

## MANIFIESTO

### **POR LA SEGURIDAD JURÍDICA DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO ACORDADO EN EL “ENCUENTRO AUTONÓMICO XACOBEO 21-22 POR UN URBANISMO RESPONSABLE”**

En el *“Encuentro Autonómico Xacobeo 21-22 por un Urbanismo Responsable”* celebrado los días 24 y 25 de marzo de 2022 en Santiago de Compostela, reunidas las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de diferentes Comunidades Autónomas, abajo firmantes, con el objetivo de promover el Urbanismo Responsable, conscientes de que la ordenación y protección del territorio y el urbanismo son una responsabilidad colectiva, fruto del diálogo de toda la sociedad en conjunto,

CONFIRMAMOS nuestra adhesión al principio de seguridad jurídica, el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo y el principio de desarrollo sostenible, racional, productivo y eficiente del territorio.

DESEAMOS fortalecer la cooperación y coordinación en materia de ordenación del territorio y urbanismo entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, así como la cooperación y coordinación entre estas últimas.

INSTAMOS a que, sin mayor dilación, se dote de seguridad jurídica al ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, ante las reiteradas declaraciones de nulidad radical del planeamiento territorial y urbanístico en sede judicial a causa de vicios formales, así como de los ajustes legales oportunos para la adecuada interpretación y correcta puesta en práctica de los principios que rijan un urbanismo responsable que, a su vez, sea sostenible, social, económica y medioambientalmente equilibrado.

Este manifiesto nace del consenso y es una declaración de 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.

Las Administraciones Públicas abajo firmantes nos ponemos a disposición de la Administración General del Estado y de los diferentes departamentos implicados, con la firme convicción de la importancia de dar un paso al frente y contribuir en todo lo posible a la adopción de aquellas medidas que resulten necesarias para alcanzar tal objetivo y así posibilitar el normal desarrollo del trabajo en nuestras respectivas competencias, lo que cada vez se nos antoja más difícil por la falta de comunicación entre Administraciones, organismos sectoriales u otros poderes del Estado.

Por ello, consideramos que deben tenerse en cuenta y abordar, con el compromiso de todas las administraciones implicadas, 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 del 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)]".

Por su parte, los Tribunales Superiores de Justicia han venido expresando otro criterio de forma clara y que se ha venido aplicando en los instrumentos de planeamiento urbanístico, en la línea marcada por las normativas autonómicas para la categorización del suelo rústico, normativa que no determina que deban calificarse como suelo rústico de especial protección todos los suelos incluidos en Red Natura 2000.

En consecuencia, entendemos que sólo cabe la siguiente interpretación cabal de la problemática derivada del pronunciamiento judicial referido:

I. La inclusión en Red Natura 2000 no determina una ordenación urbanística única para cualquiera de los terrenos en ella integrados, sino que impone una obligación de resultado: mantener el estado de conservación favorable de los hábitats y especies protegidas.

II. Precisamente la heterogénea naturaleza de esos ámbitos determina la posible diversidad en cuanto al régimen de usos que puedan resultar admisibles, en aplicación de la correspondiente normativa urbanística y medioambiental vigente en cada Comunidad Autónoma.

III. Debido a la existencia de zonas LIC, ZEC o ZEPA muy extensas que abarcan términos municipales completos, la aplicación automática a los mismos del régimen general del suelo rústico de especial protección, sin matices, limitaría de forma grave las posibilidades de desarrollo y progreso socioeconómico de esos municipios; por lo que debe entenderse que en esos ámbitos son compatibles algunos usos del suelo por su contribución al desarrollo rural, dentro del respecto a la normativa sectorial que pudiese resultar de aplicación en función de esos valores objeto de protección.

En definitiva y, por las razones expuestas, las medidas propuestas deben abordarse con carácter urgente. Las cuantiosas inversiones previstas en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, en particular, los programas de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana que se podrán financiar con cargo a los fondos Next Generation EU, no pueden verse frenadas por normas urbanísticas obsoletas o constantemente amenazadas por la nulidad.

Santiago de Compostela, abril de 2022

**Directora General de Ordenación del Territorio  
y Urbanismo de la Xunta de Galicia**

María Encarnación Rivas Díaz



**Director General de Planificación Territorial y  
Agenda Urbana del Gobierno vasco**

Ignacio de la Puerta Rueda



**Secretario General de Infraestructuras,  
Movilidad y Ordenación del Territorio de la  
Junta de Andalucía**

Andrés Gutiérrez Istria



**Directora General de Ordenación del Territorio  
y Urbanismo de la Junta de Andalucía**

María del Carmen Compagni Morales



**Directora General de Ordenación del Territorio  
y Urbanismo del Principado de Asturias**

Sonia Puente Landázuri



**Director General de Urbanismo y Ordenación  
del Territorio del Gobierno de Cantabria**

Francisco Javier Gómez Blanco



**Director General de Territorio y Arquitectura  
del Gobierno de la Región de Murcia**

Jaime Pérez Zulueta



**Director General de Urbanismo del Gobierno de  
Aragón**

Carmelo Bosque Palacín



**Directora general de Ordenación del Territorio  
del Gobierno de Navarra**

Izaskun Abril Olaetxea



**Directora General de Urbanismo y Ordenación  
del Territorio de la Junta de Extremadura**

Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe



**Director General de Urbanismo del Gobierno  
de la Comunidad de Madrid**

Raimundo Herraiz Romero



**Directora General de Vivienda, Arquitectura y  
Urbanismo de la Junta de Castilla y León**

María Pardo Álvarez



**Directora General de Planificación de  
Inversiones de la Ciudad Autónoma de Ceuta**

Tamara Guerrero Gómez



**Director General de Vivienda y Urbanismo de la  
Ciudad Autónoma de Melilla**

José Luis Matías Estévez

