

“MÁS DE 90 PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA ANULADOS POR ERRORES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

“MORE THAN 90 TOWN AND COUNTRY PLANNING TURNED DOWN BY ERRORS IN THE CITIZEN INVOLVEMENT”

*“... habitar era participar en una vida social, en una comunidad, pueblo o ciudad” Henri Lefebvre, *El derecho a la ciudad**

Autor: José Antonio Ramos Medrano. Técnico Administración General. Ayuntamiento de Madrid. ramosmja@madrid.es

Resumen:

La elaboración del planeamiento se ha convertido en un proceso compartido entre el equipo redactor, los responsables políticos, los ciudadanos y el resto de administraciones públicas con competencias sectoriales en la materia. Solo en la medida en que el equipo redactor y los responsables políticos sean conscientes de que se trata de una labor entre todos, trabajando en común, y no únicamente de cumplir unos trámites formales de información pública y contestación de alegaciones, se podrán superar los errores que, con frecuencia, se cometen.

Abstract:

The development of a urban planning has become in a sharing process between, the editor, politician, citizens and all the other public administrations with competences in the field. Only when the editor and the politician are aware that it is a joint work with all the other parties, working together and not only to comply with the formality of the public information and answering allegation, errors can be overcome.

Palabras claves: Planeamiento urbanístico, ordenación territorial, participación ciudadana

Keyword: Town planning, spatial planning, citizen involvement

Sumario:

1. **Introducción**
2. **Entre todos. Trabajando en común**
3. **Promover la participación ciudadana**
4. **Cuando aún estén abiertas todas las opciones**
5. **Participación a lo largo de todo el proceso**
6. **La decisión final corresponde a la Administración pública**
7. **Casos más comunes examinados por los tribunales**
 - a) **Nueva información pública en los supuestos de modificaciones sustanciales**
 - b) **Documentación completa**
 - c) **Reposada lectura y contestación específica a las alegaciones**
 - d) **Principio general del derecho urbanístico y medioambiental**

Anexo: Relación de sentencias

Summary:

1. **Introduction**
2. **Working all together**
3. **Promote citizen participation**
4. **Still open all the other options**
5. **Participation throughout the process**
6. **Final decision corresponds to the public administration**
7. **Most common cases examined by the Court**
 - a) **New public information with significant implications**
 - b) **Fully documentation**
 - c) **Depth reading and specific answer to the allegations**
 - d) **General principles of Urban Planning Law and Environment Law**

Annex: List of Judgments

1. INTRODUCCIÓN

Hemos publicado en esta web varios artículos exponiendo los problemas más frecuentes que comete el planificador a la hora de ordenar un determinado espacio o territorio y las consecuencias tan importantes que ello implica, al tener el planeamiento la consideración de norma jurídica de carácter general, con la consiguiente nulidad en caso de que se haya cometido algún error en su tramitación. Sin duda, la sanción de nulidad del

planeamiento es uno de los mayores problemas que tiene la administración territorial y urbanística, siendo unánime la doctrina a la hora de señalar la necesidad de corregir la regulación actual, a la que nos ha ido llevando la práctica judicial, sin que el legislador haya reaccionado todavía para corregir esta situación¹.

Es cierto que en la anterior legislatura se llegó a presentar en las Cortes Generales una Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, si bien el gobierno surgido tras la moción de censura, no lo consideró prioritario y con la convocatoria de nuevas elecciones ha caducado esta proposición de ley. No obstante, el nuevo gobierno que surja de las elecciones del 28 de abril deberá retomar esta iniciativa para poner un poco de orden en esta situación tan absurda a la que hemos llegado, en la que un número muy importante de planes son anulados, algunos incluso por un pequeño error, sin que se pueda aprovechar el trabajo realizado a lo largo de varios años. Esta situación es absurda y contraria a un mínimo principio de economía procedimental que demanda admitir la posibilidad de reutilizar el trabajo y el material redactado y poder subsanar el error cometido, sin necesidad de tener que ir siempre a la casilla de salida, como en el tradicional e infantil juego de la oca.

No obstante, esta proposición de ley preveía una serie de infracciones que consideraba graves, en las que se mantenía el régimen tradicional de la nulidad del planeamiento, a diferencia de los demás errores que tenían la consideración de anulables, con un régimen jurídico distinto que permitía la subsanación del error cometido, bajo determinadas condiciones. Entre los supuestos de nulidad radical mantenía expresamente, junto a la falta de evaluación ambiental, el que no se haya producido el trámite de información pública², lo que me ha animado a analizar en profundidad el concepto de participación ciudadana en el proceso de elaboración del planeamiento.

2. ENTRE TODOS. TRABAJANDO EN COMÚN

La idea central a retener es que la ordenación territorial y urbanística ha dejado de ser una actividad de carácter técnico, realizada únicamente por

¹ Por todos, Fernández, T.-R. (2017). El contencioso urbanístico y su necesaria reforma. *Revista de Administración Pública*, 203, 137-162. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.203.04>

² Como señaló la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2012, no podemos considerar la participación pública como un mero trámite en el procedimiento de su elaboración, sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos.

equipos interdisciplinarios contratados al efecto por la administración, y supervisada y dirigida por funcionarios y responsables políticos, para ser una actividad que debe ser realizada, entre todos, con los ciudadanos, que son los directamente afectados por las decisiones que se adopten en la ordenación aprobada³. Si no se tiene claro este concepto es fácil que pueda cometerse algún error en la tramitación, ya de por sí complicada y compleja. Poco a poco se va generalizando esta idea, pero todavía subsiste algún atisbo de pretender minimizar la participación ciudadana, en base a criterios particulares de los propietarios o promotores del suelo, cuyos intereses pueden no coincidir, total o parcialmente, con los intereses de los habitantes de un determinado espacio o ámbito territorial. El profesor Josep Vicent Boira en un artículo publicado con el sugestivo título “Radicalizar la democracia o democratizar el espacio” recogía una cita de Nick Wates en la que, y cito directamente a Boira, “*en la primera página de su manual con un estilo tan norteamericano, tan eficaz como simple y directo: “If you want to know how the shoe fits, ask the person who is wearing it, not the one who made it”, algo así como si quieres saber cómo sientan unos zapatos, pregunta a la persona que los usa, no a quien los fabrica”*”.

Estamos muy acostumbrados a considerar que los temas urbanísticos interesan básicamente a los propietarios del suelo o a los promotores o urbanizadores, que son los que tienen que llevar a cabo una actuación con unos parámetros de rentabilidad económica, pero una cosa es la viabilidad económica de una actuación, presupuesto necesario pero insuficiente, y otra cosa es la opinión que tengan los ciudadanos de una determinada propuesta de transformación del suelo. Incluso se regula expresamente los planes de iniciativa particular o los programas de actuación urbanística presentados por particulares, pero ello no debe suponer olvidarnos que el auténtico titular del derecho es la comunidad como tal. En palabras del Tribunal Supremo, “la ciudad es de todos y por tanto es el interés de la comunidad y no el de unos pocos, los propietarios de suelo, el que ha de determinar su configuración”⁴. En el mismo sentido la STS de 23 de enero de 2003 destaca que “no parece lógico que el Ayuntamiento asuma sin más el proyecto de un particular en cuyo ánimo puede estar quizá más (aunque quizá no) el propio beneficio que el interés público, lo que sólo puede calibrarse debidamente examinando otras sugerencias”.

Es cierto que las administraciones locales y autonómica representan a los individuos de ese municipio o de esa comunidad autónoma y están dotados de una innegable legitimidad democrática, pero la ley va más allá y no se conforma con esta representación, sino que exige también que se busque la

³ El principio número 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), ya indicaba “que la mejor manera de gestionar los asuntos ambientales es contar con la participación de todos los ciudadanos”.

⁴ STS de 18 de marzo de 1992, frase reiterada posteriormente en otras muchas sentencias.

participación directa de los ciudadanos a la hora de llevar a cabo la ordenación de un determinado espacio territorial, como plus de legitimación democrática.

El derecho a participar directamente en los asuntos públicos se reconoce en innumerables textos legales, de muy diverso rango normativo, empezando por la Constitución española de 1978, los convenios internacionales, entre los que destaca el convenio Aarhus, el derecho comunitario, así como en toda la normativa interna, tanto a nivel general, (Ley de Bases de Régimen Local, Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Transparencia) como a nivel sectorial, (Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, Ley de evaluación ambiental, etc.). Además, también está presente en un número importante de declaraciones y agendas internacionales, que constituyen el denominado *soft law*. Dentro de este derecho débil cabe destacar, por su claridad, las Directrices sobre planificación urbana y territorial de Naciones Unidas cuando señala entre sus principios, que "la planificación urbana y territorial es más que una herramienta técnica, se trata de un proceso integrador y participativo de adopción de decisiones que tiene en cuenta los intereses contrapuestos y está vinculada a una visión común, una estrategia general de desarrollo y unas políticas urbanas de ámbito nacional, regional y local".

Conviene no olvidar que la exigencia de trabajo en común, entre todos, no se establece solo en una relación de arriba abajo, entre administración y ciudadanía, sino también de forma horizontal, entre las distintas administraciones públicas con competencias en la materia. Esta idea es olvidada en muchas ocasiones, en que se pone la atención solo en la participación ciudadana y se olvida que también es necesaria la participación e intervención de las distintas administraciones públicas con competencias, directas o indirectas, sobre el territorio o espacio que se está ordenando, bajo pena de nulidad del trabajo que se está llevando a cabo. La técnica de los informes sectoriales o el principio de autonomía local como garantía institucional no dejan de ser una manifestación del derecho de participación y colaboración interadministrativa. Como señala el artículo 58 de la Ley de Bases de Régimen Local, "en todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados".

3. PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A pesar de este reconocimiento generalizado del derecho de la ciudadanía a la participación en la actividad de planificación, lo cierto es que el nivel de participación en el ámbito urbanístico es considerado como insuficiente en la

reciente Agenda Urbana Española en la que se indica que “en la práctica, no existe una verdadera cultura ciudadana de participar en los asuntos relacionados con la gestación del desarrollo urbano, más allá de aquellas situaciones en las que cada uno ve afectados sus intereses de manera particular”⁵. Por ello, se está generalizando la exigencia de que a la hora de redactar un planeamiento se elabore previamente un programa de participación ciudadana en el que se diseñe el proceso de participación que se va a llevar a cabo para recoger las ideas y sugerencias de los vecinos y garantizar su intervención en este proceso. En otras ocasiones se exige a posteriori la redacción de una memoria de participación ciudadana en la que se explique y detalle el proceso de participación que se ha llevado a cabo.

Pero en ambos supuestos, ya sea a priori, en un programa, o a posteriori, en una memoria, lo importante es que los redactores del plan sean conscientes de la necesidad de informar a todos los ciudadanos de lo que están haciendo, que no sea el mero cumplimiento de unos trámites formales de información pública y alegaciones, que también, sino que se tenga en cuenta la opinión y las necesidades de los ciudadanos a los que va dirigida esta ordenación. Como destacó Kevin Lynch “la clave de planificar un espacio que vaya a ajustarse a los objetivos del hombre que va a habitarlo es entender cómo la gente usa y valora su entorno espacial.”⁶

De esta forma, la primera utilidad que tiene el proceso de participación ciudadana es que los planificadores puedan recibir la mayor información posible de los ciudadanos más afectados por la nueva ordenación, que son los que, en principio, van a ser los beneficiarios en el caso de que se logre conocer bien cuáles son sus demandas y sus necesidades. Y viceversa, que los ciudadanos sean también conocedores de los objetivos y medidas que se pueden adoptar para dar respuesta a las necesidades existentes. Esta idea de objetivos y medidas propuestas para su consecución enlaza también con la teoría de la motivación de las decisiones del plan, motivación en la que puede jugar un papel relevante la opinión expresada por los ciudadanos y asociaciones a lo largo del proceso de elaboración del plan.

Y esta idea de fomentar la participación ciudadana debería tenerse presente no solo en la fase de elaboración del plan, sino también posteriormente en las fases de ejecución, seguimiento y control, aunque en estas últimas fases todavía no se ha logrado una generalización de la participación tan amplia como en la fase previa de redacción

⁵ Anexo I Diagnóstico extenso. Pág. 181 y ss.

⁶ Kevin Lynch. Planificación del sitio. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1980.

4. CUANDO AÚN ESTÉN ABIERTAS TODAS LAS OPCIONES

El reglamento de planeamiento urbanístico de 1978 establecía en su artículo 115, como posibilidad, la elaboración de un avance de planeamiento, pero era una mera opción en manos de la administración. El trámite de información pública era obligatorio cuando "los trabajos de elaboración del Plan General hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento" (art. 125) y era en este trámite cuando los ciudadanos podían presentar alternativas. En la actualidad, y debido a la creciente preocupación por el medio ambiente, que va creciendo a medida que se va deteriorando, la participación pública debe iniciarse, tan pronto como sea posible y, en todo caso, "cuando aún estén abiertas todas las opciones", como exige la Ley 17/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y la propia Directiva 2003/35. Además, el planteamiento y estudios de alternativas no es una mera posibilidad dentro del trámite de información pública, sino que es una exigencia de la evaluación ambiental estratégica.

Pese a esta regulación, lo cierto es que todavía subsiste una mentalidad que tiende a elaborar de forma unilateral la primera fase de redacción del planeamiento, bien por considerarlo una fase de carácter técnico o porque el plan es presentado directamente por los propietarios o promotores de suelo, de tal manera que lo que se presenta al público es ya una opción, más o menos cerrada, comenzando así viciados los procesos de participación ciudadana y evaluación ambiental. Esta mentalidad tiene su origen en que, como destaca Carmen Moreno, "lejos de fomentar la participación y el conocimiento general, el urbanismo se ha ido convirtiendo en una práctica de gran complejidad jurídica y técnica, poco comprensible, poco accesible y poco transparente"⁷, olvidando que una cosa es la concreción de aprovechamientos y distribución de beneficios y cargas y otra muy distinta el modelo de ciudad, de crecimiento o de regeneración urbana por el que se apuesta en el plan.

La idea principal es comprender que la participación ciudadana no se limita al mero cumplimiento de unos trámites formales de periodos de información pública y contestación de alegaciones sino que es algo muy distinto, es trabajar en común, los ciudadanos con las administraciones, y estas

⁷ Carmen Moreno Balboa. Urbanismo colaborativo. Cuadernos de Investigación Urbanística nº 115.

entre sí, para analizar y proponer el modelo territorial que más se adecúa a las necesidades de vivienda, dotaciones, servicios, movilidad etc.⁸

Esta idea de no trabajar entre todos, sino entre unos pocos, es el origen de gran parte de las anulaciones judiciales del planeamiento, precisamente porque en algunas ocasiones el equipo redactor o los responsables municipales, tienen previamente establecida una idea o propuesta para sacar adelante y no están insertos en un proceso de elaboración conjunta del planeamiento más adecuado a las necesidades reales, incluida la opción cero, o la de someter nuevamente a reconsideración de todos en los supuestos en que se introducen modificaciones sustanciales, o no contar con la colaboración y las opiniones de otras administraciones con competencias en el ámbito territorial del plan que se está elaborando.

5. PARTICIPACIÓN A LO LARGO DE TODO EL PROCESO

No se trata solo de llevar a cabo un avance del plan, una evaluación ambiental con los trámites de información pública o contestar a las alegaciones que se presenten, es necesario tomar conciencia de que no se tiene el monopolio de la redacción del plan, el equipo redactor es solo un conjunto de profesionales o responsables políticos que están dirigiendo un proceso en el que intervienen los ciudadanos, destinatarios últimos de la ordenación propuesta. Y debe tenerse siempre en cuenta que intervienen también otras administraciones públicas con competencias concurrentes, cuyas opiniones, vía alegaciones o vía informe, deben ser estudiadas, y no sólo rechazadas o incorporadas sin más al expediente.

El proceso de creación urbana y regeneración de la ciudad existente es continuo, inacabable, y no se limita solo al período de redacción de un plan, sino que tienen una estructura piramidal, que va desde la planificación territorial hasta el proyecto y ejecución de la urbanización, y en todas estas fases es necesario contar con la colaboración ciudadana, hacerles cómplices (y también cautivos) de las decisiones. Además, no hay que olvidar que la misma idea recogida en un plan, como la construcción de un viario o una zona residencial puede ser luego concretada y llevada a la práctica de forma muy distinta, por lo que es importante que la colaboración y participación pública se mantenga a lo largo del tiempo, bajo una u otra modalidad. Por ello, la

⁸ Como dice la STS de 25 de febrero de 2003 “el mero hecho de poner en conocimiento de los afectados el expediente no es cumplimiento del trámite de audiencia. Para que este trámite se entienda cumplido se requiere que se produzca "diálogo", "participación" y "respeto". Pero nada de esto hay cuando la Administración no realiza acto alguno, ni siquiera en trámite de recurso, que demuestre que lo alegado ha sido tomado en consideración de alguna manera en la decisión final.”

legislación estatal alude a la participación no solo en la fase de elaboración del plan, sino también en la fase de gestión -artículos 4.2.c) y 5.e) del TRLSRU-. Como destaca la STS de 18 de julio de 2017 (recurso 2324/2016) el procedimiento para la adopción de las decisiones públicas que comprometen la efectividad de valores medioambientales requiere el establecimiento y el mantenimiento de un diálogo continuado, abierto al público en general en sus distintas fases y etapas.

6. LA DECISIÓN FINAL CORRESPONDE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El artículo 8 del convenio de Aarhus señala que "los resultados de la participación del público se tendrán en consideración en todo lo posible", pero una cosa es tener en cuenta los resultados de la participación y otra distinta es que estos resultados sean vinculantes. Una vez que se ha tramitado de forma participativa el proceso de redacción del planeamiento, la decisión última debe ser adoptada por la administración competente, que es la que representa los intereses generales, ya que en el proceso de participación muchos de los intervinientes suelen defender un interés concreto, y en el planeamiento existen muchos intereses contrapuestos, por lo que es necesario adoptar una decisión, una opción entre intereses, que corresponde a la Administración.

Es aquí donde entran en juego los conceptos de facultad discrecional y motivación del plan, para explicar las decisiones que se adoptan. Si el proceso de redacción se ha realizado de forma limpia y correcta lo normal es que se incluyan varias de las propuestas que se hayan ido formulado y se motive, de forma amplia y clara, sobre los criterios por los que se ha elegido la opción final y se han rechazado las otras opciones. Cuando la administración tenía ya preconcebida la opción a adoptar y el proceso de participación se ha utilizado solo desde una perspectiva formal, no material, en estos casos no suelen estimarse muchas alegaciones (salvo aquellas que sean de poca relevancia) y la motivación de la decisión será más más difícil de realizar y se acudirá para ello a expresiones vagas y genéricas.

Aunque se observen todos los trámites de participación pública y se analicen todas las alegaciones que se presenten, siempre queda un margen de discrecionalidad inherente a toda decisión de planeamiento, que corresponde adoptarla, de forma justificada, a la administración competente.

7. CASOS MÁS COMUNES EXAMINADOS POR LOS TRIBUNALES

Leyendo con detenimiento las sentencias que han ido dictando los tribunales de justicia, anulando diversos planes por no respetar el principio de participación ciudadan, podemos ver que existen una serie de errores comunes.

7 a) Nueva información pública en los supuestos de modificaciones sustanciales

Sin duda la mayoría de anulaciones de planes que llevan a cabo los tribunales son por no reiterar el trámite de información pública en los casos en que, tras el período de información pública, y precisamente por aceptar muchas de las alegaciones presentadas, se introducen modificaciones sustanciales que implican un cambio del modelo de ciudad inicialmente propuesto.

Esta necesidad de llevar a cabo una nueva información pública ya fue señalada hace muchos años por la jurisprudencia, que tiene una sólida doctrina jurisprudencial resumida en la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1996 (rec 6396/1991) con estas palabras:

“La jurisprudencia ha precisado el concepto de "modificaciones sustanciales" a efectos de nueva información pública entendiéndolo en el sentido de que los cambios supongan alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto y no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios, una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, un nuevo esquema del mismo que altere, por tanto, de manera importante y esencial sus líneas y criterios básicos y su propia estructura, no cuando las modificaciones afecten a aspectos concretos del plan y no quede afectado el modelo territorial dibujado en él”.

Pero en muchas ocasiones resulta difícil determinar cuando los cambios introducidos tienen la condición de modificaciones sustanciales, toda vez que estamos ante un concepto jurídico indeterminado, cuya concreción debe hacerse caso por caso y según el tipo de planeamiento de que se trate, “en relación con la significación propia del tipo de plan de que se trate” (STS 22 de diciembre de 1986). Y también se aplica en los casos de los estudios de detalle, a pesar de su reducido alcance (STSJ de Asturias de 18 de abril de 2011).

Quizás por esta dificultad de determinar si las alegaciones aceptadas tienen o no la condición de modificación sustancial, el legislador valenciano, y luego el castellano-manchego, establecieron en su legislación urbanística que

en los casos de modificaciones sustanciales no era necesario reiterar la información pública, siendo suficiente que se comunicase a los que hubieran efectuado alegaciones, pero no al resto de ciudadanos. El Tribunal Supremo no admitió esta posibilidad de eliminar el segundo trámite de audiencia, dando lugar a unas interesantes sentencias con motivo del enjuiciamiento de los planes generales de Castellón y Toledo, que fueron anulados. Finalmente, el legislador valenciano en su nueva legislación urbanística ha optado por exigir un nuevo trámite de audiencia en los casos de modificaciones sustanciales.

Lo que si tiene fijado la jurisprudencia es que en estos casos la carga de la prueba corresponde al recurrente, el concepto debe ser interpretado restrictivamente y la modificación sustancial debe analizarse desde un enfoque de ciudad, no en relación a unos terrenos concretos. Como señala la STS 12 de febrero de 1996 (rec 5736/1991), *"las modificaciones concretas y específicas del planeamiento, por muy importantes y "sustanciales" que resulten para los propietarios de los terrenos afectados, son irrelevantes desde la perspectiva del Plan, considerado en su conjunto. Esto explica el escaso éxito que suele tener la alegación que examinamos ante los tribunales, pues las particulares que invocan una determinada modificación la contemplan desde la perspectiva de sus intereses y no desde la de los que han dado lugar al Planeamiento proyectado y que es desde el que han de ser examinadas las "variaciones sustanciales" del planeamiento"*.

También hay que tener en cuenta que estas modificaciones sustanciales pueden ser introducidas por otra administración pública, generalmente la Comunidad Autónoma a la hora de la aprobación definitiva del plan o en la declaración ambiental estratégica, lo que obligaría, en estos casos, a realizar un nuevo trámite de información pública.

La reciente reforma de la Ley de evaluación ambiental llevada a cabo por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, ha establecido que si como consecuencia del trámite de información pública y de consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas, el promotor incorpora en el proyecto o en el estudio de impacto ambiental modificaciones que supongan efectos ambientales significativos distintos de los previstos originariamente, se efectuará un nuevo trámite de información pública y consultas siguiendo las mismas actuaciones que, en todo caso, será previo a la formulación de la declaración de impacto ambiental (art. 38.2).

Por último, destacar que en los casos en que se lleven a cabo modificaciones puntuales el hecho de que no se exija la repetición del trámite de información pública no implica que no deban motivarse los cambios que se han realizado, bajo sanción de nulidad por falta de motivación.⁹

⁹ STS de 5 de junio de 1995 recurso 8619/1990.

7 b) Documentación completa

El legislador ha tomado la costumbre de ir sobrecargando el proceso de elaboración del planeamiento, introduciendo cada vez más informes preceptivos que deben ser incorporados por los redactores del planeamiento. Ya sabemos que es una losa que pesa sobre los redactores del plan, pero hay que reconocer que es algo decidido voluntariamente por todos los legisladores, sin que hasta la fecha nadie se haya atrevido a aligerar esta carga. Pues bien, el documento que se saque a información pública debe contener todos estos informes preceptivos para que puedan ser analizados y estudiados por los ciudadanos en los diversos trámites de información pública.

Es cierto que en la redacción del plan se van incorporando estos informes a medida que se va concretando la propuesta de ordenación, pero en los períodos de información pública debe exponerse toda la documentación que forma parte del plan, sin omitir ningún documento.

Por no cumplir con esta obligación se ha anulado, por ejemplo, el PGOU de Gijón, porque “no se sometió a exposición pública determinados informes de fundamental importancia en cuanto estudian el riesgo geológico o natural de determinadas áreas o zonas del municipio, y ello pese a haber sido expresamente requeridos por la entidad recurrente”, o por falta de estudio hidráulico (Plan Parcial de Orio) o el POUM de Granollers, porque “carece de la Memoria social y del Informe de la evaluación de la movilidad generada, y que por ello el POUM está viciado de nulidad”, o el PGOU de Osuna en el que en la aprobación provisional se incluyeron como anexos “el Estudio Económico-Financiero, el Estudio de Sostenibilidad Económica y Resumen Ejecutivo, sin someterlos a información pública”.

En todos estos supuestos no es que falte esta documentación, lo que de por sí sería causa de nulidad, si existe pero no se ha sometido a información pública o, lo que es lo mismo, no se ha dado la oportunidad de ser conocida por todos los ciudadanos en este trámite. Y por este criterio formal, de que existiendo no se ha dado a conocer a los ciudadanos, se deben anular las actuaciones, pudiendo destacarse la reflexión que realiza el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en su sentencia de 17 de enero de 2008 cuando indica que “la Sala lamenta tener que adoptar tan drástica solución frente a una Administración que ha dado muestras sobradas de receptividad a la normativa comunitaria ambiental, y declarar la nulidad de las Normas Urbanísticas Regionales por un motivo en apariencia formal, pero que la legislación de forma progresiva, al igual que la jurisprudencia, le ha otorgado el carácter de esencial, imponiéndolo como trámite preceptivo en virtud de una normativa aprobada al final de su tramitación, pero aplicable *ratione temporis*.”

7 c) Reposada lectura y contestación específica a las alegaciones

La jurisprudencia es clara y constante al indicar que, tal y como establece el artículo 5.e) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, la participación efectiva en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental se concreta en la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y en el derecho a obtener de la Administración una respuesta motivada. El tema de la motivación de las decisiones urbanísticas daría lugar también a un estudio monográfico sobre el mismo, pero ahora nos limitamos a recordar que las alegaciones que se presenten en los trámites de información pública deben ser contestadas de forma motivada.

Como ejemplo de esta claridad puede citarse STS de 16 febrero 2009 (rec 9414/2004) cuando señala que "el exacto cumplimiento de tales trámites exige no solo la mera formulación y recepción de los diversos alegatos de esas entidades y particulares, sino la reposada lectura de los mismos por la Administración y su contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones, para así considerar integrado y realizado el trámite de audiencia pública, que debe posibilitar la corrección de errores, puntos de vista o cambios de enfoque en el contenido del Plan."

Y como ejemplo de constante jurisprudencia puede citarse la STS de 6 de octubre de 2015 (rec 2676/2012) cuando señala: "como esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de fechas 25 de febrero de 2003 (recurso de casación 6876/1999), 16 de febrero de 2009 (recurso de casación 9414/2004) y 15 de marzo de 2012 (recurso de casación 6335/2008), la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación del derecho de audiencia, lo que supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento, ya que 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."

7 d) Principio general del derecho urbanístico y medioambiental

A pesar de que la normativa procura dar las pautas a seguir en cada momento, lo cierto es que no puede prever todas las situaciones posibles, lo que exige tener muy claro cuáles son los principios generales de actuación,

para poder resolver las diversas situaciones que surjan y no tengan una clara regulación legal. Pues bien, en estos supuestos, los principios de participación pública y el derecho de acceso a la información sirven para poder dar la solución correcta, facilitando tanto la participación pública como la información solicitada, partiendo del criterio de que se está trabajando en común, entre todos.

La existencia de un principio general de participación permite incluso poder dejar sin efecto alguna normativa que pretenda limitar su alcance, como ocurrió con las leyes urbanísticas de Valencia y de Castilla La Mancha que eliminaron la información pública en los casos en que se hubieran introducido modificaciones sustanciales. También le ha servido al Tribunal Supremo para exigir la obligatoriedad del trámite de información pública en los supuestos en que la Comunidad Autónoma suspende una normativa urbanística municipal y aprueba, por motivos de urgencia, una normativa provisional, como ha ocurrido en los municipios de Barreiros, Orense y Denia.

Por último destacar el hecho de que el ámbito urbanístico y el ámbito medioambiental tienen una sustantividad propia, a pesar de estar íntimamente relacionados, lo que exige una especial cautela a los redactores del planeamiento, en la medida en que existen algunas diferencias de matices entre ambos sectores que puede tener su relevancia en algún caso concreto. Así, por ejemplo, el plazo de información pública suele ser de 30 días en el planeamiento mientras que en la ley de evaluación ambiental es de 45 y por el contrario, la legitimación es mucho más amplia en el ámbito urbanismo que en la legislación ambiental. Por ello, en la medida en que los aspectos medioambientales tienen cada día una mayor relevancia, sería conveniente ir unificando en lo posibles estas diferencias.

ANEXO
RELACION DE SENTENCIAS ANULANDO EL
PLANEAMIENTO POR
DEFECTOS EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Sentencias del Tribunal Supremo

- ✓ 11 de julio de 1986 Plan General de Ordenación Urbana de Villafranca del Penedés (Barcelona).
- ✓ 30 de septiembre 1986 Plan Parcial del Sector Gran Industrial de Tarragona.
- ✓ 4 de noviembre de 1986 Revisión PGOU de Bagur (Gerona).
- ✓ 22 de diciembre de 1986 PGOU de Ametlla de Mar (Tarragona).
- ✓ 8 de abril de 1987. PGOU de Anglés (Girona).
- ✓ 18 de septiembre de 1987 (recurso 123/1986) Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano. Cascante (Navarra).
- ✓ 22 de febrero de 1988 (rec 355/1981) Modificación de las normas de las zonas rurales del PGOU de San Sebastián.
- ✓ 15 de marzo de 1988 (rec 202/1988) PGOU de Valladolid.
- ✓ 21 de diciembre de 1988 Normas Subsidiarias de Alfarrás (Lérida).
- ✓ 30 de junio de 1989 Ordenación de terrenos anexos a la barriada "La Cancelada", en Estepona (Málaga).
- ✓ 29 de noviembre de 1989 (rec 1.571/1987) PGOU de Sagunto (Valencia).
- ✓ 12 de noviembre de 1998 (rec 8136/1992) PGOU Vilassar de Mar (Barcelona).
- ✓ 14 de noviembre de 1990 (rec 1740/1989) PGOU de L'Escala (Girona).
- ✓ 28 de noviembre de 1990 (rec 1510/1989) PGOU de Palamós (Girona).
- ✓ 8 de junio de 1993 (rec 532/1998) Modificación puntual PGOU de Las Palmas, polígono 14, "Lomos del Chinche".
- ✓ 5 de junio de 1995 (rec 8619/1990) PGOU de Capellades (Barcelona).
- ✓ 12 de junio de 1998 (rec 8136/1992) PGOU de Vilassar de Mar (Barcelona).
- ✓ 24 de septiembre de 1999 (rec 2023/1996) Modificación puntual PGOU de Soria.
- ✓ 15 de enero de 2000 (rec 2172/1994) Modificación de las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de Pamplona y su zona de influencia. (Navarra).

- ✓ 23 de enero de 2003 (rec 5018/1999) Modificación del PERI de enlace de la Rambla con la calle Rull. Barcelona.
- ✓ 25 de febrero de 2003 (rec 6876/1999) PORN Montes de Toledo.
- ✓ 4 marzo 2003 (rec 5954/1999) PORN del Área de Monfragüe (Cáceres).
- ✓ 6 de mayo de 2003 (rec 3727/1997) Declaración del Parque natural del área de Cornalvo (Badajoz).
- ✓ 11 de noviembre de 2004 (rec 2504/2002) PGOU de Ávila.
- ✓ 19 de abril de 2005 (rec 7293/2001) Revisión Plan Parcial, Sector 9 de las Normas Subsidiarias de Santa Lucía de Tirajana (Canarias).
- ✓ 15 de diciembre de 2005 (rec 7376/2002) PGOU de Colindres (Cantabria).
- ✓ 4 de mayo de 2007 (rec 7450/2003) Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.
- ✓ 30 de septiembre de 2008 (rec 5818/2004) Plan Especial de Reforma Interior del Ámbito PRO 5 Burtzeña, Baracaldo (Vizcaya).
- ✓ **9 de diciembre de 2008 (rec 7459/2004)** Revisión PGOU de Castellón.
- ✓ 9 de febrero de 2009 (rec 6714/2004) Modificación PGOU del Puerto de Santa María (Cádiz).
- ✓ 16 de febrero de 2009 (rec 9414/2004) PORN de los Arribes del Duero (Salamanca y Zamora).
- ✓ 25 de febrero de 2009 (rec 6876/1999) PORN Montes de Toledo.
- ✓ 23 de abril de 2009 (rec 10814/2004) Plan General de Ordenación de Barberá del Vallés (Barcelona).
- ✓ 11 de mayo de 2009 (rec 6341/2006) PGOU de Zamora.
- ✓ 11 de noviembre de 2009 (rec 4102/2005) Declaración de espacio natural protegido Parque del Macizo de Peña Cabarga (Cantabria).
- ✓ 10 de diciembre de 2009 (rec 4384/2005) PRUG Pinares de Rodeno (Teruel).
- ✓ 23 de febrero de 2010 (rec 215/2006) PGOU de Guilleña (Sevilla).
- ✓ 25 de marzo de 2010 (rec 1385/2006) Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Saldaña de Burgos (Burgos).
- ✓ 4 de enero de 2011 (rec 1856/2005) PGOU de LLanes (Asturias).
- ✓ 14 de febrero de 2011 (rec 225/2006) Normas Subsidiarias de Polanco (Cantabria).

- ✓ 7 de julio de 2011 (rec 868/2008) Revisión del PGOU de Torroella de Montgrí (Gerona).
- ✓ 15 de marzo de 2012 (rec 6335/2008) Proyecto Sectorial del aprovechamiento hidroeléctrico en el río Landro en Ourol y Muras (Lugo).
- ✓ 28 de junio de 2012 (rec 3013/2010) y 30 de abril de 2013, PGOU de Albaida (Valencia).
- ✓ 20 de septiembre de 2012 (rec 5349/2010) PRUG del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama. (Madrid).
- ✓ 28 de septiembre de 2012 (rec 2092/2011) Aprobación de documentación complementaria del PGOU de Madrid.
- ✓ 25 de octubre de 2012 (rec 2872/2010) Plan Parcial de iniciativa privada del Sector 8 Munto de las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal de Orio (Guipuzcoa).
- ✓ 18 de enero de 2013 (rec 4572/2010) Plan de Reforma Interior del Mercado Municipal de Benidorm (Alicante).
- ✓ 13 de mayo de 2013 (rec 3400/2009) PGOU de Benissa (Alicante).
- ✓ 25 de septiembre de 2013 (rec 6557/2011) Plan especial de reserva de suelo "Plataforma Logística de Alicante".
- ✓ 19 de diciembre de 2013 (rec 880/2011) Plan de Ordenación Municipal de Villar de Olalla (Cuenca).
- ✓ **5 de febrero de 2014 (rec 2916/2011)** Aprobación de la Ordenación Urbanística Provisional de Barreiros (Lugo).
- ✓ **27 de febrero de 2014** (rec 5116/2011) PGOU de Toledo.
- ✓ 11 de marzo de 2015 (rec 1449/2013) PDSU Riobobos (Cáceres).
- ✓ 6 de mayo de 2015 (rec 1710/2015) PGOU de Gijón (Asturias).
- ✓ 3 de julio de 2015 (rec 3554/2013) Decreto 15/2011, de 1 de febrero, de la Junta de Andalucía, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales.
- ✓ 22 de julio de 2015 (rec 3549/2013) Plan Territorial Especial Supramunicipal Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias.
- ✓ **26 de noviembre de 2015 (rec 69/2014)** PGOU de Guaro (Málaga).
- ✓ **6 de diciembre de 2015 (rec 2676/2012)** Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga.
- ✓ 19 de enero de 2016 (rec 851/2014) Plan Especial de Reforma Interior de Mejora de tres calles de Nerpio (Albacete).
- ✓ 7 de septiembre de 2016 (rec 2127) Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Vic (Barcelona).

- ✓ **30 de mayo de 2017 (rec 3169/2015)** Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Santurtzi (Vizcaya).
- ✓ 22 de junio de 2017 (rec 1466/2016) PGOU de Cabezón de la Sal (Cantabria).
- ✓ 29 de junio de 2017 (rec 1964/2016) Régimen urbanístico transitorio de Denia (Alicante).

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

- ✓ 6 de noviembre de 2007 (rec 452/2006) Normas Subsidiarias de Rute (Córdoba)
- ✓ 26 de octubre de 2017 (rec 194/2014) Modificación del PGOU, Adaptación Parcial de las NNSS de Osuna (Sevilla).

Tribunal Superior de Justicia de Asturias

- ✓ 18 de abril de 2011 (rec 1370/2009) Estudio de Detalle El Congüeyu, en Barro, Concejo de Llanes.
- ✓ 10 de octubre de 2012 (rec 1986/2007) PGOU del Concejo de Piloña.
- ✓ 6 de julio de 2015 (rec 277/2014) Plan estratégico de residuos del Principado de Asturias.
- ✓ 20 de junio de 2016 (rec 411/2015) PGOU de Corvera.

Tribunal Superior de Justicia de Baleares

- ✓ 30 de junio de 2010 (rec 5/2005) Modificación puntual NNSS de Sant Lluís.

Tribunal Superior de Justicia de Canarias

- ✓ 29 de mayo de 2006 (rec 205/2002) PGOU de Telde.

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria

- ✓ 17 de enero de 2008 (rec 601/2006) Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria.
- ✓ 18 de junio de 2018 (rec 233/2015) PGOU de Laredo.

Tribunal Superior de Justicia de Galicia

- ✓ 17 de junio de 2010 (rec 4151/2006) Modificación puntual del "Plan Especial del Peirao de Arcade" Soutomaíor (Pontevedra).

- ✓ **6 de octubre de 2016 (rec 4251/2011)** Aprobación de la ordenación urbanística provisional de Orense.

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

- ✓ 17 de mayo de 2011 (rec 87/2008) Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Viladamat (Girona).
- ✓ 23 de junio de 2011 (rec 628/2007) Modificación puntual de las NNSS de Planeamiento en el ámbito del Golf del Maresme. Sant Vicenç de Montalt (Barcelona).
- ✓ 26 de octubre de 2011 (rec 555/2007) Plan de Ordenación urbanística de Granollers (Barcelona)
- ✓ **15 de mayo de 2017 (rec 152/2014)** "Plan Director Urbanístico para la delimitación y ordenación del Centro Direccional de Cerdanyola. Cerdanyola del Vallès (Barcelona)
- ✓ **20 de julio de 2017 (rec 172/2014)** Plan General de Política Forestal de Cataluña 2014-2024.
- ✓ 26 de octubre de 2018 (rec 159/2013) Modificación Puntual del Plan General de Ordenación de Mataró (Barcelona).

Tribunal Superior de Justicia de Extremadura

- ✓ 11 de marzo de 2014 (rec 776/2010) Plan General Municipal de Cáceres.

Tribunal Superior de Justicia de Navarra

- ✓ 7 de abril de 2015 (rec 22/2012) modificación de las Normas Subsidiarias de Liédena en el ámbito del LIC de la Sierra de Leyre y Foz de Arbayún.

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

- ✓ 10 de junio de 2011 (rec 1827/2009) Modificación puntual PGOU de Bilbao para la modificación de la unidad ejecución 203.02, entre el Callejón del Campo Volantín y la Travesía Tiboli
- ✓ 27 de enero de 2012 (rec 1851/2009) Revisión parcial NNSS de Oiartzun.
- ✓ 17 de noviembre de 2014 (rec 748/2013) Modificación puntual PGOU de Bilbao, sobre implantación de centros de culto.
- ✓ 10 de octubre de 2016 (rec 661/2014) PGOU de Gordexola (Vizcaya).

- ✓ 30 de noviembre de 2016 (rec 420/2015) Plan General de Ordenación Urbana de Izurtza (Vizcaya).
- ✓ 12 de febrero de 2018 (rec 373/2015) PGOU de Lezama (Vizcaya).