

Perspectivas de la anulación del Planeamiento por los Tribunales



Jornadas Jurídico Técnicas APROIN

13 y 14 de Noviembre de 2018

Alberto Pensado Seijas

Jefe de Urbanismo del Ayuntamiento de Marín (Pontevedra)

GUIÓN



- ▶ 1) SITUACIÓN ACTUAL (PLANEAMIENTO ANULADO EN GALICIA)
- ▶ 2) PROBLEMÁTICA
- ▶ 2.1) EAE
- ▶ 2.2) DOCUMENTOS (MEMORIA, ECONÓMICOS)
- ▶ 2.3) INFORMES SECTORIALES (GÉNERO)
- ▶ 3) POSIBLES SOLUCIONES
- ▶ 3.1) PROPOSICIÓN DE LEY DE 15-10-2018
- ▶ 4) CONCLUSIONES

1) SITUACIÓN ACTUAL (PLANEAMIENTO ANULADO EN GALICIA)

► CASUÍSTICA.-

- RIBADEO (PGOU 05.11.1993) STS 18.06.2002 (**VICIOS FORMALES**)
- ARES (PGOM 26.03.1999) STS 14.11.2007 (**LÍMITES DE SOSTENIBILIDAD/CALIDAD DE VIDA/COHESIÓN SOCIAL**)
- ABEGONDO (NSP 27.12.1996) STS 27.11.2003 (**MEMORIA**)
- GONDOMAR (PGOU 09.08.1997) STS 22.02.2005 (**ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO**)
- VERÍN (PGOU 03.08.1998) STS 13.02.2007 (**ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO**)
- ORENSE (PGOM 29.04.2003) STS 09.03.2011 (**TELECOMUNICACIONES**)
- CARBALLO (PGOM 20.05.2003) STS 02.11.2011 (**MEMORIA**)
- MELÓN (PGOM 01.08.2008) STS 04.07.2014 (**RECURSOS HÍDRICOS**)
- RÁBADE (PGOM 15.07.2015) STS 15.07.2015 (**RECURSOS HÍDRICOS**)
- VIGO (PGOM 16.05.2008) STS 10.11.2015 (**EAE**)
- MONTERREI (PGOM 07.02.2014) STS 12.12.2016 (**RECURSOS HÍDRICOS**)
- VERÍN (PGOM 07.12.2012) STS 17.02.2017 (**RECURSOS HÍDRICOS**)
- ABEGONDO (PGOM 14.09.2012) STS 12.07.2017 (**MEMORIA**)

2) PROBLEMÁTICA

► 2.1) EAE.

STS:

- 30 de octubre de 2009 (rec 3371/2005). Plan Especial del Puerto de Marín (Pontevedra).
- 29 de enero de 2010 (rec 5877/2008). Suspensión cautelar Plan Parcial y Plan Especial. Sanxenxo (Pontevedra).
- 11 de mayo de 2012 (rec 4512/2008). Modificación puntual PXOM de Murgados (A Coruña).
- 9 de mayo de 2014 (rec 5634/2011). Plan especial de infraestructuras calle Antón Fraguas (Pontevedra).
- 29 de octubre de 2015 (rec 1758/2014). PXOM de Vigo (Pontevedra).

2.1) EAE

STS de 17 de febrero de 2015:

*“(...) este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un **instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales** para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social (...)”.*

STS de 11 de julio de 2016:

*“(...) **lo esencial es el medio ambiente y el plan ha de situarse al servicio de la realidad ambiental**(...)” .*

STS de 26 de junio de 2012:

*“(...) se ha dicho con razón que **todo procedimiento de redacción y aprobación de un Plan urbanístico debiera ser, en sí mismo, un procedimiento de evaluación del impacto de la nueva ordenación** que del recurso suelo hace el plan sobre el medio urbano y rural, si claramente se puede deducir la ocurrencia como este caso por la naturaleza, dimensiones y localización de la transformación (...)”.*

2.2 (Memoria, Documentos Económicos)



► 1.- MEMORIA:

- STS n.º 1216/2017 (rec.nº 1859/2016) de fecha 12.07.2017. PXOM ABEGONDO.
- STS de fecha 30.10.2013. (rec.nº 2258/2010).
- STS de fecha 20.06.2014. (rec.nº 691/2012).

“(...) 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. También se ha afirmado en la jurisprudencia de esta Sala y Sección la necesidad de que el cumplimiento de este requisito teleológico se justifique y motive convenientemente en la memoria del instrumento de planeamiento (sentencia de 20 de octubre de 2003), resultando dicha exigencia de motivación más rigurosa y precisa cuanto más reducido sea el ámbito territorial abarcado por la modificación”, constituyendo así la motivación que se contiene en la memoria una garantía primaria frente a la arbitrariedad en las determinaciones del planeamiento (...)”.

2.2 (Memoria, Documentos Económicos)



► 2.- DOCUMENTOS ECONÓMICOS:

- STS de fecha 30.03.2015 (n.º rec. 1587/2013).
- STS n.º 952/2018 (n.º rec. 692/2017) de fecha 07.06.2018
- STS n.º 1466/2018 (n.º rec. 2976/2017) de fecha 04.10.2018.

PONENTE: CÉSAR TOLOSA TRIBIÑO

- A) ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO (STS 19.04.2012).

*“(...) es lo cierto que, en este caso, resulta aplicable la doctrina que hemos mantenido acerca de la exigibilidad del estudio económico financiero, no sólo en los Planes generales, sino también en los Planes derivados. En efecto, según nuestra reiterada doctrina, **en instrumentos de ordenación general, estos informes serán más genéricos**, mientras que en planes de desarrollo -planes parciales, especiales o de reforma interior- que acometan pormenorizadamente la ordenación de un ámbito más específico, sí que resulta oportuno un nivel de exigencia y concreción en la elaboración de estos estudios mucho más preciso (...)*

“(...) preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma (...).”

“(...) debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un sector o ámbito concreto (...).”

2.2 (Memoria, Documentos Económicos)



*“(...) SÉPTIMO: Se señala, por último, que **no es lo mismo imputar que el estudio económico es insuficiente y poco justificado, que sostener que el planeamiento es inviable económicamente**. Tal matiz diferenciador, parece olvidar que, con carácter general, la consecuencia de la falta de justificación económica del Plan conlleva que su viabilidad económica carezca del necesario soporte para hacer viable su ejecución (...).STS n.º 952/2018 (n.º rec. 692/2017) de fecha 07.06.2018.*

► B) INFORME/MEMORIA DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA (ART.22.5 TRLS)

*“(...) el denominado informe de sostenibilidad económica, **documento complementario, pero no sustitutivo** del Estudio Económico de la legislación autonómica (...)”.*

*“(...) debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese sector o ámbito espacial pueden ser sustentadas -**desde su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad-** por las Administraciones Públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística (...).”*

2.3) INFORMES SECTORIALES (Recursos Hídricos)



- STS 20 de marzo de 2014 (4194/2011). Barro (Pontevedra), Plan de sectorización del urbanizable industrial Outeda-Curro.
- STS 4 de julio de 2014 (915/2012) Melón (Orense) PGOU.
- STS 15 de julio de 2015 (3492/2013) Rábade (Lugo) Plan Parcial de Mejora de ampliación del Casco Urbano.
- STS 12 de diciembre de 2016 (3137/2015) Monterrei, Orense, PGOU.
- STS 17 de febrero de 2017 (1125/2016) Verín (Orense) Plan General de Ordenación Municipal.

2.3) INFORMES SECTORIALES (Recursos Hídricos)



“(...) el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante (...).” STS de 12 de diciembre de 2016.

“(...) la suficiencia de recursos hídricos es un concepto dinámico que debe ser evaluado (por supuesto, de forma motivada y circunstanciada) al tiempo en que se suscita la aprobación del concreto instrumento de planeamiento concernido, pues bien puede ocurrir que desde que se aprueba el Plan General hasta que se aprueba el planeamiento secundario de desarrollo transcurran varios años, y entre tanto cambien significativamente las circunstancias de la disponibilidad de agua (...).” STS de 15 de marzo de 2013.

“Es dudoso sostener, ya de entrada, que el plan parcial no pueda comportar respecto del plan general que desarrolle un incremento en la demanda de los recursos hídricos; porque, a falta de la ordenación pormenorizada que comporta el plan parcial, las determinaciones del plan general distan de ser suficientes por sí solas. Pero, aun así, aun en el caso de que no hubiera un incremento en la demanda de recursos hídricos, la exigencia de incorporar a la ordenación el correspondiente informe de la administración hidrológica competente no puede soslayarse. Dicho informe resulta en todo caso exigible y ha de satisfacer las exigencias sustantivas que le son requeridas legalmente, por lo que ha de formular el correspondiente pronunciamiento...” STS de 12 de junio de 2015.

2.3) INFORMES SECTORIALES (Telecomunicaciones)



- STS n.º 278/2017 (n.º recurso 1125/2016) de fecha 17.02.2017 (PXOM VERÍN)

“ (...) El referido informe preceptivo será previo a la aprobación del instrumento de planificación de que se trate y tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a su adecuación a la normativa sectorial de telecomunicaciones, en particular, al régimen jurídico de las telecomunicaciones establecido por la presente Ley y su normativa de desarrollo, y a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas, debiendo señalarse expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo emitirá el informe en un plazo máximo de tres meses. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, transcurrido dicho plazo, el informe se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del instrumento de planificación.

A falta de solicitud del preceptivo informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones (...”).

2.3) INFORMES SECTORIALES (GÉNERO)



► Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental

- STS 06.10.2015 (rec. 2676 / 2012)
- STS 06.10.2015 (rec. 3119 / 2012)
- STS 04.07.2016 (rec. 1479 / 2015)

► PGOU de Boadilla del Monte

- STSJM n.º 322/2017 de 19.04.2017

► “Wanda Metropolitano”

- STSJM de 17.07.2018

► CONNOTACIONES:

1) Los instrumentos de planeamiento urbanístico son disposiciones generales:

“(...) Esa equiparación de los planes de ordenación a los reglamentos —resalta seguidamente el Tribunal— en cuanto al procedimiento para su aprobación y concretamente respecto a la emisión de un informe de evaluación del impacto de género (...).”

2) El informe es exigible incluso cuando el plan presumiblemente no vaya a tener incidencia de género:

“(...) en el caso en que la disposición no produzca efectos, ni positivos ni negativos, sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se reflejará esta circunstancia en el informe de impacto de género, siendo en todo caso necesario revisar el lenguaje del proyecto para evitar sesgos sexistas (...).”

3) POSIBLES SOLUCIONES

► 3.1) PROPOSICIÓN DE LEY DE 15-10-2018.

Antecedente: Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística (Ministro de Fomento: Iñigo de la Serna).

► -Modificaciones TRLSRU:

- a) Principio de Seguridad Jurídica (art. 9.3; 103 y 106 CE).
- b) Nulidad/Anulabilidad: Determinaciones con/sin carácter normativo. Principio de Conservación de actuaciones.
- c) Restricción legitimación acción pública.
- d) Prohibición de todo beneficio económico.

3.1) PROPOSICIÓN DE LEY DE 15-10-2018.

► -Modificaciones LJCA:

- a) Plazo impugnación indirecta: 4 años desde publicación norma.
- b) Prórroga provisional eficacia disposición/acto anulado (subsanación defecto): Fijada en la Sentencia (máximo 1 año ampliable 6 meses más a petición expresa y excepcional).
- c) No afectación Planeamiento de Desarrollo salvo declaración expresa.
- d) Retroactividad régimen anulación: Instrumentos aprobados definitivamente con anterioridad no impugnados tanto en vía administrativa como contenciosa.
- e) Integración vacío legal: Planes aprobados con anterioridad pero anulados en el futuro, se mantendrán vigentes hasta aprobación de nuevo Plan.

4) CONCLUSIONES

- ▶ **A)** Grave problemática existente: Efecto “cascada”.
- ▶ **B)** Aplicación flexible y mayor proporcionalidad: Causas-Efectos.
- ▶ **C)** Gran necesidad de solventar lagunas y vacíos legales: Gran inseguridad jurídica.
- ▶ **D)** Pros y Contras Proposición de Ley 15.10.2018:

PROS:

- Seguridad jurídica
- Integración de vacíos normativos.
- Eliminar intereses espurios en las impugnaciones.
- Evitar la paralización de los desarrollos urbanísticos.

4) CONCLUSIONES

► CONTRAS:

- Limitación del plazo de impugnación (4 años).
- Restricción de la legitimación de la Acción Pública. Novedad art. 15 Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio (“según normativa vigente”).
- Distinción en la caracterización e importancia de los efectos de los distintos documentos/informes.
- Posible proliferación de pleitos y cambios de doctrina jurisprudencial debido a la conformación de una nueva casuística.
- Anulación expresa del art. 4.6 por la STC 143/2017.

Art. 4.6 anulado por STC 143/2017



“(...) Este precepto concreta la directriz que contiene el artículo 7, pero **al hacerlo desborda en su regulación los límites que para el Estado supone el respecto a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas**. La norma reproduce una obligación general consustancial a la ordenación y ejecución urbanísticas y pretende establecer criterios que las Administraciones habrán de tener en cuenta a la hora de seleccionar entre las distintas actuaciones posibles. **El Estado no se limita a dotar a las administraciones con competencias urbanísticas de instrumentos para que puedan, si lo estiman pertinente, acometer obras de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas, sino que las obliga a llevarlas a cabo en esos supuestos, lo que supone un exceso en cuanto que vacía de contenido sus competencias en materia urbanística**. Por tanto, debemos concluir la inconstitucionalidad del apartado segundo del artículo 9 de la Ley 8/2013. Consecuencia que se extiende al artículo 4.4 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, al ser reproducción de aquel (...)”.

Perspectivas de la anulación del Planeamiento por los Tribunales



¡¡¡Muchas gracias por su atención!!!

► RRSS

- https://twitter.com/pensado_alberto
- <https://www.linkedin.com/in/alberto-pensado-48842758/>
- <http://www.administracionpublica.com/author/alberto-pensado-seijas/>
- <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=3026285>

► CONTACTO

alberto.pensado@concellodemarin.es