

Consejo
Económico y
Social de
Extremadura



CES



DICTAMEN 2/2022 SOBRE
MANIFIESTO POR LA SEGURIDAD
JURÍDICA DEL PLANEAMIENTO
TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

Dictamen sobre Manifiesto por la Seguridad Jurídica del Planeamiento Territorial y Urbanístico

Objeto

Con fecha 1 de junio de 2022, tuvo entrada en el correo electrónico del Consejo Económico y Social de Extremadura escrito, procedente de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, denominado Manifiesto por la Seguridad Jurídica del Planeamiento Territorial y Urbanístico, acordado en el “Encuentro Autonómico Xacobeo 21-22 Por un Urbanismo Responsable”, junto con un modelo de carta mediante la cual se solicita a este Órgano apoyo al citado manifiesto.

Antecedentes



El texto del manifiesto firmado por la Xunta de Galicia, Gobierno Vasco, Junta de Andalucía Principado de Asturias, Gobierno de Cantabria, Región de Murcia, Gobierno de Aragón, Gobierno de Navarra, Junta de Extremadura, Comunidad de Madrid, Junta de Castilla y León y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, declara la necesidad de adoptar urgentemente las medidas legislativas necesarias para solucionar la problemática derivada de la nulidad radical de los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico. Para ello, consideran necesario abordar, entre otras, las siguientes cuestiones:

1. *La normativa territorial y urbanística es una materia que se está volviendo insegura y frágil. Las razones de esta vulnerabilidad del planeamiento se basan en la gran complejidad técnica, jurídica (tanto sustantiva como procedimental), social, política y económica que está detrás de cada norma.*

Dentro de esa complejidad destacan los innumerables informes sectoriales exigidos con carácter preceptivo y vinculante para legitimar la aprobación de los planes y trámites procedimentales concurrentes, poco integrados, como el de la evaluación ambiental estratégica, donde en ocasiones se producen contradicciones como consecuencia de la preponderancia de lo sectorial sobre la visión integrada del planeamiento previsto.

2. En los últimos años se ha incrementado de forma exponencial en España los casos de nulidad del planeamiento territorial o urbanístico debido a vicios formales, sin contenido substantivo sobre sus objetivos o elementos estructurantes, que podrían resolverse con sencillos procedimientos. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que la nulidad del planeamiento no admite subsanación, convalidación o conservación de trámites en la legislación vigente, lo que exige comenzar de nuevo la tramitación desde el principio. En consecuencia, entendemos que debe buscarse la forma de alterar este modelo actual, que no permite la aplicación de los principios de conservación y de convalidación de actos.

3. Es muy habitual y, lamentablemente, cada vez más frecuente que, tras años de tramitación, la omisión de algún requisito procedimental fácilmente subsanable ponga fin a años de esfuerzo colectivo. Esta circunstancia implica un inaceptable derroche de recursos públicos y supone un fuerte desincentivo a las administraciones locales, que muchas veces perciben la aprobación de planeamiento como una carrera de obstáculos sin meta a la vista.

Además, los largos periodos de tiempo que transcurren entre la entrada en vigor de los instrumentos de planeamiento y las sentencias que los anulan, no hacen más que agravar los efectos de la nulidad radical e incrementar la inseguridad jurídica. Es habitual que tras la declaración de nulidad se reavive un planeamiento anterior, incluso de más de 30 años de antigüedad, que no responde ni a las exigencias ambientales actuales, ni al actual modelo territorial ni a las necesidades urbanísticas existentes, y cuya aplicación resulta incompatible con alcanzar los objetivos de bienestar socio-económico y calidad de vida que deben impulsar las actuaciones públicas.

4. La situación de incertidumbre e inseguridad jurídica que provoca el modelo actual es indiscutible: todo el orden urbanístico, territorial o ambiental creado al amparo del planeamiento se ve cuestionado, las relaciones jurídicas generadas durante años con el respaldo de ese planeamiento resultan, al mismo tiempo, amenazadas, y las inversiones y proyectos de futuro del ayuntamiento respectivo quedan paralizados por la inseguridad. Debemos promover que, desde la legislación, tanto básica como de desarrollo autonómico, sea posible conciliar

todos los derechos y valores constitucionales dignos de protección en gestión de la realidad urbanística.

Dicha conciliación constitucional cimentará jurídicamente el desarrollo territorial y urbano responsable.

5. A la vista de esta grave situación, España necesita una respuesta rápida y eficaz ante los graves problemas que plantea la extraordinaria y, muchas veces, insana conflictividad que la actividad urbanística genera. En este contexto, acogemos con gran satisfacción el Diagnóstico que realiza la Agenda Urbana Española, aprobada el 22 de febrero de 2019, así como el documento explicativo de la Consulta pública previa sobre el anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la Planificación Territorial y Urbanística, de 16 de junio de 2021.

6. Señalamos singularmente la necesidad de impulsar esa reforma de la legislación estatal para evitar la nulidad radical de los Planes Generales de Ordenación Municipal y otros instrumentos de planeamiento cuando incurran en vicios de procedimiento fácilmente subsanables con el fin de que ofrezca un nuevo marco normativo a todos los operadores jurídicos en los casos en que se produzcan vicios formales en su elaboración. Esta posibilidad ya se aplica en España en otro tipo de disposiciones reglamentarias, pero no al planeamiento territorial ni urbanístico, y es una solución contemplada por las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en otros supuestos.

El interés público que supone el mantenimiento del orden jurídico urbanístico municipal, la confianza de la ciudadanía, administraciones y empresarios en el plan aprobado, la complejidad de las relaciones entabladas al amparo de dicho plan, aunque resulte anulado, se sobreponen como valor jurídico a la defensa del “trámite” por el mero cumplimiento del trámite al margen del bien jurídico o aspecto del interés general que motiva su exigencia legal.

En paralelo, también es necesario avanzar hacia la simplificación y agilización de los procedimientos de aprobación de la normativa urbanística y de ordenación del territorio, acotando con claridad las exigencias derivadas de las regulaciones sectoriales para coordinar armónicamente el interés general de protección de la

legalidad urbanística con valores medioambientales y otros dignos de legal protección, de tal forma que la observancia de unos no impida o menoscabe la efectividad de los otros.

7. Vale la pena recordar que países europeos de nuestro entorno y de la misma tradición jurídica, como Francia, Italia o Alemania, ya han abandonado la concepción maximalista de la declaración de nulidad del planeamiento y ya es excepcional que un plan territorial o urbanístico sea anulado.

En estos sistemas jurídicos se ha avanzado hacia la consolidación de principio de conservación de los planes y de subsanación de los vicios. Los motivos que han determinado estas reformas legales en el resto de Estados Miembros de la Unión Europea son perfectamente trasladables a la situación en la que se encuentra nuestro ordenamiento jurídico: (1) la existencia de procedimientos para la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico que lo hacen impracticable y una fuente inagotable de posibles vicios formales y (2) una jurisprudencia especialmente restrictiva a la hora de exigir el cumplimiento de los trámites formales.

8. Por otra parte, es imperativo avanzar en el cumplimiento del Objetivo Específico 10.1 de la Agenda Urbana Española, que busca “Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión”.

A tal fin, sería conveniente que fuesen las respectivas Delegaciones del Gobierno en las CCAA o, en su caso, las correspondientes Subdelegaciones provinciales, quienes centralizasen la solicitud de todos los informes sectoriales preceptivos de competencia estatal y se ocupasen de recabarlos en un único acto y con un plazo limitado, transcurrido el cual la no emisión de esos informes no impida la aprobación definitiva del planeamiento. De esta forma, y en aras de la eficiencia procesal, todos los informes sectoriales se emitirían en una única fase y todos a la vez.

También convendría que el Gobierno de España unificase y uniformizase en todas las normativas sectoriales estatales los siguientes aspectos: el momento de emisión del informe (idealmente, tras la aprobación inicial, simultáneamente a la exposición al público), el plazo de emisión (idealmente, 3 meses) y el sentido

del silencio (idealmente, positivo, sin perjuicio de la inexcusable obligación de la administración de informar siempre en forma y plazo) y que su no emisión no impida o paralice el procedimiento para la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento.

9. Coincidimos con el citado documento explicativo en la necesidad de actualizar "la acción pública en materia de urbanismo (proveniente de la Ley del Suelo de 1956) a la vista de una utilización cuasi profesional de la misma con intereses lucrativos privados muy alejados del interés público del planeamiento" y de acercar "la nueva regulación de la acción pública en materia de urbanismo a la vigente regulación de la acción popular en materia medioambiental". La experiencia enseña que hay que clarificar las reglas del interés legitimador, cerrando el paso a los recursos abusivos o malintencionados.

10. Y, por último, no puede obviarse la situación de inseguridad jurídica generada por la STC 134/2019, de 13 de noviembre, pronunciamiento de inconstitucionalidad que, pese a enjuiciar un concreto artículo de una legislación autonómica (artículo 11.3.1b) Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura), hace una interpretación en relación a los terrenos incluidos en Red Natura 2000 que podría afectar a la toma de decisiones de otras Comunidades Autónomas, como consecuencia de los efectos erga omnes de los que participan las Sentencias del Tribunal Constitucional. En su Fundamento Jurídico Cuarto B).b) se concluye, en relación a dichos terrenos: "Es más, no solo deben mantenerse como "excluidos" de su transformación por la actuación urbanística, sino que, dentro de la situación del suelo rural, deben ser encuadrados en la categoría de mayor nivel de protección [por imperativo de la legislación sectorial de la naturaleza a la que remite el art. 12.2.a) TRLS 2008], frente a la categoría residual o común (art. 12.2.b)]".

Consideraciones

Atendiendo al Objeto de la solicitud y dentro de nuestro marco competencial de Órgano consultivo creado por Ley 3/1991, de 25 de abril, en su artículo 5.1.2, dictaminamos favorablemente el impulso de reformas legislativas que doten de seguridad jurídica al ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo,

propiciando una adecuada interpretación y practica correcta de los principios que rigen un urbanismo responsable, sostenible social, económico y medioambientalmente equilibrado.

Compartimos, asimismo, como Consejo Económico y Social de Extremadura que un urbanismo responsable con protección del territorio solo puede llevarse a cabo con el diálogo de toda la sociedad en su conjunto.

Dicho Dictamen en cumplimiento de la normativa que nos es de aplicación ha sido aprobado por mayoría con la abstención del Consejero del Grupo I en representación de Comisiones Obreras, D. José Mateos Canelo en el Pleno de este Consejo Económico y Social de Extremadura en Mérida el día 4 de julio de 2022.

Vº Bº

Presidenta del CES de Extremadura



Fdo.: María Mercedes Vaquera Mosquero

Secretaria General del CES de Extremadura



Fdo: María José Pecero Cuéllar.