

“MAS DE 90 PLANES DE URBANISMO ANULADOS POR AUSENCIA O INSUFICIENCIA EN LA JUSTIFICACION DE SUS DECISIONES”

“MORE THAN 90 TOWN PLANNING CANCELLED BY ABSENCE
OR INSUFFICIENCY IN THE JUSTIFICATION OF THEIR
DECISIONS”

Autor: José Antonio Ramos Medrano. Técnico Administración General.
Ayuntamiento de Madrid

Resumen:

A pesar de que la legislación urbanística exige que los planes de urbanismo vengan acompañados de diversas memorias, justificativa, ambiental, económica, de participación ciudadana, aun así, hay veces que la Administración no consigue justificar la racionalidad de sus decisiones. Son muchos los planes que se anulan por no justificar correctamente cual es la finalidad o la necesidad pública que justifica alguna de sus medidas. El control de la discrecionalidad administrativa es una constante en el derecho administrativo, pero siempre queda un último juicio de apreciación que corresponde a la Administración aunque, a cambio, se le exige una espacial motivación.

Abstract:

Urban legislation requires that town planning comes with a whole range of reports such as justifications, environmental, economical or citizen participation. However, there are times when the Administration fails to justify the rational of their decisions. There are many plans that are canceled for not correctly justifying what is the purpose or public needs that justifies these measures. The control of administrative discretion is a constant in administrative law, but there is always one last judgment of appreciation that corresponds to the Administration. However, special motivation is required.

Palabras clave: Motivación. Discrecionalidad administrativa. Planeamiento urbanístico. Desarrollo sostenible.

Keywords: Motivation. Administrative discretion. Town Planning. Sustainable Development.

Sumario:

- 1. Introducción**
 - 2. Conceptos de derecho administrativo**
 - 3. Identificación de los intereses generales**
 - 4. Motivación**
 - 5. Calidad de la motivación**
 - 6. Plus de motivación**
 - 6.1. Clasificación de suelo**
 - 6.1.1 Limitaciones en la clasificación del suelo urbanizable**
 - 6.1.2 Carácter reglado del suelo no urbanizable protegido**
 - 6.1.3 Suelo urbano no consolidado**
 - 6.2. Ámbitos de gestión discontinuos**
 - 6.3. Justa distribución de beneficios y cargas**
 - 6.4. La catalogación como potestad reglada**
 - 6.5. Coherencia de la ordenación**
 - 6.6 Mantenimiento de la calidad urbana**
 - 6.7 Inejecución de sentencias judiciales**
- Anexo. Relación de sentencias.**

Summary:

- 1. Introduction.**
 - 2. Concepts of administrative law**
 - 3. Identification of the public interest**
 - 4. Motivation**
 - 5. Strength of the motivation**
 - 6. Incentives for motivation**
 - 6.1. Land classification**
 - 6.1.1 Limitation in the classification as developed land**
 - 6.1.2 Regulated protected undeveloped land**
 - 6.1.3 Conditions of urban land unconsolidated**
 - 6.2. Discontinuous areas of management**
 - 6.3. Fair distribution of benefits and burdens**
 - 6.4. Cataloguing regulated authority**
 - 6.5. Coherence of management**
 - 6.6. Maintaining urban quality**
 - 6.7. Non-execution of judicial sentences**
- Annex. List of Judgment**

1. INTRODUCCIÓN.

Hace ya algún tiempo, concretamente en el año 2015, se publicó en esta revista un artículo sobre los [10 errores más básicos y frecuentes en el urbanismo español](#) que tuvo una buena acogida, lo que me animó a profundizar en el estudio de algunos de estos errores. De esta forma, en posteriores artículos se analizaron con detalle los diversos planes que habían sido anulados por no disponer de recursos hídricos, incluyendo un anexo con 90 sentencias anulatorias de planes de urbanismo por este motivo. Posteriormente se estudiaron los supuestos de anulaciones del planeamiento por no incluir la evaluación ambiental estratégica, instrumento ambiental que ha tardado mucho en generalizarse en su aplicación, con las consiguientes nulidades de todos aquellos planes que no recogían este nuevo instrumento que pretende analizar los efectos ambientales que van a tener las decisiones que se adopten en el plan. El tercer estudio se centró en la nulidad por ausencia o insuficiencias de las memorias económicas del planeamiento, que a pesar de ser un error que no estaba incluido en el primer listado de los 10 errores más básicos, había observado que este defecto era también muy frecuente. Y en el año 2019 se analizó el planeamiento anulado por fallos en la participación ciudadana que debe llevarse a cabo en la fase de elaboración de los planes.

El motivo ahora elegido, que ya se incluía en el estudio inicial de los 10 errores más básicos y frecuentes, tiene una característica especial, y es que no se refiere a un aspecto o tema concreto del planeamiento, sino que es una exigencia que se impone a todo él, a todas las decisiones que se adoptan. Tiene un carácter transversal, exigiendo que se motiven y expliquen las opciones y determinaciones que se incluyen en el plan, desde una perspectiva transversal y global, todas ellas¹. La motivación es la clave de bóveda del planeamiento, lo que da firmeza a las decisiones que se van adoptando, que quedan consolidadas con la explicación y fundamentación de las mismas.

De esta forma, la motivación está recogida en el Título Preliminar del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2105, en su artículo 4, dentro de los que podemos considerar como principios generales, al establecer que “el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve”. Este artículo no es más que la concreción en este campo del principio constitucional establecido en el artículo 103 de la Constitución cuando afirma, en sentido positivo, que “la Administración Pública sirve con

¹ El artículo 38 del Reglamento de Planeamiento de 1978 ya detalló los diversos aspectos que deben incluirse en la memoria del planeamiento, como documento vinculante que es.

objetividad los intereses generales” y, en sentido negativo, prohibiendo en su artículo 9.3 “la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”².

Todos los planes de ordenación territorial y urbanística contienen una memoria justificativa, incluso ahora existen también otras memorias, económica, ambiental y de participación ciudadana, pero no siempre explican con claridad los motivos por los que se adopta una decisión concreta o, simplemente, no existe un interés general que lo justifique. Como vemos, al hablar de potestad, motivación e intereses generales nos estamos introduciendo en el núcleo central del derecho administrativo, lo que en principio complica un poco el tema para los que no están acostumbrados a trabajar con estos conceptos. Pero el hecho de que sean conceptos jurídicos con fronteras no muy nítidas no supone que no sean fáciles de cumplir, porque sí tienen una fácil comprensión por parte de todos aquellos que trabajan en este campo profesional.

2. CONCEPTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El artículo cuarto habla de potestad de ordenación territorial y urbanística y de intereses generales, lo que supone reconocer el carácter público de la ordenación y que esta potestad no tiene como finalidad la consecución de un beneficio privado o del propio Ayuntamiento sino que, sobre todo, debe suponer un beneficio para la comunidad o ciudadanos de un determinado municipio o ámbito de ordenación. El carácter del plan como potestad, cuya aprobación corresponde a la Administración pública, es asumido por todos los propietarios, promotores y vecinos que se dirigen a la Administración local o autonómica para que recoja en el planeamiento una determinada petición o proyecto.

El carácter omnicomprensivo del urbanismo da lugar a una compleja interrelación administrativa, a través de informes de diverso alcance de las distintas Administraciones afectadas, y de un procedimiento de aprobación en el que participan la Administración local y autonómica en una relación ya relativamente asentada y conocida por todos. Precisamente esta compleja interrelación administrativa ha inutilizado gran parte de las ventajas que supone la planificación, (incluso muchos ayuntamientos han desistido de una modificación del planeamiento por su enorme complejidad y lentitud) pero

² Como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2011 (recurso 6091/2007) con motivo de una reclamación contra una decisión puntual del PGOU de Las Palmas, “la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE), que se encuentra en una conexión íntima con la vinculación de las Administraciones a los principios de legalidad y de igualdad, proscribire la adopción de medidas que en sí mismas se revelan como faltas de justificación contrarias a la realidad de los hechos”.

nadie discute que se trata de una competencia pública. Otra cosa es que no se ejerza, o que haya que buscar otros nuevos instrumentos de trabajo (proyectos de interés regional o actuaciones singulares) para dar respuesta a nuevas necesidades que no pueden ser encajadas territorialmente con los instrumentos vigentes.

Además, es una potestad muy amplia a la hora de concretar el modelo de ciudad que se quiere, lo que se denomina *ius variandi*, posibilidad que se otorga a la Administración para modificar, con ciertos límites, la realidad existente. Y aquí entra en juego la distinción entre potestades regladas y discrecionales, que se interrelacionan entre sí a la hora de articular las diversas técnicas e instrumentos de ordenación. La jurisprudencia tuvo ocasión de destacar, desde hace tiempo,

“el carácter ampliamente discrecional del planteamiento -independientemente de que existan aspectos rigurosamente reglados-. Es cierto que el “genio expansivo del Estado de Derecho” ha ido alumbrando técnicas que permiten un control jurisdiccional de los contenidos discrecionales del planeamiento, pero aun así resulta claro que hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial”. (STS de 9 de julio de 1991).

El ejercicio de las facultades discrecionales en las decisiones que adopta la Administración exige, ineludiblemente, la necesidad de motivar las causas que justifican esa elección por parte de la Administración, para evitar que se actúe de forma arbitraria. Como señala esta misma sentencia,

“la profunda discrecionalidad del planeamiento, producto normativo emanado de la Administración y que pese a ello está habilitado para regular el contenido del derecho de propiedad - art. 33,2 de la Constitución y sentencias de 2 de febrero de 1987, 17 de junio de 1989, 28 de noviembre de 1990 y 12 de febrero, 11 de marzo y 22 de mayo de 1991, etc.- explica la necesidad esencial de la Memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad³”.

Precisamente el derecho administrativo surge como mecanismo de control de la Administración pública frente a la inmunidad de la Administración en el ejercicio de sus facultades. Como decía Montesquieu, para la buena marcha de las cosas es preciso que el poder controle al poder. De esta forma, a lo largo de los años se han ido creando una serie de conceptos para evitar una utilización indebida por parte de la Administración de los poderes que se le iban otorgaban, en la medida en que tenían como finalidad la consecución de

³ Sobre el tema de la discrecionalidad debe leerse el libro de Tomas Ramón Fernández, “De la arbitrariedad de la Administración”. Editorial Civitas. 2008. 5ª edición. Obra en la que se incluyen varios trabajos de este autor sobre la diferencia entre la discrecionalidad y la arbitrariedad. También la obra de Eduardo García de Enterría “Las luchas contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo”. Editorial Civitas. 2016 3ª edición.

intereses generales y no particulares. Y es precisamente el control judicial de la motivación de las decisiones administrativas lo que permite evitar situaciones de desviación de poder, en las que se pretende, con una determinada ordenación, la consecución de intereses particulares no generales⁴.

Hay un punto de arranque en la postura jurisprudencial sobre el alcance de la motivación que lo encontramos en la famosa sentencia de 16 de junio de 1997 que dio lugar a la actual plaza de la memoria vinculante, del barrio madrileño de Orcasitas, sentencia que fija por primera vez el carácter vinculante de la memoria del plan⁵. El letrado de este pleito fue Eduardo García de Enterría, que ha tenido el mérito y privilegio de defender algunos de los aspectos más relevantes e interesantes del derecho urbanístico, toda vez que fue también el defensor de las transferencias de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano que, a pesar de obtener unas primeras sentencias favorables, finalmente no se logró consolidar por la dificultad de su implantación.

Pero la postura clásica de la motivación del planeamiento fue formulada por el magistrado del Tribunal Supremo, Francisco Javier Delgado Barrio, coincidiendo con la necesidad de fijar los límites a la potestad de planeamiento de las Comunidades Autónomas a la hora de ejercer su nueva competencia de aprobación del planeamiento municipal⁶.

Son siete sentencias dictadas entre los años 1991 y 1992, que han consolidado una postura jurisprudencial firme, que se va repitiendo en todas las sentencias posteriores que se han ido dictando a la hora de enjuiciar los diversos planes. De estas siete sentencias, dictadas entre los años 1991 y 1992, en 5 se anula el plan por falta de motivación y en las otras dos, el Tribunal Supremo confirma la correcta motivación de las decisiones del plan.

Sin duda los conceptos jurídicos de *ius variandi*, control de la arbitrariedad, facultades discrecionales, los hechos determinantes o la desviación de poder, tienen en sí mismos una profunda complejidad. Pero en la realidad son de fácil observancia en la medida en que el planificador tenga siempre en cuenta el interés de la comunidad, de los ciudadanos a los que va dirigida la ordenación que está implantando, y respete los límites legales y procedimentales que se le han establecido en la legislación, tanto estatal como autonómica y local.

⁴ Como señala la STS de 2 de febrero de 2017 (recurso 1448/2016) “la principal característica de la desviación de poder consiste en que la Administración, a la hora de desarrollar la actividad planificadora, se aparta del interés público que ha de presidir dicha actuación.”

⁵ Este proceso de remodelación urbanística está explicado en el libro “Del barro al barrio: la Meseta de Orcasitas”. Tomás Martín Arnoriaga. Asociación de vecinos de la Meseta de Orcasitas. 1986.

⁶ Además de estas sentencias, este magistrado ha reflejado todo su planteamiento doctrinal en el libro “El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico” Editorial Civitas. 1993.

Como destaca Rodríguez Arana⁷, a estos conceptos tradicionales del derecho administrativo del siglo XX, centrados en el control de una Administración burocrática y escasamente participativa, se han ido añadiendo otra serie de conceptos nuevos derivados del nuevo papel que está desarrollando la administración en el siglo XXI, una vez consolidados los principios democráticos y participativos, pero con nuevos retos causados por una constante pérdida de la calidad ambiental del territorio, de la biodiversidad y de los efectos del cambio climático. Así van surgiendo paulatinamente nuevos mecanismos de control bajo los principios de buena administración⁸, desarrollo sostenible, y precaución y prevención. El principio de desarrollo sostenible, como concepto jurídico indeterminado que es, no es un tema baladí, porque no estamos ante un supuesto de una potestad discrecional, sino que hay desarrollo sostenible o no lo hay, y es un aspecto controlable por los tribunales⁹.

Pero, insistimos, todos estos conceptos y mecanismos de control solo entran en juego cuando la Administración se aleja de lo que son intereses de la comunidad y del principio de legalidad, pero no suponen ninguna complicación añadida al ejercicio de la ordenación urbanística o territorial, en la medida en que se motive y explique el porqué de sus decisiones.

3. IDENTIFICACIÓN DE LOS INTERESES GENERALES

La ley habla de intereses generales, en plural, toda vez que no hay un único interés general sino muchos intereses y hay que buscar formas y procedimientos para integrar, en la medida de lo posible, todos los intereses concurrentes, local-autonómico-estatal y todos los intereses sectoriales concretos. También hay que ponderar y valorar estos intereses a la hora de analizar cuál de ellos es el prevalente en cada caso concreto.

⁷ Rodríguez-Arana, Jaime, “El derecho administrativo en el siglo XXI” Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, 2009, 13: 627-643. Como destaca este autor, cuando el poder hace un ejercicio de motivación permanente, es un poder que se está legitimando democráticamente.

⁸ El artículo 41.2.c de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea recoge la motivación como uno de los elementos que forma parte del derecho de los ciudadanos a una buena administración.

⁹ Algunos autores tienen una concepción más pesimista de estos principios. Así Jordi Borja señala, no sin razón, que “hay palabras que triunfan. Por ello deben ser destruidas o deconstruidas si el uso se ha convertido en abuso. Aprendizajes de concepto como Participación, Sostenibilidad, Competitividad, Buenas Prácticas y Gobernabilidad obviamente han sido prostituidos. Sirven para todo y a todos. No sirven para nada. O quizás sí, permiten a las autoridades públicas y a los funcionarios (locales, nacionales o internacionales) mejorar la retórica de sus discursos y de sus documentos”. Tesis doctoral “Revolución urbana y derechos ciudadanos”. Universidad de Barcelona, marzo 2012.

Nuevamente estamos ante un concepto jurídico indeterminado, más propio de la filosofía del derecho, o incluso del derecho natural, que del derecho administrativo. Si bien, a pesar de la innegable dificultad de este concepto, - que por cierto ya ha sido muy perfilado a la hora de determinar la causa de las expropiaciones forzosas- si hay una percepción mayoritaria de cuando estamos ante intereses generales y cuando ante intereses particulares. Y precisamente esta es la finalidad de la motivación, explicar cuáles son estos intereses generales y como se va a ver beneficiada la ciudad y sus habitantes, o la región, en el caso de que se establezca una condición de carácter supramunicipal en la fase de control y aprobación por la comunidad autónoma o en la fase previa de evaluación ambiental.

Con carácter general, cuando la Administración lleva a cabo la redacción de un instrumento de planeamiento, ya sea territorial o urbanístico, al tener la iniciativa, suele atender a la satisfacción de los intereses generales, que se concretan en una ordenación determinada, tras un análisis previo de las distintas opciones o alternativas posibles y con una gran participación ciudadana. Todos los equipos de planificadores suelen tener una guía metodológica de trabajo, de los objetivos a conseguir, casi todos ellos recogidos en la Agenda Urbana Española, documento en el que se apuesta por el modelo de ciudad mediterránea, compacta, compleja y cohesionada socialmente. Lo que sucede es que sobre esta idea inicial empiezan a interferir distintos intereses, concretos o particulares, que dificultan la labor del planificador. Una primera dificultad es ubicar determinados puntos negros, necesarios para el desarrollo de la ciudad, pero que nadie quiere tenerlos próximos a su domicilio. Son las infraestructuras grises, y determinados equipamientos como puntos limpios, tanatorios o centros de energía, por citar algunos ejemplos. Una segunda dificultad surge por la defensa acérrima del derecho de propiedad que hacen los propietarios de suelo, con el deseo, legítimo pero particular, de maximizar su beneficio económico. La jurisprudencia es inconcusa al señalar que "las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal."¹⁰

Ante esta dificultad de armonizar los intereses generales de la ciudad con los particulares de los propietarios de suelo, se ha optado en varias legislaciones autonómicas, siguiendo una vez más el ejemplo de la legislación valenciana, por diferenciar un plan general de carácter estructural y un plan de ordenación

¹⁰ STS de 12 de diciembre de 2014 (recurso 3058/2012) y las que en ella se citan.

detallado o concreto. En el primero solo se recogen las líneas generales del desarrollo de la ciudad, sin entrar en los temas concretos de ubicación y distribución de los aprovechamientos urbanísticos, que se posponen para el plan de ordenación detallado. Con ello, se evitan litigios con los propietarios del suelo a la hora de redactar el planeamiento estructural y se desjudicializa esta fase de ordenación, con el consiguiente incremento de la seguridad jurídica.

Pero si la concreción de los intereses generales es relativamente fácil en la fase de redacción inicial de un plan general, mayor dificultad tiene en los casos en que se pretende llevar a cabo una modificación puntual o cuando el planeamiento es presentado directamente por los particulares. En los casos en que se presentan ante la Administración propuestas de modificación del planeamiento vigente, lo primero que debe hacer el órgano competente para su tramitación es ver que beneficio va a obtener la ciudad, los ciudadanos, con esta modificación. Y para ello tiene que separar, desde un primer momento, lo que son los legítimos intereses individuales de los propietarios o del promotor del suelo, de lo que son intereses de la ciudad, que no tienen por qué ser siempre coincidentes.

Y la siguiente pregunta es si esa finalidad puede lograrse a través de otros instrumentos que no requieran la modificación del plan. Por ejemplo, la implantación de una actividad económica, que beneficia tanto al promotor como a los ciudadanos por la creación de puestos de trabajo, puede no exigir necesariamente la modificación del plan, si fuera posible su localización en una parcela industrial en caso de existir suelo vacante con esta calificación. O la instalación de una actividad de ocio no equivale a que exista interés público en su implantación. La legislación urbanística autonómica ha recogido las actuaciones o proyectos regionales, como instrumento de intervención de la Administración autonómica que prevalece sobre el planeamiento municipal y esta prevalencia se justifica en el interés regional que tiene el proyecto concreto. Por lo que hay que ser muy estricto a la hora de explicar cual es ese interés regional prevalente, para no confundirlo con un mero proyecto empresarial que genera puestos de trabajo, como otros muchos que no tienen esta prevalencia. Por ello, en alguna legislación autonómica se separan los procedimientos de declaración de interés estratégico o regional de la posterior ordenación¹¹.

También pueden existir intereses contrapuestos, en la medida en que, por ejemplo, la implantación de una gran superficie comercial puede afectar negativamente al pequeño comercio ya existente, por lo que la concreción del

¹¹ Por ejemplo el Decreto Ley 4/2019, de 10 de diciembre, sobre declaración de interés estratégico para Andalucía y la creación de una unidad aceleradora de estos proyectos.

interés público no siempre es una cuestión fácil. Precisamente cuando no se ve muy claro cuál es el interés público es posible que éste no exista. Y estas preguntas deben formularse al promotor en el mismo momento de la presentación de la propuesta, en la medida en que en muchos casos sí resulta posible compaginar la existencia de intereses públicos y privados, sobre todo en aquellos supuestos en los que el promotor no tiene como única finalidad la de maximizar su inversión a toda costa¹².

No se trata de justificar a posteriori cuales son los intereses generales dejando para el final la motivación del plan, lo que coloquialmente se denomina vestir al santo, sino que debe realizarse desde el principio, en la misma fase de su presentación, de tal forma que luego no cueste explicar los intereses generales que se ven beneficiados con esta nueva ordenación.

Claro que toda modificación del planeamiento va a tener unos efectos beneficiosos para la comunidad, en la medida en que se ampliarán las zonas verdes, equipamientos, etc, pero estos no tienen que ser meros efectos secundarios o colaterales,¹³ sino de una especial relevancia, que debe ser exigida por los ayuntamientos desde el mismo momento en que se plantee cualquier propuesta por un promotor, ¿Qué gana la ciudad y los ciudadanos con esta propuesta? La memoria económica es un complemento muy importante de esta motivación en la medida en que en ella se explica, en euros, la rentabilidad de la propuesta y, en coherencia con estos datos, los beneficios para la ciudad deben estar, siempre, adecuados al beneficio que obtienen los particulares.

4. MOTIVACIÓN

A la Administración se le dota de una serie de potestades para la consecución de los intereses generales, pero se le exige, que menos, que motive las decisiones que adopta en el ejercicio de su potestad. La motivación es una exigencia constante de toda la actuación administrativa, no solo en el planeamiento, sino para todos los actos y decisiones. Las leyes de procedimiento administrativo han establecido, desde siempre, la necesidad de

¹² Dejamos al margen los supuestos en que los promotores incorporan a sus filas a los funcionarios o autoridades locales, cuyo encaje es más propio del derecho penal que del administrativo. Si bien, una parte destacada de la labor que ha llevado cabo la sección 5ª del Tribunal Supremo en los años del boom inmobiliario era más propia de la sección 2ª, de lo penal, que de la contencioso-administrativa.

¹³ Como dice la STS de 4 de julio de 2013 (recurso 1050/2010) “lo esencial de cara a apreciar la existencia de desviación de poder es la finalidad o causa esencial que subyace en la actuación administrativa, y si ésta conforma una finalidad ajena al interés general, la actuación incurre en desviación de poder, por más que puedan existir efectos colaterales más o menos vinculados con el interés general.”

motivar los actos administrativos, y si se exige la motivación de un simple acto singular, con mayor razón hay que motivar las decisiones que tienen un alcance general para una pluralidad de destinatarios¹⁴.

Como destaca el Tribunal Supremo, “*la Memoria es ante todo la motivación del Plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento*” (STS 13 de febrero de 1992). Y existiendo varias memorias, cada una de ellas con un número importante de páginas, puede asombrar que luego se lleguen a anular muchos planes por no motivar correctamente las decisiones que se han adoptado. En muchos casos lo que ocurre es que antes de iniciar el proceso de planificación se tiene ya adoptada una determinada decisión sobre un determinado suelo, de tal manera que el proceso de planificación queda limitado a la labor de encajar el proyecto en un espacio ya decidido previamente, desvirtuando todo el esquema legal. Qué sentido tiene el estudio de alternativas que se exige en la evaluación ambiental cuando ya sabemos, antes de iniciar la evaluación, que este proyecto lo vamos a realizar en este suelo concreto. El derecho de propiedad no encaja muy bien con el proceso de planeamiento¹⁵.

En otros casos lo que ocurre es que se tarda demasiado tiempo en la elaboración y aprobación de los planes de urbanismo, con un procedimiento cada vez más lento al exigirse que el plan estudie cada vez más cosas, Y se dejan a los ayuntamientos solos para que sean ellos los que consigan todos los informes sectoriales necesarios, ahora con un pequeño apoyo autonómico en la fase inicial de evaluación ambiental.¹⁶ De esta forma, decisiones que en un primer momento podían tener su justificación, con el paso de los años, y con lo que les gusta a los legisladores cambiar la normativa administrativa, dejan de tener justificación pero ya resulta difícil cambiar la ordenación que se ha proyectado. Esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en los casos de nuevos desarrollos alejados del núcleo urbano, que ahora vulneran el principio de ciudad compacta, o las previsiones injustificadas de nuevos desarrollos de ensanche en municipios sin incremento poblacional.

¹⁴ Como dice la STS de 18 de octubre de 2012 (recurso 1408/2010) “si la necesidad de motivación alcanza a los actos administrativos con mayor razón, debe ser también exigible cuando la Administración ejerce potestades reglamentarias, como son los planes de urbanismo, dado que al ser disposiciones generales, están revestidos de las características y efectos propios de las normas jurídicas, integrándose en el ordenamiento jurídico”.

¹⁵ Esto es lo que ocurrió en el proyecto de interés regional Isla de Valdecañas, Ciudad del Medio Ambiente en Soria, Ciudad del Golf en Navas del Marqués, PAI Coto del Catalá en Liria, La Zerrichera en Águilas o Los Merinos Norte en Ronda, por citar solo algunos ejemplos.

¹⁶ Qué bueno sería que en las provincias los ayuntamientos pudieran mandar el plan a la Subdelegación del Gobierno y fuere ella la encargada de solicitar todos los informes sectoriales necesarios y emitir solo un informe de afección en el que quedarían incluidas todas las materias sectoriales de la Administración del Estado. Esto ya se está empezando a implantar en alguna Comunidad Autónoma, limitado, obviamente, a las competencias autonómicas.

Como vemos, no es solo que no se logre motivar bien las decisiones del plan, sino que el problema es de mayor calado, a lo que hay que añadir la gran importancia económica de las decisiones que se adoptan en el planeamiento, con las clasificaciones del suelo, usos, aprovechamientos... y, sobre todo, la necesidad de mantener en todo momento separados lo que son legítimos intereses particulares de los intereses públicos, siempre prevalentes. Además, no se ha llegado todavía a interiorizar, por todos los responsables municipales, la necesidad de que el crecimiento económico sea también un crecimiento sostenible. Precisamente el gran reto de las potestades discrecionales, en un futuro próximo, es trasladar el control a la motivación de las exigencias que imponen los técnicos de las comunidades autónomas en la fase de la evaluación ambiental, en la medida en que el documento de alcance ambiental condiciona todo el posterior proceso de toma de decisiones urbanísticas.

5. CALIDAD DE LA MOTIVACIÓN

Pero además de la justificación de la decisión adoptada lo más importante es que esta motivación sea clara y comprensible. Cuando por motivos profesionales tuve que gestionar la contratación de una unidad administrativa, me asombró mucho que en el primer contrato que elegí para su estudio no logré adivinar cuál era el objeto concreto del mismo. Era un contrato menor de servicios sociales, en el que se describía su objeto con unas frases genéricas, propias de este sector, pero desde los ojos de un profesional no acostumbrado a esta materia no logré adivinar qué era lo que en realidad se estaba contratando. Esto mismo ocurre en ocasiones en el ámbito urbanístico, en el que se utilizan conceptos genéricos como estructura o calidad urbana, funcionalidad del espacio público, tipología edificatoria, elementos de vertebración territorial, pero en realidad no se dice, o no se logra decir, cual es la motivación concreta de la decisión que se adopta. Como destaca el Tribunal Supremo en su sentencia de 4 de diciembre de 2014 (recurso 1527/2012) que anula el PGOU de Lora de Estepa, el derecho a una buena administración

“se conecta no ya con la mera existencia de motivación sino con lo que se denomina la «calidad de la motivación», que exige que esta exista y que las razones aportadas no sean «meramente formales o huecas, más bien sustentadas en el ámbito de la semántica que en el de la realidad de los intereses generales de los habitantes de un municipio» “...gran parte de lo expresado en la Memoria sirve para cualquier decisión del planificador” “la Sala considera que en la Memoria solo se dicen “generalidades expresadas en un lenguaje de difícil comprensión y deliberadamente críptico”¹⁷.

¹⁷ La expresión del lenguaje deliberadamente críptico que utiliza la sentencia me recuerda una cita que incluye Jesús Espelosín en su libro sobre la Operación Chamartín, al comenzar el Capítulo 4, diciendo, “cuando no entiendas algo es que alguien se lleva un 10% y, si no entiendes nada, se trata de un 20%”. Operación Chamartín. Historia de una realidad virtual. Editorial Ediciones Irreverentes, 2013. página 47.

En el mismo sentido, la STS de 4 de febrero de 2011 (recurso 5605/2006) que anula el Plan Especial del Ayuntamiento de Alicante delimitador del Área de Reserva para la Ampliación del Suelo Público incide sobre la necesidad de concreción, al señala que

“el texto de referencia es un ejemplo paradigmático de indeterminación, de vaguedad extrema, en cuanto no permite conocer la concreta finalidad de usos que justifica la expropiación. La motivación expresada en la Memoria del Plan Especial no cumple la exigencia de concretar la finalidad. La referencia a un complejo con las características que se expresan en la Memoria del Plan Especial impugnado adolece de una mínima especificación que permita conocer lo que se proyecta, con la consiguiente indefensión.”

Por ello, es importante que además de ser una motivación fundamentada en informes técnicos sea también concreta, clara y comprensible. En la normativa de evaluación ambiental se exige que junto con la documentación técnica se acompañe siempre un resumen no técnico que pueda ser entendible por los ciudadanos, para no desvirtuar la esencia del proceso de participación.

6. PLUS DE MOTIVACIÓN

El alcance de la motivación depende de la figura de planeamiento de que se trate, más concreta cuando más reducido sea el ámbito o la materia objeto de ordenación. Lógicamente no se exige el mismo detalle de concreción en un plan general que en un plan especial o estudio de detalle. Como señala la STS de 20 de febrero de 2014 (recurso 2555/2011)

“cuando se trata de un Plan General nuevo o de una Revisión del planeamiento en la que los cambios afectan a todo el término municipal o a una gran parte del mismo, no cabe exigir una explicación pormenorizada de cada determinación, bastando que se expliquen y justifiquen las grandes líneas de la ordenación propuesta; y que será necesaria una motivación más concreta y detallada a medida que se descende en la escala de los instrumentos de desarrollo... Ahora bien, ya señalábamos en nuestra sentencia de 11 de abril de 2011 (casación 2660/2007) que, incluso tratándose del planeamiento general, la exposición que se haga en la Memoria sobre las grandes líneas y el modelo de desarrollo urbano que se propone debe contener alguna explicación específicamente referida a la ordenación prevista para un área que revista una caracterización especial”.

Junto a esta exigencia de concreción, en determinados supuestos se exige una motivación más reforzada, un plus de motivación, precisamente en los casos de mayor trascendencia de las decisiones. Analizando la jurisprudencia podemos destacar las siguientes materias en las que los tribunales exigen un plus de motivación.

6.1. Clasificación de suelo

A pesar de que la exposición de motivos de la ley 8/2007 ha indicado “la necesidad de abandonar la clasificación del suelo y acudir a otro instrumento - las situaciones básicas de suelo- que obedece a parámetros diferentes” permítame el lector que utilice todavía la trilogía tradicional, y vigente en la legislación autonómica, de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Entre otras razones porque la regulación de las nuevas actuaciones de transformación urbanística está todavía en fase de consolidación, como lo prueba la conocida sentencia del APR Mahou-Vicente Calderón, en Madrid, reiterada luego por el TSJ de Madrid en la transformación a uso residencial del antiguo Taller de Artillería, junto a los Nuevos Ministerios y el Paseo de la Castellana, o la aplicación de las actuaciones de dotación en el País Vasco, que comenzaron a exigirse a pesar de que no se había llevado a cabo una previa modificación del planeamiento¹⁸.

Tradicionalmente la clasificación del suelo, decir por donde debía crecer la ciudad, era una potestad discrecional del planificador que encontraba pocas limitaciones. Era claro que tenía que respetar la ciudad ya existente, el suelo urbano, y los espacios verdes con que contaba la ciudad, pero respetando estos dos extremos la Administración decidía cuanto quería crecer y hacia donde lo hacía o, más concretamente, donde lo hacía, porque el crecimiento no era siempre compacto.

Desde un punto de vista histórico el proceso de crecimiento urbano se inicia con la expansión fuera del casco viejo o zona amurallada con los ensanches del siglo XIX, que vistos con una perspectiva histórica hay que reconocer que fueron un modelo de crecimiento, todo un avance para esas fechas. A partir de entonces, el urbanismo ha estado principalmente centrado en los nuevos desarrollos urbanísticos, olvidándose de la ciudad existente, y sin poner en tela de juicio la potestad discrecional del planificador. El proceso de inmigración del campo a la ciudad, y la necesidad de acoger en las zonas urbanas a esta población, caracterizó el desarrollo urbano de la segunda mitad del siglo pasado. Y aunque con la llegada de los ayuntamientos democráticos se empezó a trabajar en la ciudad consolidada, los últimos años del siglo y los primeros de este fueron el paradigma de un crecimiento desaforado fuera de toda lógica¹⁹, lo que dio lugar al establecimiento de unos límites muy rigurosos

¹⁸ STS de 20 de julio de 2017 (2168/2016) y las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid de 17 de septiembre de 2019 (recurso 320/2016) y del País Vasco de 22 de junio de 2016 (recurso 338/2015).

¹⁹ Se habla de expansión urbana descontrolada cuando la tasa de cambio del uso del suelo de rústico a urbano es superior a la tasa de crecimiento demográfico de una determinada zona durante un período determinado. Agencia Europea de Medio Ambiente. EEA Briefing, n° 4, 2006

a partir de la ley del suelo del 2007. El planificador no fue consciente de lo que estos límites suponían y han tenido que ser los tribunales de justicia los encargados de su aplicación anulando de forma sistemática un número muy importantes de planes urbanísticos y, solo a base de estas declaraciones de nulidad, los operadores urbanos han comenzado a interiorizar estos criterios de crecimiento sostenible, compacto y ajustado a las necesidades reales, volviendo de nuevo la vista al modelo de ciudad mediterránea, como ejemplo de ciudad sostenible.

6.1.1. Limitaciones en la clasificación del suelo urbanizable

Aunque quizás sea pronto todavía para hablar del carácter reglado del suelo urbanizable, lo cierto es que se han establecido unos límites muy importantes al *ius variandi* de la Administración a la hora de decidir sobre el crecimiento de la ciudad. El primero, la opción del legislador por el principio de ciudad compacta, o de pequeñas distancias, lo que supone el abandono del *sprawl*, o ciudad difusa, que hasta hace poco ha tenido un gran peso para acoger el fenómeno de la segunda residencia o de aquellas personas que, expulsadas de la ciudad por sus altos precios, han tenido que alejarse de los centros urbanos. Y el segundo es la exigencia de que los nuevos crecimientos tengan su justificación en necesidades reales, debidamente acreditadas y ajustadas al crecimiento poblacional²⁰.

Además de respetar estos dos criterios reglados, el planificador tiene que llevar a cabo una previa evaluación ambiental, con el estudio de varias alternativas para decidir cuál es la opción más adecuada desde el punto de vista ambiental que, si de verdad se hace bien, y sin tener previamente adoptada ya las decisiones, supone una importante limitación que la aproxima mucho a una potestad sino reglada si al menos muy limitada²¹. Y ello, porque tras la reforma de la Ley del suelo de 2007 el suelo rural, incluso el común, tiene un valor en sí mismo, pero no todos tienen el mismo valor ambiental, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de clasificar uno u otro suelo.

²⁰ Como advierte José Carlos Garabito López, “cuando el aumento de la superficie de la ciudad no viene acompañado además de un aumento de población proporcional, los nuevos barrios se ocupan con la población existente, suponiendo un detrimento al vaciar y degradar otros, provocando la marginalidad en numerosas áreas urbanas, habitadas por población de escasos recursos económicos y pertenecientes en muchos casos a minorías sociales”. El futuro inminente de las ciudades en España. La sostenibilidad urbana como paradigma del modelo de ciudad compacta. *Práctica Urbanística* n° 159, julio-agosto 2019, N° 159, 1 de jul. de 2019, Editorial Wolters Kluwer

²¹ Por no respetar el principio de ciudad compacta se han anulado los planes de Ávila, Burgos, Villanueva de la Cañada, Toro y por no justificar la existencia de necesidades reales los planes de Zamora, Burgos, Valladolid y Logroño, por citar solo algunos ejemplos de municipios conocidos.

Todos estos condicionantes exigen que el planificador tenga que motivar y justificar las nuevas clasificaciones de suelo urbanizable por las que haya optado. Y esta justificación tiene que pasar los controles de participación ciudadana, aprobación administrativa, tanto municipal como autonómica, y finalmente el control judicial en la medida en que casi todos los planes acaban siendo impugnados ante los tribunales de justicia. Lo que sigue siendo discrecional es la calificación, es decir los usos del suelo, el gran reducto de la discrecionalidad en palabras de Menéndez Rexach²².

6.1.2. Carácter reglado del suelo no urbanizable protegido

El carácter reglado de esta clase de suelo ya estaba reconocido bajo la vigencia de la ley del suelo de 1998, pudiendo destacarse las palabras del Tribunal Supremo en la sentencia de 3 de julio de 2009 (recurso 909/2005) anulando las normas subsidiarias de planeamiento de Barrika:

“Partiendo de esta decisión inicial de la Administración urbanística de clasificar el suelo como no urbanizable de especial protección, atendidos los valores paisajísticos de la zona situada en el litoral, la alteración de su clasificación precisa de una motivación específica y reforzada. Específica porque ha de atender no a genéricas invocaciones sobre la revisión o modificación de la clasificación del suelo por razones de interés público general, sino concretamente tendente a justificar por qué antes merecía la protección que le dispensa esta clasificación, en atención a sus valores paisajísticos, y ahora ha dejado de ser merecedora de tal defensa y conservación. Y reforzada, decimos también, porque cuando se trata de la protección del medio ambiente que late en la relación de circunstancias del artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, o en su mayor parte, se entra en conexión con el derecho al medio ambiente que, como principio rector, recoge el artículo 45 de la CE, que hace preciso exteriorizar qué ha cambiado para que dichos terrenos que antes no eran adecuados para el desarrollo urbano porque había que preservar su valor paisajístico, ahora sí lo son”

Este criterio, que se mantiene inalterable en toda la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia, se ha visto potenciado tras la reforma de la ley 8/2007 en la medida en que si se opta por dar valor a todo el suelo rústico, también al común, con más razón debe evitarse que el suelo protegido sea incorporado al proceso urbanizador. Y no hay que olvidarse que la superficie incluida en la red ecológica europea, Natura 2000, supone casi el 30% del territorio nacional. A esta superficie hay que añadir también todo el suelo con protección agrícola o paisajística en los distintos planes municipales, el suelo inundable o con riesgo naturales y, en general, todos los que sean inadecuados para su urbanización, de tal manera que la superficie total es muy extensa y condiciona, no solo el crecimiento urbano, sino también la ejecución de las diversas infraestructuras.

²² Situaciones básicas y clases de suelo. *Práctica Urbanística* n° 146, mayo-junio 2017, N° 146, 1 de mayo de 2017, Editorial Wolters Kluwer

Y no hay que olvidar que debe adoptarse no solo un criterio formal, sino también material, atendiendo a los valores del suelo aun cuando no estuviere reconocido en el planeamiento como suelo protegido (STS de 10 de diciembre de 2012, recurso 2838/2009) y en los casos en que haya perdido este valor, antes de incorporarlos al proceso urbano, habrá que analizar si sería posible su regeneración y la recuperación de los valores que tenía antes de su deterioro, generalmente causado por la presión antrópica que ha sufrido. Como dice el Tribunal Supremo, en su sentencia de 3 de julio de 2007 (recurso 3865/2003):

“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...”

6.1.3. Suelo urbano no consolidado.

El suelo urbano ha sido el ejemplo clásico de potestad reglada en la medida en que el planeamiento debe incluir como urbano a todo aquel que esté integrado en la malla urbana y cuente con los correspondientes servicios. Este suelo, que ya está incluido en la ciudad, no tenía ninguna obligación urbanística salvo las de construcción y mantenimiento de las edificaciones. De ahí la gran presión de las zonas periurbanas para conseguir esta clasificación por la mera proximidad o colindancia a la ciudad y también, la dificultad para la Administración municipal de llevar a cabo actuaciones de renovación urbana por no contar con la colaboración de los propietarios del suelo urbano.

Precisamente ante los elevados costes de estos procesos de renovación urbana la legislación autonómica estableció la distinción entre suelo urbano consolidado, en el que solo se imponía a la propiedad los deberes de mantenimiento de la edificación existente o, en caso de ser solar, su construcción, y el suelo urbano no consolidado, al que se le aplicaban también los deberes del suelo urbanizable, para que los propietarios colaborasen en los gastos de su transformación, en contrapartida a los beneficios que obtendrían.

No obstante, la jurisprudencia limitó esta potestad de la Administración al considerar que no era posible obligar a los propietarios del suelo urbano, que ya habían contribuido una vez al proceso de construcción de la ciudad, a que sigan colaborando de nuevo con más deberes y cargas, en una suerte de proceso interminable de reparcelación. Toda la doctrina se alzó contra esta interpretación de la reparcelación interminable que, amparada en el criterio jurisprudencial de los límites de la realidad, suponía precisamente lo contrario, alejarse de la realidad, en la medida en que no existe una reparcelación interminable, sino meras situaciones de obsolescencia al cabo de muchos años.

El Tribunal Supremo ha cambiado de opinión y admite ahora la posibilidad de que el SUC pase a ser no consolidado, pero motivando suficientemente este cambio. La reciente sentencia de 14 de febrero de 2020 (recurso 6020/2017) señala:

“Si bien es posible que el planificador decida actuar sobre ámbitos que ya son ciudad para ejecutar sobre ellos actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración urbanas, pero para ello será exigible que se motive, con una motivación reforzada, la concurrencia de tal circunstancia en la propia Memoria del plan y la conveniencia, en aras de los intereses públicos siempre que tales actuaciones respondan a necesidades reales”,

6.2. Ámbitos de gestión discontinuos

La ley del suelo del 56, en concordancia con la idea de expansión de las ciudades, estableció que la ejecución del planeamiento se llevase a cabo, con carácter general, por polígono completos, determinación que se ha ido manteniendo en las sucesivas leyes de urbanismo. De esta forma se trabaja siempre con ámbitos continuos, ya sean de gran extensión, polígonos o sectores, de tamaño medio, unidades de ejecución, o reducidos como actuaciones aisladas o en parcelas concretas, pero siempre con continuidad espacial.

Precisamente la necesidad de intervención en la ciudad consolidada, superando la ejecución a través de los planes de reforma interior, ha llevado a admitir las actuaciones de carácter discontinuas que, no obstante, siguen teniendo todavía un carácter muy residual, a pesar de la labor del legislador en la búsqueda de instrumentos eficaces de gestión en el suelo urbano²³. Fracasado el intento de implantar las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano, a pesar de los esfuerzos teóricos y prácticos que realizó en los años 90 Javier García Bellido²⁴, ahora es el turno de las actuaciones de dotación y los complejos inmobiliarios previstos en los artículos 7.2 b) y 26 del TRLSyRU de 2015.

La posibilidad de ordenar un terreno amplio y contiguo permite diseñar espacios de calidad urbana, con una adecuada relación entre población y dotaciones respetando todos los estándares legales. Pero en suelos ya consolidados esta labor resulta especialmente compleja, lo que exige al planificador un esfuerzo añadido a la hora de explicar las soluciones que adopte en cada caso concreto, justificando que, a pesar de su discontinuidad, se mantiene y mejora la calidad urbana existente y no sólo se da respuesta a una solicitud concreta de un particular.

²³ Entre estos esfuerzos divulgativos debe destacarse el libro de Gerardo Roger Fernández Fernández, “Gestionar la ciudad consolidada” Editorial Tirant lo Blanch 2014.

²⁴ García-Bellido, Enríquez de Salamanca y Russinés (1979): “Transferencia del aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano”, *Ciudad y Territorio*, 3. pp. 29-51.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este tema señalado en la sentencia de 1 de julio de 2005 (recurso 2645/2013) que

“si toda modificación de un Plan requiere justificación, ésta debe ser máxima en un supuesto, como el actual, de creación de un ámbito discontinuo, en el que la edificabilidad se atribuye a unas parcelas, con los consiguientes inconvenientes para los vecinos del sector, y sin embargo las dotaciones derivadas de ese aumento de edificabilidad se sitúan en otras parcelas”.

El Tribunal “no cuestiona la continuidad o no del ámbito de actuación recurrido sino la exigencia en los supuestos de discontinuidad de un plus de motivación que venga a proporcionar su justificación”.

Un supuesto clásico de discontinuidad es la adscripción de sistemas generales a determinados sectores para su obtención gratuita por parte de la Administración. En estos casos también se exige un plus de motivación explicando la adscripción. Como destaca el Tribunal Supremo,

“aun cuando forma parte del estatuto básico de la propiedad el que un sistema general pueda ser adscrito a un ámbito concreto de actuación, es incuestionable que la Administración urbanística, que así lo establece, tenga que explicar y justificar la razón de tal proceder, pues, de lo contrario, no sería posible valorar si el referido principio de equidistribución se ha respetado” (STS de 27 de mayo de 2015, recurso 2678/2013).

6.3. Justa distribución de beneficios y cargas

El urbanismo por definición es desigual, atribuye aprovechamientos y usos de forma distinta en la ciudad, de ahí la preocupación del legislador por establecer técnicas e instrumentos para lograr una justa distribución de estos beneficios y cargas. En nuestro país esta idea está elevada a principio rector de tal forma que rigidifica al máximo esta disciplina y es fruto de constantes reclamaciones. Es loable conseguir la mayor igualdad posible entre todos los propietarios del suelo, pero sin olvidar que la primera desigualdad se produce entre los que son propietarios y los que no lo son, aquellos que solo aspiran a tener una vivienda asequible. Incluso dentro de los propietarios del suelo, hay una clara discriminación en perjuicio de los propietarios de suelo rural frente a aquellos que ya están dentro de la malla urbana o se ven beneficiados por una actuación de urbanización. Por ello, no debería centrarse todo el problema en la justicia entre los propietarios del suelo, ni imputar estos ajustes a los presupuestos municipales, que son de todos los vecinos²⁵.

²⁵ La vinculación singular de los edificios catalogados frente al resto de edificios existentes en la misma calle, que da derecho a indemnización a costa de los presupuestos municipales, es quizás el ejemplo más fragante de hasta qué extremo puede llevarse el principio de justa distribución de beneficios y cargas. Sobre este tema puede verse el artículo de Iñaki Atxukarro Arruabarrena “Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las vinculaciones y limitaciones singulares derivadas de la ordenación urbanística que dan

Pero lo cierto es que el planeamiento debe integrar este principio si no quiere ser anulado tras una impugnación por parte de algún propietario que no esté contento con su trozo de tarta. El Tribunal Supremo es tajante al

“recordar que el principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados -como manifestación del derecho de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución -, ha sido configurado como principio general rector del urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes en que se ejercita la potestad de planeamiento, como en la fase posterior de ejecución.”²⁶

Y es precisamente en la memoria económica, o más correctamente en las diversas memorias económicas que hay que redactar según el tipo de plan, donde hay que motivar y justificar que se da cumplimiento a este principio y que las cargas que se imponen a cada ámbito lo respetan y, además, que la actuación es viable para sus promotores y sostenible para las arcas municipales.

6.4. La catalogación como potestad reglada

En lo que se refiere a los inmuebles con valores objeto de protección, igual que sucede con el suelo no urbanizable protegido, el planificador no dispone de un auténtico *ius variandi*, sino que está condicionado a la hora de determinar el tipo de protección que debe darse a cada uno de ellos. Es cierto que la Administración puede optar por una postura más o menos conservacionista, pero siempre dentro de unos determinados límites dependiendo de la concurrencia o no de estos valores, bien de forma individual o de forma conjunta en un ámbito, especialmente en centros históricos.

La opción por conservar las tramas y morfologías urbanas o apostar por su renovación, como forma de regeneración urbana, es una constante en nuestras ciudades con defensores y detractores de ambas posturas. El caso más extremo lo encontramos en la ciudad de Valencia, donde unos apuestan por continuar la Avenida Blasco Ibáñez hasta el mar y otros por mantener en su integridad el Cabanyal, barrio de antiguas viviendas de pescadores, pese a que dificulte la plena conexión de la ciudad con el mar. Junto a los aspectos históricos, de valores a conservar, inciden también aspectos sociales, de degradación o gentrificación de un barrio, por lo que es muy común que estos conflictos acaben dilucidándose en los tribunales²⁷.

derecho a indemnización”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 22. 2017.

²⁶ STS 23 de febrero de 2012 (recurso 26/2008).

²⁷ Sobre el proceso de gentrificación es interesante la obra del geógrafo escocés, de nacionalidad estadounidense, Neil Smith “[La nueva frontera urbana, Ciudad revanchista y gentrificación](#)”. Y sobre el conflicto de El Cabañal puede leerse el artículo de Jorge Hervás

De esta forma, el Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones sobre este tema. Así, en la STS 21/4/2010 (rec 1492/2006), sobre el plan espacial del centro histórico de Burgos, ha indicado que

“decimos que es reglada la catalogación porque, si hay elementos protegibles, la Administración necesariamente debe conferir al inmueble el nivel o grado de protección idóneo o adecuado a sus características, de forma análoga o equivalente a lo que sucede con el suelo de especial protección...el grado de protección que debe otorgarse a los edificios en cuestión, aunque no merezcan el calificativo de singulares, no es discrecional sino que viene impuesto por las propias características de los elementos merecedores de protección, que, como concepto jurídico indeterminado, requiere que sea aquel nivel que resulte más idóneo al fin pretendido por la Ley, que no es otro que preservar y conservar el patrimonio artístico y cultural”.

También es interesante la sentencia que analiza el proyecto de renovación del Cerro de San Bartolomé, que es un reducto que queda en la zona del ensanche decimonónico de San Sebastián, la ciudad española con la vivienda más cara. En este supuesto el Tribunal Supremo confirma la sentencia del TSJ del País Vasco que anula el proyecto de renovación urbana, en base a la falta de coherencia de esta renovación con los principios de conservación que se establecen en el plan general. En palabras del Tribunal Supremo,

“las Administraciones demandadas y ahora recurrentes...centran sus razonamientos favorables a la ordenación prevista en las ventajas que la desaparición del cerro de San Bartolomé tendría para la estructura del área, silenciando, sin embargo, el perjuicio que su pérdida irrogaría al patrimonio histórico, cultural y paisajístico municipal, considerando el Tribunal a quo que la tesis mantenida por dichas Administraciones es contraria a los criterios conservacionistas que ellas mismas han fijado como pautas para la ordenación urbanística de la ciudad”.

6.5. Coherencia de la ordenación

El planeamiento está formado por un conjunto de decisiones concretas que tienden a la consecución de unos objetivos generales previamente determinados. Por eso se exige que estas decisiones concretas sean coherentes con la ordenación que se establece para toda la ciudad. Cuando el plan se aleja en un determinado ámbito o parcela de los criterios generales de la ordenación, debe justificar las razones concretas en las que se ha apoyado su decisión para evitar que pueda ser considerada arbitraria o no coherente. Y no solo por una exigencia legal, sino también por una mera cuestión práctica, para evitar que pueda ser anulada en caso de impugnación, al no tener conocimiento el tribunal de porque se ha llegado a esta solución.

Más “El barrio del Cabanyal-Canyameral de Valencia: historia y futuro” Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales nº 191. Año 2017.

Así podemos encontrar en la jurisprudencia muchos casos de anulaciones tales como por no justificarse la delimitación de dos ámbitos reducidos con una mayor edificabilidad que los terrenos colindantes (STS 15/6/2016), o que en la ciudad de Cáceres se pretenda aumentar la altura y el aprovechamiento tipo de un ámbito excediendo de las establecidas con carácter general en el suelo urbanizable programado (STS 17/2/2009), que en el municipio de Benalmádena se pretenda crear un edificio singular de gran altura sin que se hable de él en la memoria (STS 11/04/2011) o que en el municipio de Ondarroa se cambie una tipología edificatoria sin atender a la situación preexistente (STS 26/10/2011). En otras sentencias se considera incoherente establecer un vial que no da acceso a las parcelas próximas (STS 29/02/2012), o que tenga un trazado fuera de toda lógica (STS 25/7/1996). También se considera incoherente que se modifique el plan para crear una nueva superficie comercial cuando en el plan general ya había manifestado previamente que la oferta comercial de la ciudad de Valladolid era adecuada (STS 7/4/2015) o que en Soria se pretenda la creación de un segundo polígono industrial al poco tiempo de aprobarse el nuevo plan general (STSJ de Castilla y León de 18/11/2019).

De todas maneras si la decisión jurisprudencial se limita a anular esta falta de coherencia concreta, sin afectar a la validez de todo el planeamiento, este control puede considerarse como un buen mecanismo de corrección de conflictos puntuales.

6.6. Mantenimiento de la calidad urbana

Cuando se lleva a cabo una ordenación general se presta una especial atención a lograr la mayor calidad urbana en todos los ámbitos, con un análisis muy exhaustivo de los estándares urbanísticos, estándares que cada vez tienen una mayor amplitud por la creciente preocupación en conseguir unas ciudades sostenibles y resilientes a los nuevos problemas derivados del cambio climático. Pero a la hora de llevar a cabo las modificaciones puntuales de este planeamiento, para atender necesidades o peticiones concretas, es necesario no perder nunca de vista este criterio de la calidad urbana del ámbito sobre el que se va a llevar a cabo la modificación.

En suelo urbanizable o en el suelo urbano no consolidado no suele existir mucha dificultad en mantener estos niveles, en la medida en que se dispone de superficie de suelo vacante para no condicionar las decisiones del planificador a la hora de encajar todas las piezas. Pero el problema se complica en las modificaciones en el suelo urbano consolidado en que el junto a la escasez del suelo se une la existencia e interrelación de muchas situaciones y derechos, lo que dificulta esta labor. Como hemos señalado anteriormente, hasta ahora el urbanismo era un urbanismo expansivo, de crear ciudad o urbanización, no de mejorar la ciudad existente, pero ahora está cambiando este criterio y se presta, o debe prestarse, cada vez más atención a la ciudad existente.

La necesidad de conseguir una ciudad compacta, compleja, eficiente y socialmente cohesionada introduce unos retos que nos obliga a matizar la idea de vincular calidad de vida con unas densidades bajas de población y grandes parques y avenidas. Sin duda este es el nuevo reto que tiene el urbanismo en los próximos años.

Los asuntos en los que el Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la necesidad de mantener la calidad urbana, criterio relacionado con el principio de no regresión ambiental, han sido sobre modificaciones puntuales, en general para atender peticiones concretas de promotores, personas jurídicas o entidades, sentencias en las que el Tribunal no ha tenido problema en destacar la necesidad de que las modificaciones propuestas deben, al menos, mantener los estándares ya existentes. En este sentido se pronuncian, entre otras, las sentencias de 18 de diciembre de 2003, Pontevedra, 18 de febrero de 2010, Ponferrada y 14 de octubre de 2014 Zarautz.

Quizás la sentencia más importantes ha sido la de 13 de junio de 2011, relativa a la pretensión de la Universidad de Sevilla de construir una biblioteca universitaria en el interior de un parque histórico de la ciudad, en la que el Tribunal Supremo, además de reconocer el principio de no regresión ambiental, tuvo la virtud de destacar que la intangibilidad de las zonas verdes existentes no es absoluta, ya que pueden existir circunstancias que exijan su modificación, pero estas circunstancias deben estar claramente justificadas y motivadas.

Esto supone reconocer que el principio de no regresión ambiental no debe entenderse como una petrificación de la realidad existente, incluso en los parámetros de estándares urbanísticos, sino que debe ser analizado de forma global, toda vez que las nuevas necesidades urbanas y ambientales pueden exigir determinados cambios en el modelo de ciudad. Los nuevos retos impuestos por criterios de movilidad, consumo energético o cambio climático pueden aconsejar adecuar la ciudad creada a estas nuevas exigencias.

Una ciudad considerada como ejemplo de ciudad ecológica, Vitoria-Gasteiz, ha llevado a cabo una importante modificación del planeamiento para redensificar los barrios de Zabalgana y Salburua, aumentando la densidad y adecuando el espacio público a las necesidades reales, al haber observado que los criterios iniciales de estos nuevos barrios a pesar de tener "una trama urbana bien definida con sus calles, plazas, parques"...no lograban crear ciudad, "les falta cohesión y vitalidad en su tejido urbano" y eran unos barrios dependientes de la ciudad central compacta²⁸. En este caso, el ejercicio del ius

²⁸ Accesible en [este enlace](#).

variandi, inherente a la potestad de planeamiento, no ha impedido optar por aumentar la densidad de estos barrios, pero se exige que estén debidamente justificados cuales son los problemas detectados y las medidas propuestas para su mejora. La mejora urbana no se entiende como petrificación de lo ya existente, sino que es un concepto más amplio y dinámico.

6.7. Inejecución de sentencias judiciales

Otro supuesto concreto en el que se exige un plus de motivación es en aquellos casos en que haya recaído una sentencia judicial y, tras ella, se lleve a cabo una modificación del planeamiento a la vista del fallo judicial.

Son muy numerosas las sentencias que se pueden encontrar sobre este tema, lo que ha permitido consolidar una postura jurisprudencial en la que se parte del criterio de que

“si bien la Administración sigue disponiendo de sus facultades de ordenación urbanística y, por tanto, de modificación de las determinaciones aplicables, debe, si ello incide sobre actuaciones ya declaradas ilegales en sentencia firme, demostrar que la modificación no tiene la finalidad de convertir lo ilegal en legal, sino la de atender racionalmente al interés público urbanístico” (STS 10/12/2003).

Es decir, como destaca la STS de 28/9/2009, la Administración debe realizar necesariamente un especial esfuerzo para justificar el cambio de ordenación y disipar cualquier sospecha de que el planeamiento se altera con la intención de impedir el cumplimiento de la sentencia. Corresponde a la Administración la carga de la prueba de que no ha existido desviación de poder con la modificación aprobada.

El interés de la Administración en que se declare la imposibilidad de ejecución de la sentencia tras una modificación del planeamiento suele estar basada en la protección de terceros de buena fe y, sobre todo, en evitar perjuicios económicos e indemnizaciones, en la medida en que muchas veces ha sido ella misma la que ha participado, a través de la correspondiente autorización, consiente o inconscientemente, en la creación de la situación ilegal.

La ejecución de las sentencias judiciales es, como reconoce la propia ley de la jurisdicción, una de las zonas grises de nuestro sistema contencioso-administrativo, lo que da lugar a situaciones concretas muy complejas, tratando de evitar o minimizar los perjuicios económicos que se originan tras la anulación de una licencia, proyecto o plan. Son muy conocidas las situaciones que existen por toda la geografía española, entre las que cabe destacar la Comunidad de Cantabria que ha llegado incluso a aprobar una ley de derribos, declarada parcialmente inconstitucional. En Extremadura también se ha aprobado una ley autonómica para intentar salvar el proyecto Isla de

Valdecañas²⁹, sin haberlo conseguido hasta la fecha, y en Castilla y León se está intentando salvar la Ciudad del Medio Ambiente de Garray (Soria) aprobándose el proyecto regional "Parque empresarial del Medio Ambiente", en el que ha reducido su superficie y eliminado el uso residencial con lo que ha conseguido superar el filtro del Tribunal Superior de Justicia, estando pendiente de casación ante el Tribunal Supremo. También es compleja la situación de Marbella, tras la anulación del plan general que tenía como uno de sus objetivos principales la normalización de las situaciones de ilegalidad que se habían generalizado en este municipio, creando incluso el denominado "coeficiente de ponderación de la naturaleza de la infracción" como instrumento de gestión. Sin duda, cada una de estas situaciones exige un estudio singularizado por las características concretas que concurren en cada caso.

Para finalizar permítanme que, citando a Tomás Ramón Fernández³⁰, no ponga punto final a este trabajo toda vez que el control de la arbitrariedad de la administración es una historia que ni tiene ni puede tener punto final, pero lo que si podemos decir es que el problema lo tenemos "encajado"

²⁹ Sobre este tema se acaba de publicar en esta revista un [análisis por parte de Fernando López Pérez](#)

³⁰ Tomás Ramón Fernández. Sobre los límites constitucionales del poder discrecional. Revista de Administración Pública n° 187. Enero abril 2012

ANEXO: RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO ANULANDO EL PLANEAMIENTO POR INSUFICIENCIAS EN LA JUSTIFICACIÓN DE SUS DECISIONES

- ✓ 30 de enero de 1991 (recurso 1316/1987) PGOU de Cabrera de Mar (Barcelona).
- ✓ 25 de abril de 1991 (rec 1086/1987) PGOU de Premià de Dalt (Barcelona).
- ✓ **9 de julio de 1991** (rec 478/1989) PGOU de El Castell-Playa de Aro (Girona).
- ✓ 13 de febrero de 1992 (rec 246/1987) Normas Subsidiarias de Esporles (Baleares).
- ✓ 15 de diciembre de 1992 (rec 377/1986) PGOU de Lloret de Mar (Girona).
- ✓ 5 de junio de 1995 (rec 8619/1990) PGOU de Capellades (Barcelona).
- ✓ 25 de julio de 1996 (rec 8533/1991) Plan Especial Vial de Cornisa. Málaga.
- ✓ 21 de enero de 1997 (rec 9269/1991) Modificación puntual Normas Subsidiarias de Tacoronte (Tenerife).
- ✓ 23 de junio de 1997 (rec 13058/1991) Plan Especial de Reforma Interior de La Pescadería. La Coruña.
- ✓ 20 de marzo de 1999 (rec 1478/1993) PGOU de Orense.
- ✓ 25 de marzo de 2001 (rec 5047/2001) Plan Director de Coordinación del Delta del Ebro. (Tarragona).
- ✓ 5 de abril de 2001 (rec 3655/1996) Revisión PGOU en el ámbito del Portí de la Reina. Tarragona.
- ✓ 18 de abril de 2002 (rec 3744/1998) Modificación puntual PGOU de Las Palmas.
- ✓ 17 de febrero de 2003 (rec 6221/1999) Modificación puntual NNSS de Meruelo (Cantabria).
- ✓ 21 de mayo de 2003 (rec 1063/1999) Delimitación de la reserva de terrenos no urbanizables SNU-NO-101. Sevilla.
- ✓ 10 de diciembre de 2003 (rec 2550/2001) Modificación puntual NNSS de Carballo (La Coruña).
- ✓ 27 de abril de 2004 (rec 7459/2001) PGOU. Área de Intervención Urbanística A.I.U. CE. 05 San Bartolomé. San Sebastián.
- ✓ 26 de julio de 2006 (rec 2393/2003) Modificación Puntual de la Normas Subsidiarias de Azpeitia (Guipúzcoa).
- ✓ 3 de julio de 2007 (rec 3865/2003) PGOU de Madrid, y de 28 de septiembre de 2012 (rec 2092/2011).
- ✓ 10 de julio de 2007 (rec 8758/2003) Modificación PGOU en el sector noroeste de la playa de Oropesa (Castellón).

- ✓ 30 de octubre de 2007 (rec 5957/2003) Modificación puntual de las Normas Subsidiarias de La Oliva (Canarias).
- ✓ 5 de febrero de 2008 (rec 349/2004) NNSS de Marratxi (Mallorca)
- ✓ 10 de junio de 2008 (rec 3031/2004) Decreto 126/2.01, del Gobierno de Canarias, por el que se suspende la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico.
- ✓ 19 de diciembre de 2008 (rec 6290/2004) PGOU de Las Palmas de Gran Canaria.
- ✓ 17 de febrero de 2009 (rec 10410/2004) Modificación puntual PGOU de Cáceres. Sector "Antiguo Cuartel de Aviación".
- ✓ 24 de marzo de 2009 (rec 10055/2004) Modificación puntual NNSS de Vera (Almería).
- ✓ **3 de julio de 2009** (rec 909/2005) NNSS de Barrika (Vizcaya).
- ✓ 28 de septiembre de 2009 (rec 2573/2005) Modificación puntual PGOU de San Antoni de Portmany (Ibiza).
- ✓ 23 de octubre de 2009 (rec 2714/2008) Plan Especial de Protección del Casco Antiguo de Badajoz.
- ✓ 14 de enero de 2010 (rec 6578/2005) NNSS de Santa Brígida (Canarias).
- ✓ 21 de abril de 2010 (rec 1492/2006) Plan Especial del Centro Histórico de Burgos.
- ✓ 25 de marzo de 2010 (rec 5635/2006) NNSS Sector Ciudad del Golf. Navas del Marqués (Ávila)
- ✓ 7 de junio de 2010 (rec 3953/2006) Proyecto Sectorial para la implantación de una plataforma logística-industrial en los concellos de Salvaterra do Miño y As Neves. (Pontevedra).
- ✓ 5 de julio de 2010 (rec 2343/2010) PGOU Las Palmas de Gran Canaria.
- ✓ 5 de noviembre de 2010 (rec 5103/2006) Modificación puntual del Plan General Intercomarcal de la Cerdanya. (Girona).
- ✓ 23 de diciembre de 2010 (rec 2970/2006) PGOU de Odena (Barcelona).
- ✓ 4 de febrero de 2011 (rec 194/2007) PGOU de Roses (Girona).
- ✓ 4 de febrero de 2011 (rec 5605/2006) Plan Especial delimitador del Área de Reserva para ampliación del suelo público. Terrenos en el Cerro Colmenares de Alicante.
- ✓ **11 de marzo de 2011 (rec 2660/2007)** Plan General de Ordenación Urbana de Benalmádena (Málaga).
- ✓ **13 de junio de 2011** (rec 4045/2009) Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla. Cambio de calificación de zona verde a equipamiento de uso educativo para la Universidad de Sevilla.

- ✓ 14 de Junio de 2011 (rec 3828/2007) Plan Especial de Reforma Interior en el Polígono de Suelo Urbano incorporado 03 (SUI 03) Guadalajara.
- ✓ 30 de septiembre de 2011 (rec 1294/2008) Modificación Puntual número 27 de las NNSS de Jabalquinto (Jaén).
- ✓ 26 de octubre de 2011 (rec 3704/2008) Estudio de Detalle. Burgos.
- ✓ 26 de octubre de 2011 (rec 6009/2007) Modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Ondarroa (Vizcaya).
- ✓ 9 de noviembre de 2011 (rec 5438/2007) PGOU en relación al Polígono Industrial, SUS-10, Parque de Actividades, de Vidreres (Girona).
- ✓ 23 de noviembre de 2011 (rec 6091/2007) PGOU de Las Palmas de Gran Canaria.
- ✓ 30 de noviembre de 2011 (rec 5617/2011) Modificación puntual NNSS Navas del Marqués (Ávila).
- ✓ 23 de febrero de 2012 (rec 2921/2008) PGOU de Tazacorte (Tenerife).
- ✓ 23 de febrero de 2012 (rec 3774/2009) Descatalogación de suelos forestales para su urbanización. Almazán (Soria)
- ✓ 29 de febrero de 2012 (rec 6392/2008) Homologación y Plan de Reforma Interior del sector 3 AB de Rafelcofer (Valencia).
- ✓ 23 de marzo de 2012 (rec 2650/2008) Plan Especial de Protección del Paraje Natural Municipal "La Dehesa", Soneja (Castellón).
- ✓ 29 de marzo de 2012 (rec 3425/2009) Modificación Puntual del PGOU de Alhaurín el Grande (Málaga).
- ✓ **5 de julio de 2012** (rec 4066/2010) Zona de Interés Regional Ecozir. Logroño.
- ✓ 5 de julio de 2012 (rec 2922/2010) PGOU en lo referente al espacio libre ZL-103, de Santiago de Compostela (La Coruña).
- ✓ 10 de julio de 2012 (rec 2483/2009) Plan Parcial Sector 3 "El Castillo" Villanueva de la Cañada (Madrid).
- ✓ 12 de julio de 2012 (rec 3409/2010) Modificación Puntual del Plan Especial de Reforma, Interior "Huerta Grande" La Zubia (Granada).
- ✓ 18 de octubre de 2012 (rec 1408/2010) Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Güejar Sierra (Granada).
- ✓ 8 de noviembre de 2012 (rec 1172/2010) Reforma de Estudio de Detalle. Castañeda (Cantabria).
- ✓ 22 de noviembre de 2012 (rec 6943/2012) Modificación del Plan Parcial del Sector 4.5 "Hospital". Elorrio (Vizcaya).
- ✓ 10 de diciembre de 2012 (rec 2838/2009) Programa de Actuación Integrada Benicasim-Golf (Castellón).
- ✓ 28 de mayo de 2013 (rec 473/2010) modificación del PGOU de Soria, Polígono Industrial Soria II.
- ✓ 9 de julio de 2013 (rec 1050/2010) Modificación puntual NNSS San Martín de la Vega. Parque Warner (Madrid).

- ✓ 23 de julio de 2013 (rec 2717/2010) Estimación recurso de alzada en la aprobación definitiva del PGOU de Murcia.
- ✓ 18 de julio de 2013 (rec 2752/2010) PGOU de Teulada (Alicante).
- ✓ 3 de octubre de 2013 (rec 1173/2011) Revisión del PGOU de Segovia.
- ✓ 30 de Octubre de 2013 (rec 2258/2010) Plan General de Ordenación Urbana de La Romana (Alicante).
- ✓ 29 de enero de 2014 (rec 2940/2011) Proyecto de Interés Regional Isla de Valdecañas. El Gordo y Berrocalejo (Cáceres).
- ✓ 20 de febrero de 2014 (rec 2555/2011) Plan Parcial Zona Norte Camino de La Raya de Candeleda (Ávila).
- ✓ 20 de junio de 2014 (rec 5508/2011) Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Belorado (Burgos).
- ✓ 14 de octubre de 2014 (rec 2488/2012) Modificación puntual PGOU de Castilleja de Guzmán (Sevilla).
- ✓ 14 de octubre de 2014 (rec 2173/2012) PGOU de Zarautz (Guipúzcoa).
- ✓ 4 de diciembre de 2014 (rec 1527/2012) PGOU de Lora de Estepa (Sevilla).
- ✓ 10 de diciembre de 2014 (rec 3470/2012) Proyecto Regional Parque de Ocio en Arlanzón (Burgos).
- ✓ 12 de diciembre de 2014 (rec 3058/2012) PGOU. Descatalogación de 4 edificios. Portugalete (Vizcaya).
- ✓ 7 de abril de 2015 (rec 1542/2013) Modificación PGOU, Área Homogénea 11, Valladolid.
- ✓ 16 de abril de 2015 (rec 3068/2012) Valdemoro (Madrid).
- ✓ 21 de abril de 2015 (rec 1589/2013) Mucientes (Valladolid)
- ✓ 27 de mayo de 2015 (rec 2678/2013) PGOU de San Sebastián. Ámbito Txomin Enea.
- ✓ 27 de mayo de 2015 (rec 2353/2013) PP Área Homogénea 7 "Las Riberas", de Valladolid,
- ✓ 17 de junio de 2015 (rec 3367/2013) 6ª Modificación PGOU de Ávila.
- ✓ 1 de julio de 2015 (rec 2645/2013) Modificación puntual PGOU de Madrid. Actuación de dotación discontinua.
- ✓ 29 de julio de 2015 (rec 3715/2013) NNSS de Arlanzón (Burgos).
- ✓ 27 de octubre de 2015 (rec 2180/2014) PGOU de Marbella (Málaga).
- ✓ 9 de diciembre de 2015 (rec 461/2014) Plan Parcial "Camino de Santa María". Aldeamayor de San Martin (Valladolid).
- ✓ 16 de marzo de 2016 (rec 3402/2014) PGOU de Zamora.
- ✓ 1 de junio de 2016 (rec 1174/2015) PGOU de Valga (Pontevedra).
- ✓ **15 de junio de 2016** (rec 3539/2014) Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.
- ✓ 4 de abril de 2017 (rec 1108/2016) Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, (Cantabria)

- ✓ 21 de junio de 2017 (rec 1421/2016) Plan Especial para la modificación de la ordenación pormenorizada del APE 16.11 "Ciudad aeroportuaria y Parque Valdebebas". Madrid.
- ✓ 2 de julio de 2017 (rec 1859/2016) PGOU de Abegondo.
- ✓ **14 de febrero de 2020** (rec 6020/2017) Málaga. Descategorización de suelo urbano consolidado.