

## “LOS 10 ERRORES MÁS BÁSICOS Y FRECUENTES EN EL URBANISMO ESPAÑOL”

“THE TEN MOST BASIC, MOST FREQUENT MISTAKES IN SPANISH TOWN-PLANNING”

**Autor:** José Antonio Ramos Medrano, Técnico Administración General, Ayuntamiento de Madrid, [ramosmja@madrid.es](mailto:ramosmja@madrid.es)

### **Resumen:**

Si repasamos las diversas sentencias de los tribunales de justicia dictadas en estos últimos años anulando el planeamiento municipal y la ordenación territorial podemos ver que en muchos casos los motivos por los que se anulan estos planes son por incumplimientos de normas o principios urbanísticos que podemos considerar básicos, por lo que las administraciones deben ser conscientes de la necesidad de respetar estos principios por las importantes consecuencias que acarrea su incumplimiento, no solo para la propia administración, sino también, y muy especialmente, para los ciudadanos, que son los destinatarios últimos de estos planes.

### **Abstract:**

If we review the various judgements rendered in recent years by Spanish courts invalidating town and territorial plans, we can see that in many cases these plans were made void for breaches of planning rules or principles that are generally regarded as basic. The different public authorities must therefore be aware of the need to respect these principles because of the severe consequences arising from any breach, not only for the administration concerned but also and in particular for the public, the ultimate beneficiaries of these plans.

**Palabras clave:** Planeamiento urbanístico, clasificación del suelo, desarrollo sostenible, evaluación ambiental, participación pública y motivación del planeamiento

**Keywords:** Town Planning, Zoning, Sustainable Development, Environmental Assessment, Public Participation And Planning Justification.

**Sumario:**

**Introducción**

1. Olvido del carácter reglado del suelo no urbanizable protegido
2. Clasificación de suelo urbanizado a terrenos que no tienen tal carácter
3. Clasificación de suelo urbanizable sin existir necesidades que lo justifiquen
4. Inactividad administrativa ante la construcción en suelo no urbanizable
5. No respetar el principio de ciudad compacta
6. Omisión o insuficiencias en la evaluación de impacto ambiental del planeamiento
7. Ausencia de informe de la confederación hidrográfica sobre disponibilidad de recursos hídricos
8. Defectos en el trámite de información pública en la fase de elaboración del planeamiento
9. Falta de motivación de las decisiones adoptadas en el plan
10. Complejidad y frecuentes cambios normativos

**Summary:**

**Introduction**

1. Disregard for the regulated nature of protected undeveloped land
2. Classification as developed land of sites with a different status
3. Classification of undeveloped land as land for development where there are no needs to justify it
4. Failure of the authorities to act against construction on non-building land
5. Failure to respect the principle of a compact city
6. Noor insufficient assessment of the environmental impact of the town plan
7. No report from the Water Authority on the availability of water resources
8. Defects in the public participation stage of the drafting of the plan
9. Failure to explain or justify planning decisions
10. Complex regulations that are frequently changed

## INTRODUCCIÓN

Han pasado ya varios años desde que finalizó en nuestro país el boom inmobiliario y aunque se ha producido cierta calma en el ámbito urbanístico principalmente por la importante incidencia de la crisis económica y un exceso en la oferta de viviendas, a pesar de esta aparente tranquilidad parece que se siguen repitiendo una serie de errores en materia urbanística que dan lugar a constantes y periódicas anulaciones de planes de urbanismo por parte de los tribunales de justicia, al existir una serie de defectos que parecen ser endémicos al propio urbanismo, en unos casos por parte de las administraciones que redactan los planes y en otros por decisiones legislativas que tardan mucho tiempo en ser aplicadas por las administraciones y por todos aquellos profesionales que trabajan en este campo, ya sea en la redacción de planes o proyectos o incluso al conceder una simple licencia.

Por ello, no está de más hacer un rápido repaso de los errores que con mayor frecuencia se producen a la hora de la redacción de los planes de urbanismo, ya que en alguna ocasión se trata de decisiones libremente asumidas por los redactores del plan (en algunos supuestos por auténticos casos de corrupción o interferencias de intereses privados) pero en la mayoría de los casos son simples errores en que sus autores no son conscientes de las consecuencias tan importantes que ello implica ante una posible impugnación judicial que, por otra parte, es casi inevitable que tras la aprobación de un plan se interpongan los correspondientes recursos judiciales por parte de aquellos propietarios o asociaciones que no han visto recogidas sus propuestas en el documento definitivamente aprobado. Además, al ser pública la acción para recurrir ante los tribunales y tener el plan el carácter de norma reglamentaria pueden ser impugnados en cualquier momento posterior de su ejecución, lo que está dando lugar a la aparición de voces autorizadas que reclaman la necesidad de poner coto a tantas impugnaciones por la inseguridad jurídica que ello conlleva, a la vista del rigor judicial y las importantes consecuencias que tiene la declaración de nulidad de un plan y el gran número de personas de buena fe que se ven afectados por estos fallos.

A la hora de seleccionar estos errores hay uno que solo por citarlo ruboriza un poco por lo que, con permiso de los lectores, me limito a destacarlo en esta introducción, sin citarlo expresamente en este top 10 de errores urbanísticos, porque parece mentira que todavía a estas alturas sigan existiendo casos en que la propia Administración reclasifica y construye en suelo calificado como zona verde y no se trata solo de pequeños municipios sino que también podemos encontrar este error en alguno de los grandes ayuntamientos, por

curioso que parezca. Especialmente significativo ha sido la construcción de la biblioteca central de la Universidad de Sevilla en los jardines del Prado de San Sebastián, junto a la propia plaza de España y la Real Fábrica de Tabacos, en virtud de un previo acuerdo entre el Ayuntamiento y la Universidad de Sevilla en la que ésta renunciaba expresamente a cualquier tipo de indemnización o exigencia de responsabilidad ante el Ayuntamiento, y se iniciaron las obras para la construcción de una biblioteca universitaria con un proyecto de una prestigiosa arquitecta iraní, construcción que a pesar de estar en una fase avanzada debió ser demolida en ejecución de la sentencia judicial dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que aceptó, como no podía ser de otra manera, un recurso interpuesto por los vecinos de los inmuebles situados frente a estos jardines. Precisamente en esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 4 junio de 2009 se señalan una serie de argumentos muy interesantes relativos a la imposibilidad de volver hacia atrás en lo que se refiere a la superficie de zonas verdes y espacios libres de una ciudad, criterio ratificado luego por el Tribunal Supremo<sup>1</sup>. También los Tribunales han anulado la ocupación de zona verde con motivo de la reconstrucción del palacio de los deportes de la Comunidad de Madrid, tras el incendio de este equipamiento deportivo, que por motivos de evacuación se utilizó una zona verde que intentó ser compensada con la reclasificación de otros espacios verdes en otros lugares, solución que no fue admitida por los tribunales toda vez que eran unos espacios situados en otras zonas de la ciudad que no compensaba la pérdida para los residentes más próximos al palacio de los deportes (STS de 12 de abril de 2012, recurso 6314/2008).

El ayuntamiento de Logroño también tuvo un problema con el mantenimiento de las zonas verdes a la hora de diseñar los nuevos usos en el terreno del antiguo campo de fútbol del Logroñés, terreno que en el planeamiento tenía la consideración de zona verde a pesar de ser una gran instalación deportiva, por lo que a la hora de regular los nuevos usos era necesario respetar toda la superficie clasificada como zona verde aunque en la realidad albergaba una instalación deportiva. Tras varias impugnaciones y anulaciones de las modificaciones del plan, al final se logró buscar una parcela próxima que se destinó a zona verde para compensar el nuevo espacio destinado a uso residencial con motivo del traslado del campo de fútbol.

---

<sup>1</sup> El Tribunal Supremo al confirmar esta sentencia destaca también que “no está de más recordar que la tendencia natural en la evolución del centro de las ciudades, acorde de lo que dispone el artículo 46 de la CE, además de proteger su patrimonio, en este caso, cultural del parque porque está en el centro histórico de la ciudad, ha de ser no disminuir la extensión de las zonas verdes, es decir, del espacio libre y común para uso y disfrute de todos, que pudiera congestionar y compactar la vida urbana” STS 13 de junio de 2011 (recurso 4045/2009).

También pueden surgir problemas a la hora de construcción de aparcamientos subterráneos en suelos clasificados como zonas verdes en el interior de las ciudades, posibilidad que en principio es admitida legalmente bajo el régimen jurídico de los complejos inmobiliarios urbanísticos, previstos en el artículo 26-5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, si bien debe mantenerse siempre el carácter de zona verde de la cubierta del aparcamiento, solución que en alguna ocasión es olvidada, como ha ocurrido en la plaza de la Constitución del municipio de Alcoy, también denominada plaza de la rosaleda, pero que tras la construcción del aparcamiento en el subsuelo, la zona verde quedo reducida a tan solo 175,91 m<sup>2</sup> (STSJ de Valencia de 1 de septiembre de 2005)<sup>2</sup>.

Pero al margen de este error que consideramos demasiado obvio, en la medida en que la protección de las zonas verdes existentes en el interior de las ciudades se regulaba ya con el mayor rigor en la ley del suelo del 56, y cuenta con una experiencia de 60 años, tiempo más que suficiente para que fuera respetado por todos, pasamos a analizar los 10 errores que consideramos más básicos y frecuentes, atendiendo a los casos concretos que han ido analizando los tribunales de justicia en estos últimos años.

## **1. OLVIDO DEL CARÁCTER REGLADO DEL SUELO NO URBANIZABLE PROTEGIDO**

Una de las primeras actuaciones que tiene que hacer el equipo de profesionales que vaya a elaborar o revisar un plan general es la de conocer todos los ámbitos que en el plan vigente están clasificados como suelos no urbanizable protegido y analizar si siguen teniendo los valores ambientales que justificaron en su día esta clasificación, de tal forma que no resulta posible retirar esta protección en el caso de que persistan dichos valores. Es más, incluso en el caso de que se hubieran perdido, parcial o incluso totalmente, es necesario reflexionar si podrían ser recuperados y, en caso que ello fuera posible, deben seguir manteniendo esta consideración de suelo protegido. Y ello porque no hay que olvidar nunca que estamos en una materia reglada en la que no cabe otra solución que la de mantener esta protección, siendo ello un límite al *ius variandi* del que dispone el planificador. Además, al ser un criterio reglado puede y debe ser controlado por la comunidad autónoma a la hora de la aprobación definitiva del plan, aunque curiosamente haya existido algún caso puntual y llamativo en que es la propia comunidad autónoma la

---

<sup>2</sup> En el propio proyecto de obras se indicaba claramente que “una plaza vegetal, en donde la presencia del verde es su factor predominante y de mayor cualidad, queda transformada en un espacio urbano, en el que la arquitectura y sus referentes dominan todo el planeamiento, con una leve presencia de elementos vegetales”.

que cambia el uso de protegido a urbanizable a la hora de resolver un recurso contra la aprobación del plan general, pero es un supuesto aislado, y más cercano a intereses particulares que a criterios de ordenación urbanística o de interés público<sup>3</sup>.

Una vez constada la pérdida de los valores que en su momento dieron lugar a la protección de ese suelo, deben quedar justificados y expuestos en el propio planeamiento tanto estos extremos como también la justificación del destino que se vaya a dar a este suelo con su reclasificación. El caso de la anulación de 22 ámbitos del plan general de ordenación urbana de Madrid del año 1997 llevada a cabo por la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, precisamente por no justificar debidamente estos extremos, es buena prueba de la importancia de esta motivación. La jurisprudencia ha dejado muy consolidada esta doctrina del carácter reglado de esta clase de suelo, pudiendo destacarse la siguiente argumentación de la sentencia:

“Lo decisivo es justificar, de un lado, que dicha actuación precisa de la ocupación de suelos antes protegidos y, de otro, que la necesidad de ésta es tal que debe prevalecer sobre los valores que determinaron esa anterior protección. Que se trate de un territorio bastante degradado y necesitado por tanto de regeneración, tampoco es argumento suficiente, ni incluso argumento de principio; pues allí donde en ese territorio hubiera suelos con valores que antes determinaron su protección, o se regeneran tales valores manteniendo la protección (que sería lo primero que parecería pedir el mandato del *artículo 45* de la Constitución), o se justifica que ello no es posible, o que existen razones que deben prevalecer e inclinar la decisión hacia la inclusión de tales suelos en el proceso urbanizador....En suma, que esa actuación necesite desproteger suelos antes protegidos es, de nuevo, una pregunta que queda sin respuesta”. (STS 3 de julio de 2007).

En el mismo sentido la sentencia del TS de 23 de febrero de 2012 indica:

El principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de estos suelos.

---

<sup>3</sup> En concreto, la Comunidad Autónoma de Murcia aceptó un recurso de apelación contra la aprobación del PGOU de Murcia, en la que una finca de 568 ha. en la pedanía de Sucina pasó de tener la condición de SNU protegido, incluido también en el ámbito de una ZEPA, a la de suelo urbanizable no sectorizado, con la clasificación de Bordes Serranos con Aptitud Turística, si bien el Tribunal Supremo anuló este acuerdo aceptando la impugnación que realizó el propio Ayuntamiento de Murcia, en la medida en que no existían razones supralocales que justificasen esta desclasificación de suelo protegido (STS 23 de julio de 2013 recurso 2717/2010).

Uno de los casos más llamativos que se ha producido en estos últimos años ha sido el Plan Parcial “Ciudad del Golf” que se autorizó en el municipio avulense de Navas del Marqués que ocupaba una superficie de 210 ha, la mayoría suelo protegido de pinares y que tenía también la consideración de ZEPA y Lugar de Importancia Comunitaria, si bien la Comunidad Autónoma, conociendo el indudable perjuicio que implicaba la urbanización de este pinar, tuvo la idea de exigir en la evaluación ambiental que como compensación de este daño “la empresa promotora estará obligada a repoblar una superficie de al menos 210 ha. similar a la ocupada por la urbanización y que sea anexa a la zona propuesta como ZEPA”, lo que dio lugar a que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se formulase la siguiente pregunta: “qué sentido tiene desde el objetivo y finalidad del medio ambiente destruir la masa forestal existente en una superficie de 210 has. y dañar profundamente el hábitat que constituye dicho terreno, para a continuación obligar al promotor del llamado macrocomplejo ocio-urbanístico de la "ciudad del Golf", como así señala la Declaración de Impacto Ambiental que informa favorablemente el Plan Parcial, a reforestar o repoblar otra superficie de 210 hectáreas anexa a la Zona ZEPA. No sería más lógico y conveniente trasladar dicho proyecto al lugar donde se prevé reforestar estas 210 has, en vez de destruir los valores naturales, ambientales, paisajísticos, forestales y faunísticos que se albergan en los terrenos incluidos en el sector SUZD-4”.

Debe destacarse que los valores que justifican la clasificación de SNU protegido pueden ser muy diversos y en unos casos es muy clara y básica esta protección, como puede ocurrir en los supuestos de valores forestales o arqueológicos, pero en otros casos puede ser menos perceptible estos valores objetos de protección como es el caso de la protección paisajística, que tiene una mayor imprecisión a pesar de los importantes esfuerzos que se están haciendo estos años con los estudios, planes y proyectos de paisajes. De esta manera llama menos la atención que la Comunidad Autónoma de La Rioja planificase el desarrollo de una ecociudad bajo la figura de Zona de Interés Regional (ZIR) en suelos que el plan general de Logroño clasificaba de protección paisajística, lo que motivó la anulación de esta propuesta en la importante STS de 5 de julio de 2012 (recurso 3869/2010). En esta sentencia el Tribunal Supremo reitera el criterio, ya mantenido en otras anteriores<sup>4</sup>, de que las limitaciones del suelo no urbanizable protegido deben ser respetadas no solo por el planeamiento urbanístico municipal sino también en los

---

<sup>4</sup> Entre otras podemos destacar la STS de 7 de junio de 2010 que anula el Proyecto sectorial para la implantación de una plataforma logística en Salvatierra do Miño (Pontevedra), la STSJ de Galicia de 24 de febrero de 2011 que anula el Plan de Sectorización del suelo urbanizable industrial en Barro (Pontevedra) o la STSJ de Castilla y León de 13 de julio de 2012 que anula el Proyecto Regional para la construcción de un parque de ocio, con campo de golf y viviendas en Arlanzón (Burgos).

instrumentos de ordenación territorial que aprueben las comunidades autónomas.

También podrían incluirse en este apartado todos los casos en que se planifica el desarrollo urbanístico de suelos que tienen el carácter de inundables, ocupan dominio público o la zona de protección de costas, etc., supuestos que -por paradójico que parezca- se producen todavía con cierta frecuencia<sup>5</sup>.

## **2. CLASIFICACIÓN DE SUELO URBANIZADO A TERRENOS QUE NO TIENEN TAL CARÁCTER**

Igual que sucede con el suelo no urbanizable protegido el suelo urbano, ahora denominado urbanizado, tiene un carácter reglado fijado legalmente por lo que no está a disposición del planificador que debe otorgar la clasificación de suelo urbano al suelo que cumple con los requisitos legales. Cuando el planeamiento niega indebidamente este carácter de suelo urbano son los propietarios del suelo quienes se encargan de interponer el correspondiente recurso judicial en la medida en que es mucho más ventajosa la clasificación de suelo urbano al ser menores las cargas urbanísticas que deben cumplir al no tener que realizar cesiones para equipamientos públicos ni de aprovechamiento a favor de la administración, quedando prácticamente limitados los costes de urbanización a los servicios que, en su caso, tenga que contratar con las empresas suministradoras.

Precisamente por esta inexistencia de cesiones hay una fuerte presión, especialmente en los municipios medianos, para que se conceda la condición de suelo urbano a los terrenos más próximos a la malla urbana o cercanos a edificaciones existentes, a pesar de que no cuenten con los servicios necesarios para poder disponer de esta clasificación, en palabras del TR de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015 “Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las

---

<sup>5</sup> Como ejemplos de planeamiento que preveían el desarrollo urbanístico de terrenos inundables podemos citar los municipios de Simancas y Santovenia de Pisuegra, en Valladolid (STSJ de Castilla y León de 12 de abril de 2012 y 29 de junio de 2009), y Torredembarra, en Tarragona (STSJ de Cataluña de 19 de mayo de 2011, rec. 496/2007). Y entre los casos de construcción en zona de dominio público marítimo terrestre pueden destacarse, entre otros, la construcción de un equipamiento singular en la playa de Las Teresitas en Tenerife, denominado coloquialmente “el mamotreto” (STS de 3 de mayo de 2007), la construcción de la EDAR en la marisma de Vuelta Ostrera en Suances (STS de 26 de octubre de 2005) o un polideportivo municipal en San Vicente de la Barquera (STS 31 de mayo de 2006).

de conexión con las instalaciones preexistentes” (art. 21.3.b), Situación de suelo urbanizado).

Durante la época de la burbuja inmobiliaria varios ayuntamientos cayeron en la tentación de promotores privados y dieron de forma generalizada la consideración de suelo urbano a terrenos que no contaban con los correspondientes servicios de urbanización causando importantes perjuicios a los terceros de buena fe que adquirirían estas viviendas que no disponían de los servicios y, en el peor de los casos, se impugnaban judicialmente estas licencias, con la consiguiente anulación judicial de las mismas, por no tener el suelo los requisitos necesarios para ser considerado como urbano. Los municipios de Piélagos y Arnuero en Cantabria, Viveiro y Barreiros en Lugo o Fisterra en La Coruña son unos pocos ejemplos de municipios que tienen que asumir ahora el problema de la ejecución de varias sentencias de derribo por este motivo<sup>6</sup>.

### **3. CLASIFICACIÓN DE SUELO URBANIZABLE SIN EXISTIR NECESIDADES QUE LO JUSTIFIQUEN**

Precisamente para evitar los excesos cometidos durante la época del boom inmobiliario la reforma de la Ley del Suelo de 2007, y los posteriores Textos Refundidos de 2008 y 2015, parten del principio de que el suelo rústico tiene, por sí mismo, un valor ambiental y solo debe urbanizarse el suelo que sea necesario para atender las necesidades que lo justifiquen, principio que ha pasado a formar parte del núcleo central del propio concepto de urbanismo sostenible. El artículo 10.1.a) del TR de 2008, (actual artículo 20.1.a) del TR de 2015), así lo establece claramente y en la propia exposición de motivos se destaca también que “todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales...”.

Que la condición humana no conoce de límites se comprueba en el caso del municipio murciano de Aledo que, a pesar de no ser un municipio costero y tener tan sólo 1.050 habitantes, en el año 2004 elaboró un plan general que preveía un crecimiento hasta los 240.000 habitantes, y lo más llamativo de todo es que la propia Comunidad Autónoma lo aprobó definitivamente, y tuvieron que ser los tribunales de justicia los que pusieron un poco de cordura en este tema anulando el plan general (STSJ de Murcia de 26 de marzo de

---

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2002, 7 de febrero de 2010, 8 de abril de 2008, STSJ de Galicia de 20 de enero de 2011 y 18 de noviembre de 2010, respectivamente.

2010). Por ello, se valora muy positivamente que el legislador haya fijado este principio que, como sucede en otras muchas ocasiones con los cambios normativos, tarda mucho en calar en todos los operadores urbanísticos, de tal manera que en estos últimos años ya se han anulado muchos planes generales por no existir necesidades reales que justificasen los crecimientos urbanos que se contenían en los mismos.

El Tribunal Supremo, al anular el proyecto de la Comunidad Autónoma de La Rioja relativo a la Zona de Interés Regional de Logroño para la construcción de una ecociudad de 3.000 viviendas en esta ciudad, señala de forma muy clara el alcance de este nuevo principio que debe ser siempre respetado por el planeamiento u ordenación territorial:

“Pues bien, en el artículo 10.1.a) del TRLS08 se establece que la ordenación territorial y urbanística puede atribuir un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, pero *al suelo preciso para satisfacer necesidades que lo justifiquen*, y en este caso no existe en el municipio de Logroño necesidad para ampliar el suelo con destino residencial ---con la implantación en un nuevo ámbito de nada menos que 56,54 ha (la parte recurrente alude también a nuevas 3000 viviendas)--- cuando está acreditado que el PGM de Logroño tiene suelo clasificado para albergar más de 38.000 viviendas”.

Por este mismo motivo se han anulado también varias Áreas Homogéneas de Valladolid, las normas urbanísticas de Mucientes, pueblo del alfoz de Valladolid que preveía la conversión de este pequeño municipio en ciudad dormitorio, o varios sectores del PGOU de Zamora, plan que preveía la construcción de 40.056 nuevas viviendas a pesar de que la población de Zamora había disminuido en relación al padrón de 1991<sup>7</sup>.

Además, la necesidad de esta justificación no solo rige a la hora de planificar nuevos desarrollos residenciales sino también para los otros usos (industrial y terciario) e incluso con este criterio se cierra también el paso a la posibilidad de utilizar la reclasificación de suelo como forma de financiación para llevar a cabo alguna infraestructura costosa, debiendo ser la administración muy cautelosa a la hora de justificar las necesidades que en cada caso se pretenden satisfacer con la transformación del suelo rural a urbanizado.

---

<sup>7</sup> Las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero, 7 de abril y 27 de mayo de 2015 anulan las Áreas Homogéneas 5, 11 y 7 respectivamente, la STS de 21 de abril de 2015 anula las Normas Urbanísticas de Mucientes y la STSJ de Castilla y León de 28 de mayo de 2014 relativa a la impugnación de varios sectores del nuevo PGOU de Zamora.

#### **4. INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ANTE LA CONSTRUCCIÓN EN SUELO NO URBANIZABLE**

En este caso se trata de un supuesto de omisión del deber de controlar el cumplimiento de la legalidad urbanística que corresponde a la administración local y, en su defecto, a la Comunidad Autónoma, pero lamentablemente en muchas ocasiones no se ha ejercido esta función inspectora y de control con las consecuencias que todos conocemos. Incluso podría afirmarse que el control es relativamente estricto y serio en lo que se refiere al suelo protegido en que sí se reacciona en los casos de construcciones ilegales y no se permite, salvo excepciones, que se generalice la infracción pero, por el contrario, en lo que se refiere al suelo no urbanizable común, en muchos ayuntamientos no se ha reaccionado, bien por falta de medios o, simplemente, de voluntad política. Ante esta situación, algunas comunidades autónomas no han tenido rapidez de reflejos, ya que cuando han querido tomar cartas en el asunto la situación tenía tal entidad que no resultaba fácil atajarla con los medios normales de protección de la legalidad urbanística y están teniendo que acudir a diversas fórmulas para dar solución al problema creado por esta falta de reacción a tiempo que daba lugar a una sensación de impunidad, lo que animaba a continuar con las construcciones en suelo no urbanizable.

Un camino por el que ha optado la administración es pasar el problema al ámbito del derecho penal, encomendando a los fiscales de medio ambiente y a los tribunales penales la labor de control que no asumía, con la debida intensidad, la propia administración local. La idea es buena en la medida en que ello sea un refuerzo de la actividad administrativa de control, para los casos más complejos, pero no como un traspaso de toda la competencia, cuyo peso principal debe llevarlo la administración municipal o autonómica. Un ejemplo de esta labor de apoyo lo encontramos en la actuación de la Fiscalía en relación a las construcciones ilegales del municipio riojano de Villamediana de Iregua, en donde incluso el propio presidente de esta Comunidad Autónoma tenía un chalet. En la memoria de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo del año 2014 se destaca “la existencia de una omisión absoluta de las funciones de vigilancia urbanística por parte del equipo municipal, en la persona de su Alcalde y del Arquitecto Técnico, mantenida en el tiempo de tal manera que hacía imposible aceptar cómo en un término municipal de tan reducido tamaño, no se hubiera tenido conocimiento de las construcciones que de forma continuada se habían ido realizado en suelo no urbanizable, sin licencia que las amparase o con licencia solicitada con evidente interés en sortear las limitaciones legalmente impuestas y que fueron consentidas por aquellos por su falta de vigilancia”. También el Tribunal Supremo ha tenido la ocasión de pronunciarse en sentido similar con motivo de un recurso sobre una parcelación ilegal en suelo no urbanizable en el municipio sevillano de

Castilblanco de los Arroyos, que entre los años 1979 a 2005 se llegó a vender por una misma persona una cantidad aproximada de mil parcelas<sup>8</sup>.

Otras soluciones han sido la creación de Agencias de Protección de la Legalidad Urbanística, enmarcadas en la Administración Autónoma a la que los Ayuntamientos pueden encomendarle el control de la legalidad urbanística, la creación en Andalucía de un cuerpo de inspectores territoriales, o la reciente novedad de la legislación valenciana que amplía hasta 15 años el plazo para la restauración de la legalidad urbanística, diferenciando lo que es derecho sancionador de la restauración de la legalidad infringida.

El paso más decidido para la legalización de todas las construcciones ilegales se está dando en Andalucía que se estima cuenta con más de 200.000 construcciones en suelo no urbanizable por lo que, ante la magnitud del problema, ha decidido intentar legalizarlas al amparo de la nueva regulación de la situación de asimilado a fuera de ordenación (AFO) que no está consiguiendo los objetivos inicialmente previstos, lo que ha motivado un nuevo cambio de la legislación urbanística andaluza para quitar el carácter de imprescriptible a las parcelaciones ilegales con el fin de poder legalizar no solo las edificaciones sino también las parcelaciones, extremo que no venía recogido en la primera normativa dictada para legalizar estas situaciones. En el caso del municipio riojano anteriormente citado de Villamediana de Iregua la solución que ha previsto el plan general para dar solución a las edificaciones en suelo no urbanizable ha sido diferenciar entre Sectores diseminados, cuyas 69 construcciones podrían ser legalizadas al pasar a ser suelo urbano y Sectores rurales, que comprenderían 209 construcciones. Estas soluciones ponen de manifiesto cómo se llegan a forzar los conceptos jurídicos para encauzar lo que son manifiestas situaciones de ilegalidad.

---

<sup>8</sup> Según destaca el TS en esta sentencia de 11 de junio de 2013 “por muy negligente que sea la labor de policía administrativa, es imposible que las autoridades no hayan tenido conocimiento de la secuencia de la configuración de un populoso asentamiento que de forma progresiva se ha instalado ilegalmente, con innegables consecuencias de todo orden para el municipio. Y aunque ello no ensombrezca la responsabilidad del recurrente, sí cabe extraer dos consecuencias trascendentes: la primera es que las infracciones cometidas durante esos periodos, deben entenderse prescritas por el transcurso del tiempo y la falta de actividad administrativa; de otra parte, destacar la reprobable actitud de las autoridades municipal y autonómica, incomprensiblemente tolerantes e incluso conniventes con la perversidad de la acción ahora enjuiciada, igualmente lamentables; en concreto, y lo por lo que a este proceso se refiere, la de la demandada, que reacciona tarde y sólo cuando las querellas de la Fiscalía la emplazan en esa tesitura, pretendiendo ahora cargar las culpas en exclusiva en el actor mediante una actuación lamentable y principalmente responsable que ha posibilitado que la acción del recurrente no reciba el castigo que sin la menor duda merece”

## 5. NO RESPETAR EL PRINCIPIO DE CIUDAD COMPACTA

El problema de la dispersión de las construcciones en el territorio puede tener su origen no solo en situaciones de ilegalidad urbanística sino que en otros casos es una opción del propio planificador, opción que ha sido rechazada por la nueva regulación legal que apuesta por un desarrollo sostenible y un concepto de ciudad compacta, lo que supone la no admisión del urbanismo disperso por los costes ambientales que lleva consigo de ocupación de suelo, dependencia del transporte privado, segregación social y costes elevados en su conservación, motivos por los cuales se ha optado a nivel legal por la apuesta hacia un modelo de ciudad compacta. Una vez que el legislador ha optado por este modelo, las distintas administraciones locales deben tenerlo en cuenta a la hora de redactar y aprobar sus correspondientes planes de urbanismo, si bien, como ha ocurrido con otras innovaciones legales, estos cambios tardan mucho en ser asumidos por los operadores urbanísticos, lo que está llevando a múltiples pronunciamientos judiciales por no observar este principio.

Esta opción supone el rechazo de las tradicionales urbanizaciones de segunda residencia en la sierra, tan común en algunos lugares, que sí se podrán planificar pero situadas junto a los núcleos urbanos y no alejadas de ellos e integradas en pleno campo, como ha venido ocurriendo desde hace muchos años. Así, por ejemplo, ya no podrán realizarse nuevas urbanizaciones en la sierra madrileña, que deberán estar colindantes con los núcleos urbanos, tal y como ya ha tenido ocasión de destacar el Tribunal Supremo en su sentencia de 10 de julio de 2012 que anula una zona residencial en Villanueva de la Cañada, (Madrid) por no existir razones de interés público que legitimen una excepción al principio de ciudad compacta.

Este mismo motivo de no respetar el principio de ciudad compacta ha llevado también a los tribunales a anular otras urbanizaciones previstas en diversos planes urbanísticos, así por ejemplo en los municipios de Cebros –Ávila- (STS de 17 de julio de 2015), Arlanzón –Burgos- (STS de 29 de julio de 2015) o las modificaciones del plan general de las propias capitales de Burgos y Ávila (STS de 20 de febrero y 18 de junio de 2015, respectivamente). Aunque no exista sentencia judicial la opción del plan general de Villamediana de Iregua de regularizar diversas construcciones acudiendo a la figura de Sectores diseminados no encaja muy bien con el modelo de ciudad compacta, por lo que podría ser anulado en el caso de que hubiera una impugnación judicial.

Como vemos, a pesar de la claridad del concepto en la práctica no siempre se respeta al darse prioridad a otros intereses y posiblemente también a que este cambio legal no se ha interiorizado todavía entre los diversos operadores que actúan en el ámbito urbanístico.

## **6. OMISIÓN O INSUFICIENCIA EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PLANEAMIENTO**

La obligación de someter el planeamiento a evaluación de impacto ambiental es una obligación que ha tardado mucho tiempo en generalizarse dentro de la Administración si bien parece que con el paso de los años, el rigor judicial en su aplicación y la por fin conseguida claridad legal, se puede afirmar que es un criterio ya asumido como obligación a la hora de redactar un plan urbanístico o instrumento de ordenación.

Haciendo un breve repaso histórico podemos recordar que en un principio sólo se exigía para los proyectos, no para los planes, y se discutía si era aplicable o no al suelo urbano, dando lugar a famosos pronunciamientos judiciales como el caso de un gran centro de ocio en Tabernes (Valencia) o la actuación del Ayuntamiento de Madrid de soterramiento de la Calle 30, en que los tribunales indicaron la necesidad de que también se lleve a cabo en suelo urbano cuando se trate de proyectos de entidad. El legislador tampoco ayudó mucho a la hora de transponer la normativa comunitaria en la media en que el Real Decreto Legislativo del año 86, en su artículo 1 sometía a la evaluación de impacto ambiental «los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el Anexo», llevando al error a muchas administraciones que, con toda lógica, entendían que los planes no eran asimilables los proyectos y la evaluación ambiental se posponía a la hora de redactar el proyecto, postura que no fue aceptada por el Tribunal Supremo aplicando el criterio europeo que ampliaba también la evaluación a los planes que luego tengan que desarrollarse a través de proyectos que sí lo exijan<sup>9</sup>.

Posteriormente la Ley de Impacto Ambiental 9/2006 ya regula tanto la evaluación ambiental de proyectos (EAP) como la evaluación ambiental estratégica (AAE), pero introduce también una confusión por la tardanza en adaptar el derecho interno a la directiva comunitaria y, para salvar esta tardanza, da efectos retroactivos a esta obligación exigiendo realizar la evaluación estratégica a los planes que estaban en esos momentos en tramitación y cuyo primer acto preparatorio formal fuera posterior al 21 de julio de 2014, a pesar de que esta Ley es de fecha 28 de abril de 2006, y son muchos los planes que se han visto afectados por esta retroactividad, en especial si tenemos en cuenta los plazos tan largos que lleva la redacción, revisión o incluso la simple modificación de un plan<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Por todas la STS de 30 de octubre de 2009 (recurso 3371/2005), y las que se citan en la misma.

<sup>10</sup> A modo de ejemplo puede verse la STS de 3 de febrero de 2015 (recurso 351/2013) sobre la revisión del PGOU de Ibiza.

Actualmente, a la vista de lo dispuesto en el artículo 22 del TRLSRU de 2015 y con la nueva Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de 9 de diciembre de 2013 parece que el tema está aclarado, pero todavía queda por cerrar la última página de este ciclo evolutivo ya que la implantación de estos cambios cuesta más de lo que inicialmente parece y en estos momentos solo están surgiendo dudas con las modificaciones menores. Los estudios de detalle también deben someterse a lo dispuesto en esta normativa (no hay que olvidar que los estudios de detalle son el último escalón de la ordenación urbanística), al menos pedir la declaración a la Comunidad Autónoma de que el plan propuesto no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de abril de 2015 declarando la nulidad de un estudio de detalle aprobado por el Ayuntamiento de Las Palmas sin pasar por la Comunidad Autónoma para la declaración de innecesaridad<sup>11</sup>.

Pese a la actual claridad normativa y jurisprudencial, seguimos viendo sentencias que anulan planes municipales o sus modificaciones por no llevar a cabo la preceptiva evaluación ambiental, como los últimos casos de un plan especial en Móstoles (STSJ de Madrid de 22 de mayo de 2015, recurso 1055/2011) o una modificación puntual del plan general de Baracaldo para ajustarse al contenido de una sentencia (STS 4 de mayo de 2015, recurso 1957/2013).

Cuando se lleva a cabo la evaluación ambiental en algunos casos el error básico se comete al no incluir el estudio de alternativas de posibles emplazamientos, incluso con la opción cero, como le ocurrió en dos ocasiones al Ayuntamiento de Talavera de la Reina, la primera vez con motivo de la construcción de un centro de residuos y la segunda con relación al proyecto de interés regional para la construcción de un campo de golf y zona comercial<sup>12</sup>. En otros supuestos porque se estudian posibles alternativas pero no se elige la que cause menor daño ambiental, como es el caso de la reciente declaración de nulidad de la autovía Toledo-Ciudad Real o el proyecto de

---

<sup>11</sup> En palabras del Tribunal Supremo: “El artículo 4 de la propia Ley 9/2006 , al que se remite el ya citado apartado 3 del artículo 3 de la misma, bajo el epígrafe de " Determinación de la existencia de efectos significativos en el medio ambiente de determinados planes y programas ", dispone que en los supuestos previsto en el artículo 3.3, es decir en los planes de reducido ámbito territorial o distintos a los previstos en el apartado 2.a) del propio artículo 3, debe ser el órgano ambiental el que determine, motivadamente, si un plan o su modificación debe ser objeto de evaluación ambiental, determinación que, según establece el apartado 2 del mismo precepto, podrá realizarse caso por caso o especificando tipos de planes o combinando ambos métodos, siempre teniendo en cuenta los criterios establecidos en el anexo II”.

<sup>12</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de septiembre de de 2009 y de 30 de noviembre de 2012, respectivamente.

construcción de la variante de Comillas en Cantabria<sup>13</sup>. Por último, otro error frecuente es detectar un daño importante desde el punto de vista medioambiental sin darle luego la importancia que merece en cuanto a la adopción de las medidas compensatorias que procedan, como ha ocurrido por ejemplo en el proyecto de construcción del embalse de Mularroya y conexión de los ríos Jalón y Grío<sup>14</sup>.

## **7. AUSENCIA DE INFORME DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA SOBRE DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS**

Han sido muchos los planes de urbanismo que se han anulado por los Tribunales por no contar con el previo y preceptivo informe favorable de la Confederación Hidrográfica, y este número tan elevado es debido a una situación de auténtica rebeldía por parte de alguna comunidad autónoma que no estaba dispuesta a que la Confederación Hidrográfica, organismo dependiente de la Administración General del Estado, tuviera la última palabra en los desarrollos urbanísticos con el informe sobre la disponibilidad de recursos hídricos<sup>15</sup>.

Precisamente por esta situación de rebeldía, en los últimos años se ha ido reformando el contenido de la Ley de Aguas para reforzar el carácter

---

<sup>13</sup> STSJ de Castilla la Mancha de 27 de febrero de 2015 (recurso 550/2011) y STSJ de Cantabria de 16 de marzo de 2010.

<sup>14</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de junio de 2009.

<sup>15</sup> Como prueba de esta situación de rebeldía puede verse el contenido de la STS de 23 de enero de 2013, relativa a la impugnación de la aprobación del PGOU de Enguera, Valencia, en la que el TS indica que “resulta sorprendente que la Comisión Territorial de Urbanismo supeditase la aprobación del Plan a la obtención del informe de la Confederación Hidrográfica cuando ese informe ya existía, se había emitido y se había aportado a la Comisión, pronunciándose de forma clara y tajante en contra de la aprobación del Plan desde la perspectiva que le es propia (y eso a pesar de que la misma Confederación había reprochado la falta de remisión de todos los antecedentes necesarios para formar su criterio, no obstante lo cual indicó de todos modos, de forma rotunda, su parecer desfavorable a la aprobación del Plan). Teniendo ya la Comisión ese informe en su poder, no se alcanza a comprender qué otro informe de la Confederación echaba de menos y quería recabar”, y la STS de 30 de enero de 2013 sobre un planeamiento de Zarra (Valencia) en que se indica: “sorprendentemente, esta condición se consideró cumplida no mediante la obtención de la pertinente e imprescindible concesión, que ya sabemos que no se ha obtenido, sino mediante ese simple informe del Alcalde de Zarra a que acabamos de referirnos, que se limitaba a indicar de forma apodíctica en apenas tres líneas que el Ayuntamiento disponía de cantidad suficiente para atender la demanda de agua prevista para el desarrollo urbanístico en trámite, sin explicar las fuentes de información que le habían conducido a tal aseveración ni acompañar dato o documentación alguna que la sustentara”.

preceptivo y determinante del informe de la Confederación Hidrográfica hasta acabar en la actual regulación del artículo 15.3.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 (22.3.a) del TRLSRU de 2015). También la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha jugado un gran papel para reforzar este requisito, destacando las sentencias de 24 de abril y 25 de septiembre de 2012, que se citan de forma ya reiterada en todas las sentencias posteriores en las que se van anulando todos los planes que no cuentan con este informe.

Además, el refuerzo del carácter vinculante, o determinante, según se indica en el TR de la Ley del Suelo es especialmente relevante en la medida en que la expresión disponibilidad de recursos hídricos no se limita sólo a que existan estos recursos, sino que tiene que ser una disponibilidad jurídica, es decir, que se disponga de la correspondiente concesión administrativa otorgada por la Confederación sobre estos recursos. También esta disponibilidad física y jurídica debe existir en el momento de la aprobación del planeamiento, no admitiéndose aprobaciones condicionadas a la posterior existencia de los mismos, como se había generalizado en la comunidad valenciana, aprobación condicional que tampoco ha sido admitida por el Tribunal Supremo precisamente por la importancia de los recursos hídricos en todos los nuevos desarrollos urbanísticos. En esta misma línea, tampoco se pueden tener en cuenta las obras futuras que puedan preverse realizar, por ejemplo desalinizadoras, hasta tanto no estén las mismas en funcionamiento.

El Tribunal Supremo también ha destacado que “la suficiencia de recursos hídricos es un concepto dinámico que debe ser evaluado (por supuesto, de forma motivada y circunstanciada) al tiempo en que se suscita la aprobación del concreto instrumento de planeamiento concernido, pues bien puede ocurrir que desde que se aprueba el Plan General hasta que se aprueba el planeamiento secundario de desarrollo transcurran varios años, y entre tanto cambien significativamente las circunstancias de la disponibilidad de agua”<sup>16</sup>.

Todas estas precisiones han sido necesarias para reforzar el papel que tiene el requisito de la disponibilidad de agua para los nuevos desarrollos, ante la *cabezonería* por parte de algunas administraciones públicas a la hora de reconocer la importancia y necesidad de este requisito, para evitar que un crecimiento excesivo pueda poner en peligro los usos de agua ya reconocidos legalmente e inscritos como tales en el registro de la confederación.

Lo que sí sería posible, e incluso aconsejable, es que no fuera necesario obtener una previa concesión administrativa de aguas antes de la aprobación definitiva del planeamiento, en la medida en que puede ocurrir que una vez otorgada la concesión no llegue a ser aprobado el plan, por lo que una figura

---

<sup>16</sup> STS de 15 marzo 2013 (recurso 5728/2010) Plan Parcial en Polop (Alicante).

similar a la anotación preventiva en el registro de agua, que se convertiría en definitiva tras la aprobación del planeamiento podría ser una mejora de este sistema, si bien para ello sería necesaria una cierta relación de confianza entre la administración hidrológica y urbanística, que hasta ahora no ha existido.

## **8. DEFECTOS EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA FASE DE ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO**

La fase de participación ciudadana es quizás la más importante en el proceso de elaboración del plan, en la medida en que permite que los ciudadanos y las entidades sociales presenten las propuestas concretas sobre el modelo de ciudad que desean o sobre el régimen urbanístico que deba tener una zona concreta (parcela, edificio, urbanización, barrio, equipamiento, etc.). Sin duda las administraciones local y autonómica están dotadas de una legitimidad democrática pero en la fase de elaboración del plan, y dada la trascendencia que este documento tiene en la vida cotidiana de los ciudadanos, se exige un plus de legitimidad, consagrándose el principio de participación como uno de los pilares del urbanismo y de la evaluación ambiental (artículos 5.e) del TRLSRU de 2015 y 2.i) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).

Y todas las administraciones, cuando inician los procedimientos de planeamiento y de evaluación ambiental, dan a este principio la importancia que tiene, y llevan a cabo con rigor los procesos de apertura de información pública y de alegaciones, pero en muchas ocasiones se comete el error al no otorgar un nuevo trámite de información pública cuando en este trámite se producen modificaciones sustanciales que cambian el modelo previo que se sometió a información pública. Incluso alguna normativa autonómica, Valencia y Castilla La Mancha, habían llegado a incluir en la propia ley del suelo autonómica que “no será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento, ni aun cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando que el órgano que otorgue la aprobación provisional notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones”<sup>17</sup>. Afortunadamente, los tribunales de justicia no han admitido esta reducción del derecho de participación entendiendo que al ser un trámite del procedimiento administrativo, de competencia estatal, no pueden llevar a cabo una limitación tan importante de este derecho, anulando por ello los planes generales de Castellón y Toledo<sup>18</sup> por no abrir un nuevo período de información pública.

---

<sup>17</sup> Artículo 38.2.a) de la ley valenciana 6/94, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística.

<sup>18</sup> STS de 9 de diciembre de 2008 (recurso 7459/2004) sobre el PGOU de Castellón y en el caso de Toledo el asunto ha llegado incluso hasta el Tribunal Constitucional que ha

La nueva legislación valenciana señala de forma expresa la obligación de abrir un nuevo trámite de información pública, dejando aclarado este tema<sup>19</sup>.

Un caso en que se ve claramente la necesidad de someter de nuevo el plan a información pública es el relativo al Plan de Residuos de Asturias, que en el documento que se sacó a información pública se proponía la opción por la preparación, clasificación y reciclaje de los residuos con la construcción de una nueva planta de clasificación de basuras pero, una vez finalizado este trámite, se acepta una de las alegaciones presentadas y se opta por la valorización energética a través de la construcción de una planta incineradora, lo que motivó la correspondiente impugnación judicial por varias asociaciones ecologistas, y el TSJ de Asturias anuló el plan por llevarse a cabo este cambio tan importante al margen del proceso de participación pública<sup>20</sup>.

En otros casos el error de la administración se produce por abrir el plazo de información pública sin que estén emitidos todos los informes preceptivos, de tal manera que no están a disposición del público para que puedan analizarlos y hacer las alegaciones que, en su caso, consideren necesarias, o también el hecho de no estudiar alguna de las alegaciones que se han presentado en este trámite, lo que puede ocasionar la retroacción de las actuaciones para que sean estudiadas las mismas antes de la aprobación del plan<sup>21</sup>.

Como vemos, el rigor en este trámite exige no sólo que se lleve a cabo la información pública, sino que no quede desvirtuado el mismo, bien con la introducción de unas modificaciones sustanciales una vez finalizado, por no estar todavía completo el expediente o que una vez presentadas las alegaciones no se estudien o no se contesten las mismas<sup>22</sup>.

---

declarado la necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad (STC 195/2015 de 21 de septiembre).

<sup>19</sup> Artículos 53.2 y 57.1.c) de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana de 25 de julio de 2014.

<sup>20</sup> STSJ de Asturias de 6 de julio de 2015 (recurso 277/2014).

<sup>21</sup> La STS de 22 de julio de 2015 (recurso 3549/2013) anula el Plan Territorial Especial Supramunicipal del Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias por no estudiar las alegaciones presentadas por una asociación ecologista, destacando que “en ningún momento aparecen referidas, y mucho menos analizadas y contestadas motivadamente las alegaciones de la parte recurrente”.

<sup>22</sup> Como dice la STS de 6 de octubre de 2015 (recurso 2676/2012) que anula el Plan de Ordenación Territorial de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga, “el exacto cumplimiento de dicho trámite de información pública requiere no sólo la mera formalización y recepción de las diversas alegaciones de los interesados sino su atenta lectura y contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones, y exclusivamente así cabe tener por cumplido el trámite de información pública”.

## **9. FALTA DE MOTIVACION DE LAS DECISIONES ADOPTADAS EN EL PLAN**

La necesidad de motivar las decisiones adoptadas por el planificador es un principio que se encuentra ya muy consolidado en nuestro derecho urbanístico, sobre todo gracias a la labor jurisprudencial, que ve en esta motivación la justificación de que no se está actuando de forma arbitraria y es una exigencia derivada del *ius variandi* de la administración y de la propia discrecionalidad que lleva consigo el planeamiento urbanístico a la hora de plasmar el modelo de ciudad deseado.

Sin duda el hecho de que la jurisprudencia apostase decididamente por otorgar carácter vinculante a la memoria del plan, fue un hecho determinante que ha servido para dotar de rigor y precisión a estos documentos del planeamiento. Por eso, no deja de ser preocupante que la nueva ley del suelo de Valencia rompa con este criterio y señale que las memorias en los planes ya no tienen efectos normativos<sup>23</sup>, lo que no deja de ser un retroceso en la labor de objetividad y rigor que debe tener el plan, precisamente por la amplia discrecionalidad que tiene el planificador. En todo caso habrá que esperar a la decisión de los tribunales a la hora de enjuiciar cada caso concreto, toda vez que la memoria no puede convertirse en una simple explicación de carácter informativo o meramente publicitario.

La explicación de los intereses públicos que justifican las opciones del planeamiento es especialmente importante en aquellos casos en que se atienden peticiones de particulares, que si bien son del todo legítimas, en el ámbito urbanístico existe una línea divisoria entre lo que son intereses particulares e intereses públicos cuyos contornos no están siempre definidos con la debida precisión, y es en este momento en el que resulta más necesario que nunca la motivación para definir y concretar estos intereses públicos que muchas veces pueden concurrir con los particulares, de ahí la labor de explicación que debe hacer el plan para que no se confundan ambos intereses, partiendo de que estos intereses privados son también legítimos.

Este tema puede verse con claridad en algunos ejemplos jurisprudenciales dictados con motivo de tres impugnaciones de actuaciones de dotación en suelo urbano que fueron aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid y dos de ellas fueron anuladas por entender el tribunal que no existían intereses públicos que justificasen la actuación tal como estaba definida (casos del Corte Inglés y ampliación del estadio Santiago Bernabéu) y, por el contrario, sí

---

<sup>23</sup> Artículos 34, 39, 40.3 y 44 de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana de 25 de julio de 2014.

apreció la existencia de interés público en el caso de diversas parcelas, la mayoría de Telefónica, por la innecesaridad de las mismas para servicios de telecomunicaciones tras los nuevos avances tecnológicos en este campo. Las actuaciones de dotación están reguladas en el artículo 14.1.b) del TR de 2008 (actual 7.2.b) del TR de 2015) como mecanismos de intervención en suelo urbano que permiten aumentar la edificabilidad, densidad o nuevos usos, debiendo en estos casos aumentarse también las dotaciones públicas para compensar la mayor edificabilidad, densidad o los nuevos usos en estos espacios consolidados. Por ello, cuando la petición de mayor edificabilidad es solicitada por particulares concretos hay que tener siempre en cuenta con claridad en que se benefician los intereses públicos a la hora de atender la petición, y es en estos momentos en que la administración debe motivar de forma clara y precisa cuales son estos intereses, sin recurrir a formulas genéricas y expresiones vagas, toda vez que la viabilidad de la propuesta dependerá en gran medida de que se logre concretar y definir los intereses públicos a satisfacer<sup>24</sup>.

En alguna ocasión el tema resulta aclarado por la propia Administración que en la memoria justificativa se le escapa alguna referencia a los intereses privados que se están atendiendo con la ordenación propuesta, como fue el caso de la anulación de la modificación de las Normas Subsidiarias de San Martín de la Vega que en la propia memoria se indicaba expresamente que “tiene por objeto dotar a las parcelas de que es propietaria Parque Temático de Madrid S.A., de mayores aprovechamientos urbanísticos, en la medida estrictamente necesaria para recuperar su equilibrio patrimonial y liquidar toda la deuda que le es exigible en la actualidad, potenciando el empleo y la inversión en el Municipio de San Martín de la Vega ”, lo que no deja lugar a dudas de la causa de la misma, incrementar los aprovechamientos de una empresa mercantil para el pago de sus deudas, motivación que es ajena al interés público”. (STS 9 de julio de 2013).

La motivación es especialmente importante cuando se aprueban planes que legitiman una expropiación forzosa, toda vez que los tribunales son muy estrictos a la hora de valorar la causa de la expropiación, debiendo destacarse en este sentido la STS de 4 de febrero de 2011 (recurso 5605/2006) que anula el Plan Especial delimitador del Área de Reserva para la ampliación de suelo público en el que se delimitan 235 ha. en Alicante para “la implantación de un complejo metropolitano para actividades lúdicas de carácter terciario recreativo de grandes dimensiones”, texto que, a juicio del Tribunal Supremo, “es un ejemplo paradigmático de indeterminación, de vaguedad extrema, en cuanto no permite conocer la concreta finalidad de usos que justifica la

---

<sup>24</sup> STS de 26 de febrero de 2014 (Telefónica) 1 de julio de 2015 (Corte Inglés) y STSJ de Madrid de 2 de febrero de 2015 (estadio Santiago Bernabéu).

expropiación”, y posteriormente señala que “la devaluación del requisito de la expresión de los fines concretos de la reserva puede propiciar abusos manifiestos, como siempre que se relaja la necesidad de la motivación”.

## **10. COMPLEJIDAD Y FRECUENTES CAMBIOS NORMATIVOS**

A pesar de todo lo que venimos exponiendo es preciso reconocer que no toda la culpa es de los responsables y técnicos que elaboran los planes de urbanismo, ya que parte de esta situación está motivada en los constantes cambios normativos que se producen en este sector, ya de por sí demasiado complejo por el carácter omnicomprensivo del plan, al que cada vez se le encomiendan más temas a abordar. Y esta no es una opinión personal, sino que ha sido incluida también en el preámbulo de la reciente ley de procedimiento administrativo de 1 de octubre de 2015, cuando afirma que “los defectos que tradicionalmente se han venido atribuyendo a las Administraciones españolas obedecen a varias causas, pero el ordenamiento vigente no es ajeno a ellas, puesto que el marco normativo en el que se ha desenvuelto la actuación pública ha propiciado la aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica”.

Dado el carácter transversal del territorio, que afecta a un número muy importante de sectores, los planes de urbanismo tienen una complejidad importante, que se ve acentuada y tecnificada para garantizar el principio de justa distribución de beneficios y cargas, que es uno de los pilares básicos del urbanismo pero que, como contrapartida, complica demasiado toda esta materia. Pese a ello, el legislador con mucha frecuencia se olvida de esta complejidad e introduce nuevos trámites y nuevas obligaciones a cumplir por el plan, cambios que muchas veces deben ser cumplidos desde el mismo día en que se publica la ley en el boletín oficial correspondiente.

Otro aspecto también criticable es que las leyes del suelo autonómicas que se iban dictando establecían unos plazos para que los planes de urbanismo, ya aprobados, se adecuaran a lo dispuesto en la nueva normativa, lo que obliga a los ayuntamientos a una gran labor administrativa para la que debían contar con el correspondiente apoyo técnico externo. Por ello es de agradecer que alguna normativa se haya dado cuenta de ello y, como la nueva ley valenciana de 2014, establezca expresamente que “los municipios no estarán obligados a promover un expediente de adaptación de su planeamiento urbanístico a la presente ley”<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana de 25 de julio de 2014.

A pesar de que todas las legislaciones autonómicas aluden a la simplificación como uno de sus objetivos lo cierto es que olvidan que la técnica de la evaluación ambiental estratégica, aún siendo necesaria y una exigencia europea, ha venido a complicar la tramitación de todos los planes de urbanismo (ya hemos visto que hasta los estudios de detalles deben someterse también a esta normativa) por lo que sería necesario hacer una reflexión más seria sobre la necesidad de simplificación, algo similar a lo que se ha hecho en materia de licencias urbanísticas con las declaraciones responsables y comunicación previa, que sí ha supuesto una auténtica simplificación. No obstante, se siguen dando pasos de cara a la simplificación, como la legislación valenciana que ha suprimido el plan general sustituyéndole por dos instrumentos, el plan general estructural, de aprobación autonómica, y el plan de ordenación pormenorizada que, aprobado por el ayuntamiento, desarrolla el anterior incidiendo en los aspectos de mayor detalle de gestión urbanística y edificación. Pero junto a un paso en dirección a la simplificación se da otro complicando un poco más el planeamiento, como es el caso de la comunidad andaluza que establece, como novedad y consiguiente nueva carga, el sometimiento de determinados planes de urbanismo a informe de evaluación del impacto en la salud<sup>26</sup>, o la reciente preocupación por el paisaje con la configuración de nuevos instrumentos de gestión del mismo que deben ser tenidos en cuenta por la administración urbanística.

Lo peor de todo es que nos estamos acostumbrando a vivir en una situación de complejidad e inseguridad jurídica con continuas anulaciones de los planes de urbanismo, situación en la que los más perjudicados son los ciudadanos, a los que precisamente sirven las administraciones públicas. Por ello, todos debemos hacer un esfuerzo para revertir esta situación.

---

<sup>26</sup> Artículos 55 a 59 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de la Salud Pública de Andalucía.