

XXII SEMINARIO DE LEGISLACIÓN URBANÍSTICA
CUENCA 2023

VICIOS DE NULIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

JUAN ANTONIO CHINCHILLA PEINADO
PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO

UAM
Universidad Autónoma
de Madrid

FACULTAD
DE DERECHO

XXII SEMINARIO DE
LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

VICIOS DE NULIDAD EN LOS
INSTRUMENTOS DE
PLANEAMIENTO

NULIDAD POR CUESTIONES FORMALES

NULIDAD POR CUESTIONES MATERIALES

XXII SEMINARIO DE
LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

VICIOS DE NULIDAD EN LOS
INSTRUMENTOS DE
PLANEAMIENTO

NULIDAD POR CUESTIONES FORMALES

- a Modificaciones sustanciales y nueva información pública.
- b Nulidad en cascada
- c Exigencia (o no) de informes preceptivos
- d Inexistencia de Memoria de sostenibilidad
- e Evaluación ambiental estratégica

02 NULIDAD POR CUESTIONES MATERIALES

MODIFICACIÓN SUSTANCIAL

Modificación puntual segunda de la homologación del Plan General de Gilet (Comunidad Valenciana), delimitación de área de reparto en suelo urbano Sector/UE Balcón de la Peña



STSJ COMUNIDAD VALENCIANA 13/07/2023
(ECLI:ES:TSJCV:2023:3548)

Vulneración arts. 4.2.c) (participación pública) y 25.3 TRLSRU (documentación exposición pública).

Se trata de un suelo no urbanizado clasificado como urbano y parcialmente construido. Tras la aprobación provisional se modifican la delimitación del área de reparto y se sustituye por una delimitación de unidad de ejecución, sin someter a nueva información pública.

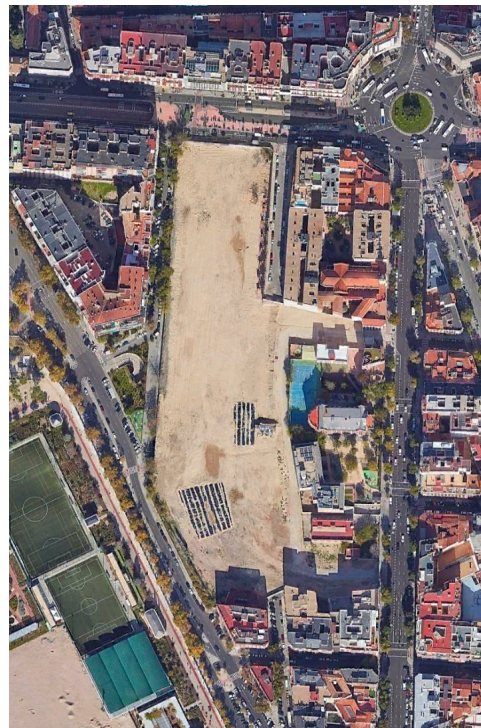
TSJ: No se trata de un mero error sino que es necesario delimitar una actuación integrada, una vez delimitada fijar una o varias unidades de ejecución para la actuación integrada y por cada una deberá abordarse la delimitación del área de reparto

ARGUMENTO

La audiencia pública debe reiterarse cuando se produce una modificación sustancial que supone " la alteración global del Plan, en sus aspectos esenciales, afectándose a sus elementos estructurales y, como consecuencia de ello, al propio modelo de Planeamiento elegido", o en otras palabras, que "los cambios supongan alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios, habiendo de significar una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, un nuevo esquema del mismo, que altere de manera importante y esencial sus líneas y criterios básicos y su propia estructura, no cuando las modificaciones afecten a aspectos concretos del Plan, y no quede afectado el modelo territorial dibujado ".

NULIDAD EN CASCADA

Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 07.02-M " Metro Cuatro Caminos " Madrid, modificando el uso dotacional a residencial



STSJ MADRID 13/02/2023
(ECLI:ES:TSJM:2023:1847)

La nulidad de pleno derecho, al amparo del artículo 47.1 e) y f) LPACAP, de la Modificación que sustentaba el PPRI determina la nulidad del PPRI.

La nulidad de la Modificación Puntual del PGOU (STS de 5/7/2022) deriva de que “el informe o memoria de sostenibilidad económica o, en caso de actuaciones en suelo urbano, la memoria de viabilidad económica, constituyen requisitos necesarios para la aprobación de tales instrumentos de ordenación y que su omisión comporta la nulidad de pleno derecho de los mismos”.

ARGUMENTO

“el denominado efecto de nulidad en cascada que la declaración jurisdiccional de nulidad de un Plan General despliega sobre sus instrumentos de desarrollo, dado sus efectos ex tunc, es aplicable a aquéllos de los mismos que no hayan sido directa o indirectamente impugnados; y dichos efectos deben considerarse originarios y no sobrevenidos, es decir, la nulidad de dicho planeamiento de desarrollo se produce, al igual que la del planeamiento general, desde el mismo momento en que dicho planeamiento de desarrollo fue aprobado y no desde el momento en que se declara jurisdiccionalmente nulo el planeamiento general que le otorgaba cobertura jurídica”

NULIDAD EN CASCADA

Modificación Parcial del PGOU de Bilbao, de la que dimana el Estudio de Detalle, que suprime el uso exclusivo docente que tenía la parcela, ampliándolo a cualquier otro uso equipamental (incluido el docente)



STS 13/12/2022
(ECLI:ES:TSJM:2023:1847)

La STJ País Vasco desestima el recurso frente al ED al considerar que no resulta necesario el Informe preceptivo de DG Aviación Civil, dado que no se modifica la altura del PGOU de 1998, que sí fue informado.

ARGUMENTO

La aprobación de un Estudio de Detalle que se limita a reflejar la ampliación de usos , operada por una modificación anterior (1998) del PGOU (no impugnada), de una parcela ubicada en espacio sujeto a servidumbres aeronáuticas (o a servidumbre de limitación de actividades) NO exige el informe preceptivo y vinculante de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento

NULIDAD PARCIAL DEL PLAN

Aprobación parcial del "Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Costa Mogán (Municipio de Mogán, Gran Canaria), a excepción (hasta tanto se emita informe favorable de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar) de los ámbitos territoriales determinados en su art. 2, por contener actuaciones previstas sobre el dominio o servicio público marítimo-terrestre.



STS 12/07/2022
(ECLI:ES:TS:2022:2886)

La STS confirma la posibilidad de aprobación parcial de un instrumento de planeamiento, suspendiendo la aprobación respecto de los diez hasta tanto se recibiera el preceptivo informe de Costas, dado que se encontraban afectados por el DPMT.

ARGUMENTO

-Es legalmente posible -y así ha sido reiteradamente admitido por nuestra jurisprudencia, plasmado en la normativa estatal y autonómica- la aprobación parcial de un Plan cuando, como aquí acontece, no se ve afectado por la omisión de un informe preceptivo y vinculante en materia de costas dado que sus determinaciones urbanísticas quedaban limitadas a zonas del interior desligadas del litoral e independientes de las que puedan adoptarse, una vez se reciba el informe, respecto de las zonas para las que quedó suspendida su aprobación.

TS acuerda retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, a fin de que la Sala de instancia examine y resuelva las cuestiones planteadas en el recurso, todas ellas atinentes al Derecho autonómico para cuya interpretación y aplicación carece de competencia este Tribunal.

INEXISTENCIA DE MEMORIA DE SOSTENIBILIDAD Y DEL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Getxo para el Área de Reparto número 42 «Ormaza», que no incorpora el programa de participación pública en el acuerdo de inicio de la redacción, ni cuenta con la Memoria de sostenibilidad económica.



STSJ PAÍS VASCO 31/10/2022
(ECLI:ES:TSJPV:2022:3055)

La STJ País Vasco anula la Modificación Puntual porque el programa de participación ciudadana no se acompañó al acuerdo de iniciar los trámites de la modificación.

La inexistencia de Memoria de sostenibilidad económica, incluso en ámbitos de suelo urbano (actuación de dotación) determina la nulidad

ARGUMENTO

El programa de participación ciudadana está vinculado al inicio de la modificación del Plan General, no a su aprobación inicial, sino con la decisión de iniciar los trabajos, que es cuando se exige cumplir con las pautas que ordena el art. 108 de la Ley del Suelo y Urbanismo, no quedando solventado, ni subsanado, por la posterior participación tras los trámites de información pública una vez tomada la decisión por parte de la autoridad municipal, en este caso del Pleno del Ayuntamiento

Tampoco queda solventada su incorrecta previsión y práctica del programa de participación ciudadana con los sucesivos trámites de alegaciones en el trámite de la elaboración del plan

INEXISTENCIA DE MEMORIA DE
SOSTENIBILIDAD Y DEL PROGRAMA DE
PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Modificación puntual del Plan General
de Ordenación Urbana de Madrid en el
ámbito de la nueva Área de
Planeamiento Remitido APR 07.02-M
"Metro Cuatro Caminos" con omisión
del informe de sostenibilidad
económica



STS 13/07/2022
(ECLI:ES:TS:2022:2885)

La STS anula confirma la anulación de la Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito de la nueva Área de Planeamiento Remitido APR 07.02-M "Metro Cuatro Caminos" adoptada por el TSJ de Madrid al considerar que la referida modificación supone una transformación urbanística en el ámbito inicial del PGOUM-97, al conllevar el nacimiento de un nuevo ámbito en una zona de suelo urbano consolidado en el marco de una trama urbana del mismo carácter y prever cesiones para redes, viario, zona verde y administración pública, sin que el estudio de viabilidad haya evaluado el coste financiero del mantenimiento que esas infraestructuras irrogaría a las arcas municipales.

ARGUMENTO

es preceptiva la elaboración de una memoria que asegure la viabilidad económica en toda actuación urbanística en suelo urbanizado, sea de transformación, mediante renovación o reforma de dicho suelo urbanizado, o de dotación; en sustitución del informe o memoria de sostenibilidad económica, exigible para las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización; sin que pueda suplir dicha exigencia un estudio económico-financiero que no contenga las exigencias que requiere aquella memoria...

finalidad de previsibilidad de poder acometer económicamente la actuación, habida cuenta que por incidir sobre suelo que ya tiene un aprovechamiento consolidado, en mayor o menor grado, imponiendo la necesidad de alterar ese aprovechamiento con otros que se imponen con la actuación o, incluso, pueden verse anulados por acometer nuevas dotaciones.

EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Modificación Aislada número 13 del Plan General de Ordenación Urbana de Sallent de Gállego, por el que se establece una Unidad de ejecución de 11.100 m², que se considera que reúne las características de Suelo urbano no consolidado, que se desgaja de la Modificación del Plan Parcial del Sector Estacho-Lanuza, por problemas de deslizamientos en gran parte del Sector, al Oeste de la Urbanización de Formigal y que se delimita en el PGOU.



STS 11/07/2022
(ECLI:ES:TS:2022:2965)

ARGUMENTO

La STS resuelve 2 cuestiones:

- determinar si una modificación aislada de un Plan General de Ordenación urbana, afectada por riesgos geomorfológicos, se halla dentro del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica del art. 6 de la Ley 21/13, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, o, sí, únicamente, ha de ser objeto de un estudio de detalle de riesgos geomorfológicos.
- si resulta exigible la incorporación a una Modificación aislada de un Plan General de Ordenación Urbana del Informe de Sostenibilidad Económica, cuando aparecen riesgos geomorfológicos en los terrenos del entorno, o si dicho requisito puede entenderse cumplido con el Informe que acompaña el propio PGOU.

- fraccionamiento ilegal entre UE -1 (no EAE) y resto PP (sí EAE porque existen riesgos geológicos).

no es admisible que una evaluación ambiental de un plan de urbanismo, o su modificación, en terrenos con riesgos naturales, pueda terminar con un IEA, imponiendo la condición de la elaboración de un estudio de detalle de riesgos geomorfológicos, que debe valorar el órgano sustantivo de aprobación del planeamiento, sino que si existen esos riesgos debe emitirse la DEAE pertinente

- en la medida que una Modificación Aislada de un planeamiento general no comporta la instalación de servicios que no estuvieran ya previsto al aprobarse el planeamiento general, no requiere la emisión del informe de sostenibilidad económica

XXII SEMINARIO DE
LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

VICIOS DE NULIDAD EN LOS
INSTRUMENTOS DE
PLANEAMIENTO

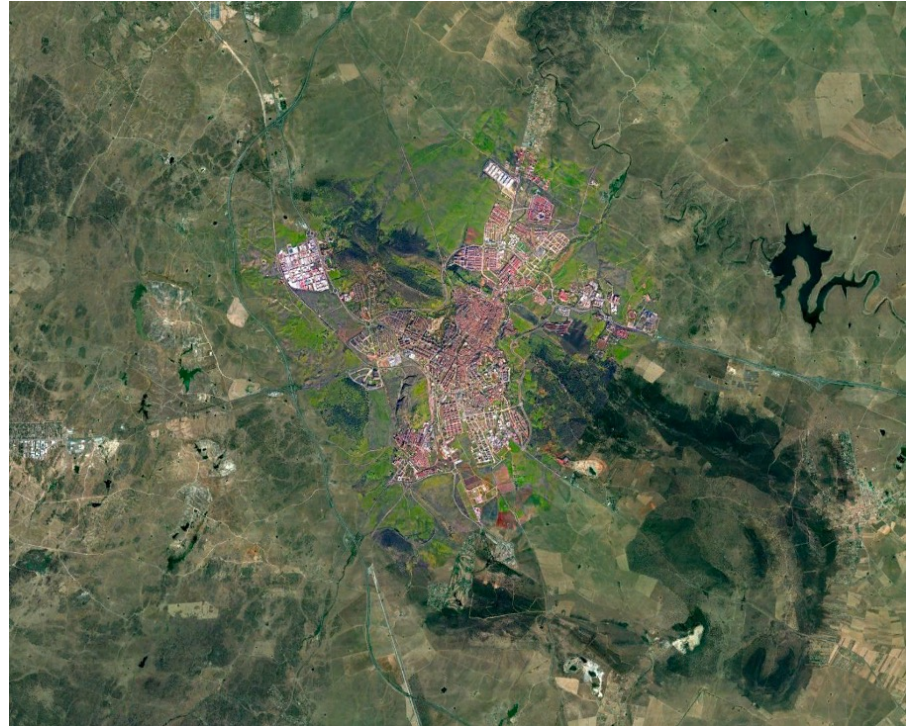
NULIDAD POR CUESTIONES FORMALES

**NULIDAD POR CUESTIONES
MATERIALES**

- a Principio de no regresión en suelo rural
- b Viviendas turísticas y limitación por el planeamiento
- c Proporcionalidad en la creación de una calificación de uso terciario recreativo
- d Modificación de asignación de usos por la vía de los hechos.

PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

Modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres, consistente en la implantación y regulación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido por sus valores naturales o paisajísticos para, manteniendo dicha clasificación, permitir determinados usos industriales y de tratamiento de residuos



STS 30/06/2023
(ECLI:ES:TS:2023:3236)

Vulneración arts. 3, 4, 5.e), 7 y 22.1 TRLSRU.

Para TSJ Extremadura se anula la modificación porque suponía un retroceso en la protección ambiental de dicho suelo que no estaba suficientemente justificada en razones de interés público preponderante, sino que, por el contrario, respondía a un interés particular consistente en la legalización de unas instalaciones de tratamiento de residuos preexistentes.

Determinar si el principio ambiental de no regresión puede servir de sustento a una decisión anulatoria de un instrumento de planeamiento urbanístico que altera los usos que se desarrollan en suelo clasificado como no urbanizable de protección sin modificar dicha clasificación

ARGUMENTO

El principio de no regresión se recoge hoy en el art. 2 Ley 7/2021, de Cambio Climático.

Respecto del suelo no urbanizable de protección se proyecta tanto sobre su desclasificación (de carácter reglado) como de la modificación de sus usos que sean menos tuitivos de la protección ambiental.

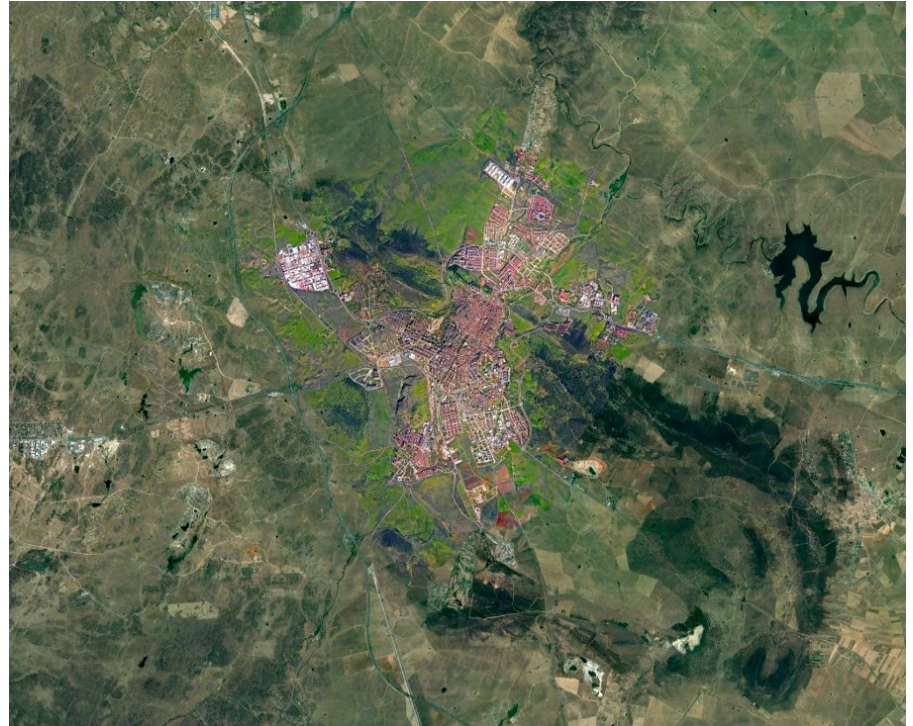
Por exigencias del principio de no regresión, la modificación del plan, en la medida en que reduzca el estándar de protección ambiental, ha de tener una justificación por razones de interés público prevalente claramente identificadas y razonadas por el planificador y de suficiente entidad (PONDERACIÓN).

NULIDAD AL RESPONDER A UN INTERÉS PRIVADO

PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

Modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres, para regular la instalación de plantas para la producción de energía fotovoltaica en parte del Suelo No Urbanizable de Protección de Llanos.

Área de espacios abiertos destinados a cultivos de secano colindante con Red Natura 2000, actuando de soporte al mismo.



STS 22/03/2023
(ECLI:ES:TS:2023:1385)

Vulneración arts. 3, 4, 5.e), 7 y 22.1 TRLSRU.

Para TSJ Extremadura se anula la modificación porque suponía un retroceso en la protección ambiental de dicho suelo que no estaba suficientemente justificada en razones de interés público preponderante

No existe informe de EIA de los efectos que sobre la Red Natura 2000 pueda tener la implementación de plantas solares fotovoltaicas en una superficie de 17.119,96 has. la evaluación ambiental de los distintos proyectos - obviamente de menor extensión- no son demostrativos de los efectos perniciosos sobre la Red Natura

ARGUMENTO

Sí la modificación del Plan comporta una vulneración del principio de no regresión es una cuestión fáctica y casuística, lo que impide un pronunciamiento general.

El principio de no regresión en materia medioambiental en el planeamiento urbanístico, lo relevante es que comporte de facto y en la realidad sobre la que opera dicha medida, una menor protección o total desprotección, con independencia y al margen de que afecte -o no- a la clasificación o calificación del suelo sobre el que incide la norma..

AL FALTAR DATOS SOBRE LA EFECTIVA INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE, DESESTIMA EL RECURSO

VIVIENDAS TURÍSTICAS Y LIBRE COMPETENCIA

Acuerdo del Ayuntamiento de Palma de Mallorca por el que aprueba la delimitación de las zonas aptas para la comercialización de estancias turísticas en viviendas (ETV) de uso residencial en la que se permite la comercialización de ETV en viviendas unifamiliares, excluyendo su ejercicio en viviendas plurifamiliares. Además, dos ámbitos:

- Condicionados, se permite esta comercialización en viviendas unifamiliares con una serie de límites temporales (durante 60 días al año en la zona de Playa de Palma, saturada y sometida a actuaciones de reconversión integral).
- Exclusión del Suelo Rústico Protegido (SRP) y de terrenos con un uso urbanístico asignado diferente al residencial o turístico



STS 31/01/2023
(ECLI:ES:TS:2023:238)

La STSJ Baleares anuló el acuerdo porque reconoce que todo el suelo del municipio destinado a uso residencial plurifamiliar debería ser apto para explotarlo como alojamiento turístico (test de proporcionalidad), configurando como facultad integrante de la propiedad de todo ese suelo la explotación como alojamiento turístico.

La STJUE 22/09/2020 permite someter a autorización previa este tipo de uso de vivienda. La STS 26/01/2021 permite al plan establecer limitaciones para garantizar el derecho a la vivienda, entre ellas, limitar en un concreto ámbito territorial el ejercicio de actividades previamente legalizadas, referidas concretamente a las viviendas de uso turístico (test de proporcionalidad)

ARGUMENTO

los razonamientos de la sentencia recurrida pueden ser acertados, pero en la medida que eluden las consideraciones de la legislación autonómica de aplicación (la ley autonómica impide esa figura en viviendas plurifamiliares), sin plantear, en su caso, con carácter previo dudas de prejudicialidad por disconformidad con las Directivas europeas o de inconstitucionalidad sobre la misma, no podemos confirmarla

ESTABLECIMIENTO DE UNA CATEGORÍA ESPECÍFICA DE USO TERCIARIO RECREATIVO

Modificación puntual del PGOU de Burgos, para establecer una categoría específica de uso terciario recreativo que contribuya a contravenir los riesgos en la salud del juego patológico, promovida por la Asociación para la Rehabilitación del Juego Patológico de Burgos que hace incompatible su instalación y funcionamiento en zonas residenciales remitiéndolo a zonas industriales, de grandes establecimientos comerciales y áreas destinadas al ejercicio de actividad económica de entorno urbano



STSJ CASTILLA Y LEÓN (BURGOS) 27/01/2023
(ECLI:ES:TSJCL:2023:326)

La STSJ CyL afirma que "la zona de influencia en la que no podrán otorgarse autorizaciones de instalación para casinos, vendrá determinada por lo establecido en las normas urbanísticas y de ordenación del territorio.

En defecto de regulación específica, la referida zona de influencia será la comprendida en un radio de acción de cien metros en línea recta, medido sobre plano, partiendo desde el centro de la fachada principal de un centro de enseñanza significativo, hasta el centro de la fachada principal del casino de juego".

Este último precepto, en cuanto a se refiere a la determinación de las normas urbanísticas, se invoca en el acuerdo impugnado como justificativo de la competencia municipal, lo que ocurre, es que en el presente caso no se trata de establecer una zona de influencia, sino la imposibilidad de establecimiento en cualquier zona que tenga un uso residencial, lo que implica de facto la imposibilidad de establecimiento en todo el centro urbano, estando confinado su uso a las zonas con uso industrial donde el terciario sea compatible con aquél o a zonas de uso terciario donde no exista uso residencial alguno

ARGUMENTO

El municipio, por consiguiente, puede ordenar usos urbanísticos y, desde la perspectiva de la ordenación y planeamiento urbanístico, puede intervenir en el ejercicio de actividades particulares. En definitiva, no estamos ante un problema de falta de competencia municipal, sino de límites y ejercicio concreto de la misma.

ello porque el alcance de esta modificación implica de facto la exclusión de la competencia exclusiva de la Junta de Castilla y León, al no dejar margen alguno para la posible regulación de la misma en la práctica totalidad del suelo urbano de Burgos, lo que conlleva la falta de competencia del Ayuntamiento, por cuanto que estamos ante una modificación que no responde a los requisitos de proporcionalidad, ni coherencia, con vulneración de las facultades inherentes al ius variandi en la modificación

MODIFICACIÓN POR PLAN ESPECIAL DEL ESQUEMA DE ASIGNACIÓN DE USOS PREVISTO EN EL PLANEAMIENTO GENERAL. RECURSO INDIRECTO

A través de una Instrucción se ubica una central de recogida de residuos sólidos dentro del sistema general de espacios libres coincidentes con el sistema local zona verde cedido en la reparcelación del plan parcial



STSJ ANDALUCÍA (SEVILLA) 14/11/2021
(ECLI:ES:TSJAND:2022:17615)

La STSJ reconoce que el PGOU reserva a este instrumento "con la finalidad de prever el emplazamiento de determinadas instalaciones especiales, este Plan General califica áreas concretas asignándolas a este uso, y definiéndolas como Sistema General de Infraestructura de servicio, de acuerdo con los motivos y regulación que se contienen en los artículos de estas normas. "

ARGUMENTO

El señalamiento en el plano urbano de las centrales de recogida de residuos tiene lugar por primera vez con el Plan Especial, al margen de las áreas que el Plan General tendría que haber calificado, de las que se carece de noticia. El Plan Especial incurre en una extralimitación por violación de las determinaciones del Plan General, que priva necesariamente de cobertura a la Instrucción que, a fin de cuentas, se limita a concretar las actuaciones necesarias para poner en obra la elección de este, y por derivación, del Documento Diagnóstico.

Desnaturalización de una zona verde por la vía de permitir que termine soportando usos desvinculados de aquellos que satisface habitualmente debe imputarse al Plan General de Ordenación Urbana, modificado con el fin de dar carta de naturaleza a una alteración del destino de parques y jardines.

MODIFICACIÓN POR PLAN ESPECIAL DEL ESQUEMA DE ASIGNACIÓN DE USOS PREVISTO EN EL PLANEAMIENTO GENERAL. RECURSO INDIRECTO

A través de una Instrucción se ubica una central de recogida de residuos sólidos dentro del sistema general de espacios libres coincidentes con el sistema local zona verde cedido en la reparcelación del plan parcial



STSJ ANDALUCÍA (SEVILLA) 14/11/2021
(ECLI:ES:TSJAND:2022:17615)

La STSJ reconoce que el PGOU reserva a este instrumento "con la finalidad de prever el emplazamiento de determinadas instalaciones especiales, este Plan General califica áreas concretas asignándolas a este uso, y definiéndolas como Sistema General de Infraestructura de servicio, de acuerdo con los motivos y regulación que se contienen en los artículos de estas normas. "

ARGUMENTO

El señalamiento en el plano urbano de las centrales de recogida de residuos tiene lugar por primera vez con el Plan Especial, al margen de las áreas que el Plan General tendría que haber calificado, de las que se carece de noticia. El Plan Especial incurre en una extralimitación por violación de las determinaciones del Plan General, que priva necesariamente de cobertura a la Instrucción que, a fin de cuentas, se limita a concretar las actuaciones necesarias para poner en obra la elección de este, y por derivación, del Documento Diagnóstico.

Desnaturalización de una zona verde por la vía de permitir que termine soportando usos desvinculados de aquellos que satisface habitualmente debe imputarse al Plan General de Ordenación Urbana, modificado con el fin de dar carta de naturaleza a una alteración del destino de parques y jardines.

Juan Antonio Chinchilla Peinado
Profesor Titular de Derecho Administrativo
juanantonio.chinchilla@uam.es

Facultad de Derecho
www.uam.es/derecho
Ciudad Universitaria de Cantoblanco
C/ Kelsen, núm. 1
28049 Madrid