

## EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE ANULACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

### Efectos de las sentencias de anulación de instrumentos de planeamiento urbanístico

La anulación de un plan urbanístico, dada su naturaleza de norma reglamentaria, genera una gran inseguridad jurídica. Además, tiene un alcance muy amplio, pues afecta a propietarios de suelo, viviendas, etc., así como a las decisiones de los inversores inmobiliarios. Como consecuencia de la anulación, revive el plan anterior, que puede encontrarse con importantes dificultades prácticas para aplicarse sobre un escenario distinto al que se tuvo en cuenta cuando se aprobó. Además, la anulación de un plan conlleva la «nulidad en cascada» de los actos de aplicación (como las licencias de obras) que no fuesen firmes.

### Effects of the Judgements declaring a Zoning Plan as Null and Void

The declaration of a zoning plan as null and void, given its normative nature, creates legal uncertainty, which might have a significant impact in landowners, housing owners, real estate investors, etc. As a consequence of the declaration of a zoning plan as null, the former plan revives and might face practical difficulties to be applied on a scenario that is different to the factual situation that the authorities took into account when the former plan was approved in the past. In addition, the nullity of the zoning plan implies the invalidity of, among other possible instruments, the building licenses that had not achieved the status of definitive (i.e. which had been challenged or still are challengeable).

#### PALABRAS CLAVE

Planes Urbanísticos, Nulidad de Pleno Derecho, Licencias Urbanísticas, Obras Ilegales, «Nulidad en Cascada».

#### KEY WORDS

Zoning Plans, Complete Nullity, Building Licences, Illegal Works, «Waterfall Nullity».

Fecha de recepción: 15-9-2016

Fecha de aceptación: 30-10-2016

## EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE ANULACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

### Punto de partida

La relevancia y gravedad que tiene la anulación de un plan urbanístico —máxime si se trata del plan general de ordenación urbana («PGOU») de un municipio— y la preocupación que genera en la actualidad la proliferación de anulaciones de planes generales en grandes ciudades se ejemplifica, mejor que de ningún otro modo, en el hecho de que incluso la prensa general, especialmente la económica, ha dedicado más de una noticia a la cuestión en los últimos meses. No hace muchas fechas leíamos en el diario *Expansión*, bajo el titular «El Supremo deja miles de viviendas en un limbo legal», lo siguiente: «la burbuja inmobiliaria aún sigue dando problemas años después de su estallido. En los últimos cinco años, el Tribunal Supremo ha ratificado la nulidad de varios planes generales de ordenación urbana (PGOU) a lo largo de toda España, unas decisiones que han continuado en el último año en el que el Alto Tribunal ha tumbado otros tres más, concretamente los de Vigo, Marbella y Gijón» (edición del 1 de julio de 2016). El propio artículo periodístico apuntaba algunas de las consecuencias, riesgos y complicaciones que trataremos en el presente *foro de actualidad*.

Desde el punto de vista jurídico, buena parte de los efectos y complejidades que suscita la anulación de un plan urbanístico tiene su origen en la naturaleza atribuida por la doctrina y la jurisprudencia, y también por las propias leyes urbanísticas, a los instrumentos de ordenación o planes: la de disposición de carácter general. Cualquier plan urbanístico, sea general para todo el municipio, sea parcial para un sector de ese municipio o incluso para un ámbito menor —una manzana o una parcela individual—, es un reglamento, una norma.

Se han aducido tradicionalmente diversas razones para justificar el carácter de normas reglamentarias de los planes urbanísticos. De hecho, precisamente esas notas son las que conceptúan y describen qué es un plan de ordenación urbanística. Las exponemos brevemente a continuación —y seguimos a tal fin la recopilación efectuada por M.<sup>a</sup> José ROMERO ALOY en *Los planes municipales en el Derecho Urbanístico Valenciano*—:

En primer lugar, el plan urbanístico configura positivamente el contenido de las facultades dominicales de los propietarios del suelo. Si se nos permite la simplificación, el plan es el documento que dice qué uso debe darse a cada parcela o inmueble; dispone si se puede edificar en cada porción de terreno y en qué condiciones.

En segundo lugar, las determinaciones del planeamiento reúnen las notas de abstracción y generali-

dad propias de las normas jurídicas. Es cierto que, como cualquier norma, el plan puede (y debe) ser muy pormenorizado en algunos aspectos. Pero no lo es menos que establece la ordenación urbanística desde una perspectiva objetiva y no subjetiva.

Por último, la regulación legal de la publicidad y de los efectos *erga omnes* del planeamiento es claramente expresiva de su carácter normativo.

Si partimos de la anterior premisa conceptual, el siguiente paso es determinar qué consecuencia atribuye la Ley al hecho de que un plan urbanístico infrinja el ordenamiento jurídico. Pues bien, se trata de la más grave que cabe predicar de una ilegalidad: la nulidad de pleno derecho. Lo establece de este modo el actual artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («LPAC») —vigente desde el 2 de octubre de 2016—, como lo había hecho hasta ahora el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre:

*«También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales».*

Es cierto, no obstante, que las leyes han modulado en parte los efectos teóricos de una declaración de nulidad radical —*vide* el actual artículo 51 de la LPAC, anterior 66 de la Ley 30/1992; y el 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa («LJCA»)—. Así lo explicó el Tribunal Supremo («TS») en su Sentencia de 11 de abril de 2002 (RJ 2002\3856), al resolver un recurso de casación para la unificación de doctrina precisamente en materia de planeamiento urbanístico (subrayado nuestro):

*«aunque en puridad de doctrina la declaración de nulidad de una disposición general, por ser de pleno derecho produzca efectos “ex tunc” y no “ex nunc”, es decir, que los mismos no se producen a partir de la declaración, sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición declarada nula, esta eficacia, por razones de seguridad jurídica y en garantía de las relaciones establecidas, se encuentra atemperada por el artículo 120 LPA, en el que, con indudable aplicabilidad tanto en los supuestos de recurso administrativo como a los casos de recurso jurisdiccional, se dispone la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de*

*la disposición general declarada nula, equiparando la anulación a la derogación en que los efectos son “ex nunc” y no “ex tunc”, si bien sólo respecto de los actos firmes, permaneciendo en cuanto a los no firmes la posibilidad de impugnarlos en función del ordenamiento jurídico aplicable una vez declarada nula la disposición general».*

De lo anterior podemos deducir ya que un primer conjunto de efectos de la declaración de nulidad de un plan se proyectarán sobre situaciones anteriores: los actos dictados al amparo del plan que se anula pervivirán en función de si dichos actos habían llegado a alcanzar firmeza.

Pero hay otra perspectiva tan importante como la que acabamos de apuntar: la de qué va a ocurrir en el futuro inmediato. Recordemos que el plan urbanístico ordena el suelo y determina qué se puede y qué no se puede hacer en los terrenos y edificios. Desaparecido ese plan por mor de su anulación, ¿qué instrumento va a regir las actuaciones urbanísticas y edificatorias pendientes o las que se planteen a partir de la declaración de nulidad? La respuesta es que, hasta que se apruebe un nuevo plan que sustituya al anulado, en su caso, vuelve a cobrar vigencia el planeamiento anterior.

La reviviscencia del plan previo es un efecto automático reconocido por la jurisprudencia, de la que señalamos como ejemplo la reciente Sentencia del TS de 11 de noviembre de 2015 (RJ 2015\6228), dictada en incidente de ejecución de la Sentencia que anuló el PGOU de Orense de 2003. Al igual que sucede con cualquier otra norma legal o reglamentaria que es anulada, el razonamiento subyacente es que, al anular el plan en su conjunto, se anula asimismo su efecto derogatorio del plan que le precedió.

Como puede sospecharse, la realidad administrativa y urbanística es más compleja y poliédrica que las conclusiones generales que se acaban de exponer, por lo que en esta materia la casuística es rica y, en demasiadas ocasiones, presenciamos situaciones donde la dificultad para resolver determinados expedientes o la afición a derechos constitucionales lleva a decisiones extremas: bien a apaños y ataques de dudosa legalidad, como veremos al final de este trabajo; o, a la inversa, al inmovilismo administrativo.

Trataremos de exponer a continuación, con algo más de detalle, algunas de las hipótesis y consecuencias que pueden presentarse a raíz de la anulación de un plan urbanístico.

### Efectos de la nulidad de los planes sobre las licencias urbanísticas

Ya hemos visto que la consecuencia legal de que un plan urbanístico infrinja el ordenamiento jurídico es su nulidad de pleno derecho y que, en principio, esa nulidad tiene efectos desde que se aprobó el plan. En consecuencia, arrastra a los actos dictados en ejecución del plan anulado, salvo que dichos actos hubiesen ya alcanzado firmeza.

De acuerdo con el artículo 72.2 de la LJCA, «*las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada*». No obstante, según expone la Sentencia del TS de 2 de marzo de 2015 (RJ 2015\1782) —relacionada con la anulación del PGOU de Boadilla del Monte—, hay que hacer, no obstante, dos matizaciones a esta regla general:

En primer lugar, que la necesidad de previa publicación del fallo para que la anulación de un plan tenga eficacia solo es predicable frente a terceros, no frente a las partes en el proceso que determinó la declaración de nulidad. De este modo, la firmeza de determinados actos aplicativos del plan que beneficie a terceros y que se alcance en el periodo que transcurra entre la fecha de la sentencia anulatoria y la de su publicación podrá oponerse por esos terceros al amparo de los artículos 51 de la LPAC y 73 de la LJCA.

En segundo lugar, y sin perjuicio de este derecho por parte de terceros a que se reconozcan los efectos de la firmeza alcanzada antes de la publicación, lo bien cierto es que la Administración urbanística correspondiente deberá dejar de aplicar el plan anulado desde el mismo momento en que se le notifique la sentencia en el seno del proceso —obviamente, dicha Administración será parte demandada en el contencioso—. Así lo proclama la citada Sentencia de 2 de marzo de 2015.

Por lo tanto, una vez dictado el pronunciamiento que anule un plan no podrán otorgarse nuevas licencias de obras al amparo del plan anulado, ni en expedientes ya iniciados y pendientes de resolución, ni como consecuencia de nuevas solicitudes. Ambas situaciones tendrán que resolverse ya sobre la base del planeamiento anterior, que revive hasta que se apruebe un nuevo plan.

En el caso de licencias ya obtenidas con carácter firme, para que el principio de conservación de

actos firmes tenga plena virtualidad habrá que reconocer el derecho del titular a que las vicisitudes de esa licencia se basen en su contenido —que, a su vez, será reflejo de la ordenación incluida en el plan anulado—. De este modo, por ejemplo, deberá admitirse que esa licencia pueda cederse a un tercero —en el caso de transmisión del solar—. Asimismo, la licencia o título equivalente que autorice la ocupación del edificio una vez construido habrá de concederse siempre y cuando lo construido sea conforme al permiso de obras —esto es, al plan anulado—. Es decir, para otorgar la licencia de ocupación no podrá exigirse que el edificio cumpla con el planeamiento revivido y vigente en el momento en que pretenda ocuparse el inmueble.

Sin embargo, el principio de conservación de actos firmes no podría legitimar, en nuestra opinión, una eventual solicitud de modificación objetiva de la licencia —un cambio sustantivo en el proyecto de obras—, que ya tendría que cumplir con el plan vigente en ese momento, sin que pueda aplicarse el plan anulado.

Si la licencia se encontrase recurrida cuando se declara la nulidad del plan, este efecto se comunicará irremisiblemente a la licencia hasta el punto de que, con independencia de las infracciones específicas que se le imputen en ese recurso por razón del contenido de la licencia, el solo hecho de que se haya anulado el plan que le daba cobertura formal sería suficiente para anularla —*vide* STS de 15 de marzo de 2013 (RJ 2013\3405)—.

La anterior afirmación podría tener una excepción: que la licencia tenga cobertura jurídica suficiente en la normativa urbanística vigente —*vide* SSTs de 26 de abril de 2005 (RJ 2005\5975) y de 20 de diciembre de 1994 (RJ 1994\10705)—. Esta cobertura la podría obtener, en teoría, en virtud de una ley o de un plan superior al anulado —hipótesis infrecuente en la práctica—, o bien del planeamiento precedente y que revive —situación que sí puede darse, dado que no es extraño que un plan asuma la ordenación establecido por el anterior para zonas del suelo urbano ya consolidadas—. Esta misma consideración podría hacerse en el supuesto de una solicitud de licencia pendiente de otorgamiento en el momento en que se anula el plan, pero que pudiese otorgarse en virtud del plan revivido.

El TS sintetiza lo indicado en los párrafos precedentes en la Sentencia de 30 de enero de 2014 (RJ 2014\802) —que se fundamenta en la previa anu-

lación (parcial) del Decreto 92/2008, de 10 de julio, regulador de las modificaciones puntuales no sustanciales de Planeamiento Urbanístico en la Comunidad de Madrid—:

*«cuando los actos dictados en aplicación de un reglamento ilegal no han alcanzado firmeza [...], entonces la anulación de la disposición general comunica sus efectos a los actos dictados en su aplicación, que quedan desprovistos de la cobertura jurídica que precisan para su conformidad a derecho.*

*[...] solo los actos firmes y consentidos quedan excluidos del alcance de la declaración de nulidad de un reglamento, de tal manera que -a falta de alguna otra cobertura normativa específica- dicha nulidad se propaga a los demás actos dictados en su aplicación carentes de la virtualidad antes indicada».*

Ahora bien, aun en el caso de que la licencia de obras, por razón de su firmeza, fuese inmune a los efectos de la anulación del plan que le daba cobertura, o incluso aunque el edificio ya estuviese construido cuando se anula el plan al amparo de esa licencia, si el edificio fuese incompatible con el plan que, por reviviscencia, resulta ser el vigente, el inmueble no podrá escapar del régimen denominado de «fuera de ordenación». Dicho régimen viene regulado en cada ley urbanística autonómica e incluso en cada PGOU. Sin perjuicio de algunos matices que puedan diferenciarlo en cada caso, con carácter general la situación de fuera de ordenación implica limitaciones importantes para el propietario de la construcción, al menos mientras perviva la discrepancia con el plan que esté vigente en cada momento.

Estas limitaciones suelen depender del grado de disconformidad, y pueden ir desde la prohibición de cualquier obra que no sea de mera conservación, si la incompatibilidad es manifiesta, a que, en casos menos graves, se admitan obras de reforma e incluso actuaciones de mejora o de cambio de uso —vide como ejemplos el artículo 192 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, o la disposición adicional primera de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía—.

Lo que no cabe es que en ejecución de la sentencia anulatoria de un plan se pretenda la demolición de lo que se haya construido de conformidad con una licencia firme otorgada al amparo de dicho plan —vide

SSTS de 17 de junio de 2009 (rec. n.º 5491/2007) o de 27 de marzo de 2007 (rec. n.º 8370/2003)—.

### **Efectos de la nulidad de los planes sobre los instrumentos de desarrollo**

Hemos empezado por el supuesto más concreto y, quizá, más inteligible: el de anulación de un plan —pongamos un PGOU— que establece la ordenación y condiciones urbanísticas de un determinado suelo —p. ej., un solar en el casco urbano—; y nos hemos referido a los efectos que podría tener sobre la licencia de obras y sobre la construcción que se hubiese podido erigir en ese solar al amparo del plan anulado.

Pero puede ocurrir que nos encontremos ante un ámbito —p. ej., un sector de suelo urbanizable— que, para poderse desarrollar y edificar requiera de un plan de desarrollo —p. ej., un plan parcial— como premisa previa a la propia licencia de obras. En este caso, la anulación del plan superior —el PGOU, en la hipótesis que estamos barajando— despliega de manera absoluta sus efectos de anulación en cascada, con independencia de que la aprobación del plan de desarrollo hubiese obtenido previamente o no el estatus de firme. Lo explica José Manuel MERELO ALBELA del siguiente modo (subrayado y negrita nuestros):

*«La anulación de un planeamiento general deja sin cobertura jurídica a los planes aprobados en su desarrollo, determinando su nulidad. Este efecto anulatorio será declarado, en caso de que el plan de desarrollo estuviera recurrido, en la sentencia resolviendo este recurso. Pero incluso aunque el plan en desarrollo no estuviera recurrido, la nulidad declarada del general determina, en virtud del principio de jerarquía normativa, la nulidad de pleno derecho de aquél, que podría ser declarada en ejecución de la sentencia anulatoria del propio Plan General o en cualquier momento posterior (a través, por ejemplo de un recurso indirecto). [...]»*

***Es claro que aquí no cabría nunca invocar una supuesta firmeza del plan de desarrollo, pues tratándose de normas jurídicas (y el carácter normativo del planeamiento de desarrollo no admite duda) el concepto de firmeza no es aplicable, como tampoco lo es la diferencia entre nulidad y anulabilidad, referibles sólo a los actos administrativos. Las normas o son válidas o nulas de pleno derecho (art. 62.2 de la Ley 30/1992)».***

Sin embargo, lo indicado en el epígrafe 2 en relación con las licencias urbanísticas sí podría ser extensible al caso de los proyectos de reparcelación (o equivalentes), a los proyectos de urbanización y otros instrumentos de gestión urbanística. La razón es que su naturaleza es la de actos de aplicación del plan, sin rango normativo (ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor Manuel y DE GUERRERO MANSO, Carmen).

Ahora bien, sin desconocer la anterior regla general, conviene tener presente determinada jurisprudencia del TS que ampara la anulación de este tipo instrumentos de gestión urbanística —donde también se incluirían, por ejemplo, las bases de las juntas de compensación— en el incidente de ejecución de una sentencia anulatoria del plan que desarrollen, aunque ya estuviesen aprobados con carácter firme. A pesar de que el artículo 73 de la LJCA dispone que *«las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales [...]»*, el TS aplica en esos casos el principio de nulidad en cascada y lo hace fundamentalmente por el motivo que resumimos a continuación.

En esos casos, de los que citamos aquí los resueltos por las Sentencias de 12 de noviembre de 2010 (RJ 2010/8294) y 22 de julio de 2009 (rec. n.º 2327/2005), la anulación del plan se había dictado por razón del incumplimiento del derecho de audiencia de determinados propietarios afectados, que tampoco fueron emplazados en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de desarrollo de ese plan. Ante esta circunstancia fáctica, el TS invoca el artículo 66 de la Ley 30/1992 (actual 51 de la LPAC); en concreto, el inciso que subrayamos a continuación:

*«El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción».*

El argumento del TS es que no resulta previsible, a priori, que unos proyectos tan relevantes para el propietario del suelo como los de reparcelación y urbanización, o las bases de la junta de compensación, que concretan los beneficios y cargas urbanísticas correspondientes a sus propiedades, hubiesen permanecido igual de haber tenido esos propietarios ocasión de participar en el proceso.

Dejamos constancia de estos ejemplos como muestra de que, si bien el principio general es que la

anulación de un plan no puede afectar a los actos aplicativos que ya hubiesen alcanzado firmeza, no podemos razonablemente otorgar a dicha regla un carácter absoluto y unívoco. En materias como la que nos ocupa, los pormenores del caso concreto pueden resultar capitales a la hora de concretar los efectos de la anulación del plan.

### **Efectos de la nulidad de los planes sobre las obras ilegales**

En materia de lo que se conoce como «disciplina urbanística», podríamos abrir un abanico de hipótesis tan amplio o más como el que podríamos haber planteado en relación con las licencias urbanísticas, los planes de desarrollo y los instrumentos de gestión a los que nos hemos referido en los epígrafes anteriores. Sin embargo, nos queremos referir ahora a aquellos supuestos en los que se ha edificado sin haber obtenido previamente la preceptiva licencia.

En tales casos, asiste a la Administración o a cualquier persona —al amparo de la acción pública— la denominada acción de restauración de la legalidad urbanística. El ejercicio de esta acción está sometido a un plazo que, en función de la ley aplicable en cada Comunidad Autónoma, va desde los tradicionales cuatro años a los quince años que rigen en la Comunidad Valenciana a partir de la vigente Ley de 2014. En todo caso, se exceptúan los supuestos de mayor gravedad, como puedan ser los de edificación en suelo protegido o calificado como zona verde, donde el plazo para ejercitar la acción suele ser indefinido.

Como regla general, las distintas leyes y planes urbanísticos disponen que la Administración urbanística puede actuar contra las construcciones realizadas sin licencia o con incumplimiento de la licencia otorgada. Sin perjuicio de otras consecuencias sancionadoras que puedan generarse, esa actuación de inspección urbanística debe ir encaminada, en primer lugar, a requerir al propietario para que legalice la construcción mediante la obtención extemporánea de la licencia. Si la legalización no fuese posible, por resultar el edificio incompatible con la ordenación urbanística, se tendría que ordenar su demolición —en su caso, de aquellos elementos que sean disconformes—.

En el escenario que aquí estamos tratando —anulación del plan y reviviscencia automática del plan anterior—, para comprobar si el edificio construido sin licencia es susceptible de ser legalizado a poste-



riori, forzosamente habrá que hacer el análisis de compatibilidad en relación con el plan vigente —el «revivido»—. Lo anterior vale tanto si el expediente de disciplina urbanística se ha iniciado con posterioridad a la anulación del plan, como si se hubiese incoado antes pero no se hubiese resuelto con carácter firme. Recordemos que el principio de conservación de actos que sean aplicación de una disposición general anulada solo beneficia a los que hayan alcanzado firmeza.

Como veíamos en el epígrafe 2, si la incompatibilidad es predicable de una construcción que sí estuviese amparada por una licencia firme, la consecuencia sería la de catalogar el edificio como «fuera de ordenación», pero no se le podría aplicar la acción de restauración de la legalidad urbanística que acabamos de describir.

En todo caso, y aunque la ejecución de las sentencias urbanísticas requeriría ser tratado de manera específica, no queremos dejar de apuntar una reciente medida legal adoptada para amortiguar los efectos de las órdenes de demolición sobre terceros de buena fe. Se trata del apartado 3 del artículo 108 de la LJCA, añadido por la disposición final 3.4 de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio:

*«El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe».*

### Los peligros de buscar soluciones simples y rápidas a problemas complejos

Se habrá concluido ya que la anulación de un plan urbanístico tiene efectos graves y de alcance amplio. Con independencia de los criterios generales —que ya de por sí no están exentos de matices y excepciones en la práctica administrativa y jurisprudencial—, lo cierto es que una decisión anulatoria de una norma de las características de un plan urbanístico siempre va a tener una repercusión importante en términos de seguridad jurídica sobre propietarios, inversores, etc.

En el peor de los casos, como hemos visto, puede significar la extinción de títulos jurídicos que no

sean firmes (licencias de obras, proyectos de urbanización, etc.).

Otro efecto inquietante es la imposibilidad de aprobar planes o proyectos derivados del plan superior anulado, que permitirían desarrollar un determinado sector de suelo (planes parciales, proyectos de reparcelación), ni, por supuesto, otorgar nuevas licencias en ejecución del plan viciado.

En ocasiones, además, la aplicación del plan anterior no es factible, puesto que la situación fáctica real de determinados suelos difiere de la que se tuvo en cuenta al aprobar el «viejo» plan, que ahora renace. Esto puede suponer, de facto, el bloqueo de determinados ámbitos cuyo desarrollo va a tener que esperar a la aprobación de un nuevo plan, lo que puede demorarse años —especialmente si estamos ante la anulación de un PGOU—.

En el mejor de los casos, también lo hemos visto, puede haber edificaciones ya consolidadas que, no obstante, queden en situación de fuera de ordenación y con limitaciones a la hora de plantear mejoras, ampliaciones o cambios de uso.

Todas estas razones, unidas a la presión social de los afectados, han llevado en ocasiones a las autoridades a buscar atajos que han acabado acentuando la inseguridad jurídica y alargando el tiempo transcurrido hasta conseguir una solución cabal y definitiva a la problemática suscitada por la anulación. Nos referimos a la tentación que han tenido demasiados Ayuntamientos y Consejerías de Urbanismo de subsanar formalmente el defecto determinante de la nulidad —p. ej., el trámite de información pública—, convalidar todo lo demás y acabar aprobando el plan con idéntico contenido al que tenía el anulado. Se han fundamentado estas prácticas en una inadecuada y exagerada interpretación del ya mencionado artículo 66 de la Ley 30/1992, actual 51 de la LPAC.

Nos limitaremos aquí a referir una interesante y ya consolidada doctrina jurisprudencial, elaborada en el contencioso en el que se declaró la anulación del PGOU de Castellón de la Plana y sus posteriores incidentes de ejecución de sentencia. Encontramos una síntesis de los avatares de ese proceso en la reciente Sentencia del TS núm. 1167/2016, de 24 de mayo. En ella, por una parte, se recuerda que la aprobación de un PGOU que sustituya a otro anulado debe hacerse previa elaboración y tramitación de un documento que tenga en cuenta la realidad físico-jurídica existente y aplicando la normativa urbanística vigente en ese momento, y no cuando se tramitó el plan anulado que pretende sustituirse.

Por otra parte, también sale al paso de otra vía a la que han recurrido las Administraciones para amortiguar los efectos de la anulación de los planes, como es la de aprobar un planeamiento transitorio, aplicable en tanto culmine el procedimiento de aprobación del nuevo plan que sustituya al anulado. En la sentencia que ahora comentamos el TS advierte de que, toda vez que la nulidad de los planes es de pleno derecho, las disposiciones que se aprueben, aun con ese carácter transitorio, no pueden incorporar elementos de la norma nula.

### **Bibliografía consultada**

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor Manuel y DE GUERRERO MANSO, Carmen: «La impugnación directa en vía administrativa de los instrumentos de pla-

neamiento urbanístico», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 26, 2013, BIB 2013\82.  
MERELO ALBELA, Manuel: *Urbanismo y justicia. Cautelar y ejecutiva*, Madrid: La Ley, 2011, págs. 476-477.

NOGUÉS GALDÓN, Héctor: *Los Programas de Actuación Urbanística en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

ROMERO ALOY, M.<sup>a</sup> José: *Los planes municipales en el Derecho Urbanístico Valenciano*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, pág. 49.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: «Extinción jurídica de un plan y supervivencia de sus actos derivados: uniformidad en la diversidad jurisprudencial», *Práctica Urbanística*, n.º 106, 2011, págs. 16-25.

HÉCTOR NOGUÉS GALDÓN\*

---

\* Abogado del Área de Derecho Inmobiliario y Urbanismo de Uría Menéndez (Valencia).