
Normas provisionales o transitorias tras la anulación del planeamiento*

Andrés M. GONZÁLEZ SANFIEL
*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de La Laguna*

RESUMEN

Cuando se anula un plan recobra su vigencia el planeamiento anterior. Ello provoca graves problemas entre la realidad, transformada después de largos procesos de cambios urbanísticos, y la nueva ordenación obsoleta y anacrónica que recupera su vigencia. Para afrontar este problema, es posible suspender ese planeamiento previo desfasado y ordenar provisionalmente o transitoriamente la zona afectada por la nulidad hasta que se apruebe un nuevo plan. Es una evolución de la clásica potestad de suspensión del planeamiento que se utiliza ahora para hacer frente no solo a los procesos de revisión o modificación del plan, sino también cuando la ordenación ha sido anulada.

Palabras clave: anulación de planes; normas provisionales; suspensión del planeamiento.

ABSTRACT

When an urban development plan is annulled, the previous plan comes back into force. This gives rise to a conflict between reality —transformed through long processes of urban change— and the newly reinstated, but obsolete and anachronistic arrangements. To deal with this problem, a possible solution is to suspend the outdated plan and to make provisional —or temporary— arrangements for the area affected by the annulment, until a new plan is approved. This is an evolution of the classic powers to suspend plans, now used to deal not only with the processes of reviewing or modifying the plan, but also when it has been annulled.

Keywords: annulment plan; provisional arrangements; powers to suspend plans.

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación Nuevo Derecho Urbanístico (DER 2017-84387-P) de la Agencia Estatal de investigación dirigido por Andrés M. González Sanfiel.

SUMARIO: I. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.—II. EL PRECEDENTE Y SUS CARACTERES: LA POTESTAD DE SUSPENSIÓN DEL PLANEAMIENTO.—III. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LAS NORMAS SUSTANTIVAS: 1. Fundamento: evitar la situación excepcional de la vigencia del planeamiento obsoleto. 2. Naturaleza: auténticas normas de ordenación.—IV. EL ALCANCE O POSIBLE CONTENIDO: DIVERSAS POSIBILIDADES: 1. Modelo amplio o restringido. 2. Suelo urbano y rústico (no urbanizable): situaciones básicas de suelo urbanizado y rural. 3. El reconocimiento de suelo urbanizable.—V. CUESTIONES PROCEDIMENTALES: 1. Los trámites que se toman del modelo estatal tradicional. 2. Competencia para su aprobación. 3. Audiencia a los municipios afectados. 4. Información pública. 5. Evaluación ambiental estratégica. 6. Informe de sostenibilidad económica. 7. Resumen ejecutivo. 8. Informes sectoriales preceptivos. 9. Otros requisitos posibles: estudios previos, memorias, audiencia a los afectados. 10. Publicación.—VI. VIGENCIA DE LAS NORMAS TRANSITORIAS: LA OBLIGACIÓN DE ABORDAR UN NUEVO PLAN.—VII. LÍMITES DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA.—VIII. VALORACIÓN GENERAL A MODO DE DECÁLOGO.—IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

¿Qué se puede hacer al día siguiente de haberse declarado la nulidad de un plan? Como se sabe, el fenómeno de anulación de los planes no hace sino crecer. Ante dicha situación, que se ha convertido en un auténtico problema nacional, se reclama una reforma normativa urgente¹. Sin embargo, hasta que ello no se produzca, uno de los efectos que se siguen dando por aquella anulación es el de la recuperación de la vigencia del instrumento de ordenación anterior al anulado. Si, por ejemplo, se anula, en el año 1980, un plan general de ordenación aprobado en el año 1971, recupera la vigencia el plan previo que data del año 1951.

Evidentemente, en ese caso la situación urbanística prevista o diseñada para ese año y la realidad existente en el momento en que se anuló el plan, nada tendrá que ver (en

¹ Sobre el tema de la nulidad del planeamiento existe ya una abundante bibliografía, dentro de la cual se encuentran algunas aportaciones que han abordado esta cuestión. Por citar dos de las más recientes, A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, «Límites a la declaración de nulidad del planeamiento», en F. LÓPEZ RAMÓN y F. J. VILLAR ROJAS (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa, Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, AEPDA-INAP, Madrid, 2017, pp. 411-459; *id.*, «Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto», *Revista Documentación Administrativa*, núm. 5, 2018, pp. 46-68. En estos dos trabajos, el lector interesado podrá obtener la bibliografía y la jurisprudencia más significativas en esta materia que, en aras a la brevedad y para no sobrecargar el texto, se dan por reproducidas. Por razones cronológicas, en los mismos no se pudo citar algunos trabajos nuevos muy interesantes en los que se pueden encontrar enfoques o matices distintos, de los que doy cuenta ahora, M. REBOLLO PUIG, «Efectos de las sentencias anulatorias de reglamentos, en especial, su retroactividad», *Revista Andaluza de Derecho Administrativo*, núm. 100, Monográfico conmemorativo, 2018, pp. 469-526; J. SUAY RINCÓN, «Entre el principio de conservación y el principio de garantía del plan: el estado de la cuestión en la jurisprudencia», *Estudios de Derecho público en Homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, t. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 2907-2922; *id.*, «La afectación de la anulación de planes a sus actos de ejecución», *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*, núm. 324, 2018, pp. 19-64. Todos ellos se suman, repito, a una amplia relación de autores que han abordado esta materia y de los que se da cuenta en las dos aportaciones antes citadas.

el ejemplo, la situación de 1980 comparada con 1951). Lo existente, la ciudad consolidada, ya no coincide con lo que el planeamiento previo prevé y ahora es de aplicación. Existe una clara obsolescencia o anacronismo de lo que la norma establece y lo que existe en la realidad. Para afrontar el periodo que va entre la anulación del plan, la recuperación de la vigencia del anterior plan y la redacción del nuevo instrumento de planeamiento, es posible recurrir a la clásica potestad de suspensión del planeamiento.

En este supuesto esa potestad permitirá suspender la eficacia del planeamiento previo (en el ejemplo, el plan del año 1951) y hasta que se elabore el nuevo plan, aprobar unas normas transitorias y provisionales que afronten la situación. Es decir, es posible y así lo ha puesto de manifiesto la evolución en la materia, que en caso de anulación de planes, se pueda utilizar este mecanismo no para afrontar la revisión o modificación del planeamiento previo, como es su origen, sino para ordenar provisionalmente lo existente y no provocar un colapso urbanístico, jurídico, económico y social en la ciudad, si fuera el plan general el afectado. Al estudio de estas normas se dedica el presente estudio.

II. EL PRECEDENTE Y SUS CARACTERES: LA POTESTAD DE SUSPENSIÓN DEL PLANEAMIENTO

La legislación tradicional reconoce la potestad de suspender el planeamiento para elaborar uno nuevo. Así lo hizo el art. 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (TRLR 76) y el art. 163 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 (RP), después reflejado en el art. 130 Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (TRLR 92), de donde pasó al resto de leyes urbanísticas autonómicas. El esquema derivado de estos preceptos es el siguiente: *a)* el Gobierno suspende, total o parcialmente, el planeamiento en vigor; *b)* en el plazo de seis meses desde la suspensión, debe elaborar unas normas subsidiarias para «ordenar provisionalmente el territorio», y *c)* se procede a elaborar el nuevo planeamiento². La jurisprudencia ha destacado los caracteres de estas normas, especialmente la STS de 26 de marzo de 1987 (RJ 1987/3946), en síntesis:

² Para una aproximación a estas disposiciones, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico, I*, Civitas, Madrid, pp. 346-347; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo, I*, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 1988, pp. 575-579; S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ, *El planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 244-247. Según E. SÁNCHEZ GOYANES el art. 163 RPU contempló tres importantes precisiones respecto del Texto Refundido: la necesidad de publicación en el *BOE*; las normas subsidiarias se dictarían para ordenar provisionalmente el territorio; y si en el plazo de seis meses no se aprobaban, se restablecía sin más trámite la vigencia del plan suspendido, E. SÁNCHEZ GOYANES, «La suspensión autonómica del planeamiento urbanístico municipal: su reconducción hacia límites aceptables constitucionalmente (a propósito de la evolución jurisprudencial en la materia)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 6, 2002, p. 104. Este artículo destaca sobre todo el carácter excepcional de la potestad de suspensión, valorando la existencia de un interés supramunicipal. Las normas transitorias son calificadas de «atípica normativa» (p. 106). Evidentemente, por razones cronológicas, no puede hacer referencia a la evolución experimentada por esta potestad para acoger el supuesto en el que se afronta la nulidad de los planes. Para una visión global de la potestad de planeamiento, aunque no aborda el tema de la suspensión, la importante aportación de M.ª PARDO ÁLVAREZ,

— Es una medida cautelar y excepcional (STS de 25 de marzo de 1982, RJ 1982/3387).

— Se trata de lo que la doctrina italiana califica de planes menores o reducidos.

— Estas normas «ostentan la naturaleza jurídica de un verdadero plan ordenado del suelo, con facultades para modelar el territorio comprendido en las mismas»; «el poder de modelar el territorio, es equivalente a la creación de un nuevo plan general»; «tienen la capacidad de regir y regular el urbanismo en todos sus aspectos, como un verdadero plan general, confiriendo derechos y alterando los mismos respecto de la ordenación anterior». Por tal motivo, «pueden contener determinaciones distintas y contrarias a las del planeamiento suspendido»; ello puede afectar, por ejemplo, a la alteración de las zonas verdes o a la clasificación del suelo (para la clasificación, la STS de 1 de febrero de 1982, RJ 1982/607).

— La finalidad que se persigue es evitar las «consecuencias indeseables» o «efectos negativos» derivados del planeamiento en vigor respecto de las nuevas circunstancias. Todo ello al «haber cambiado sustancialmente la realidad física del suelo urbanístico y las condiciones sociales donde se asienta el mismo».

— La evolución de esta técnica ha permitido su utilización también en los supuestos en los que se produce la nulidad del planeamiento y recobra su vigencia el planeamiento anterior. En este caso se trata de afrontar la situación derivada de ese planeamiento «totalmente desfasado o de efectos negativos, dado el momento histórico en que fue redactado, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, lo que indubitadamente produjo una situación caótica, que era menester corregir y proveer con urgencia, dotando al territorio de la correspondiente ordenación urbanística, regulada correctamente a través del mecanismo descrito en el tan repetido art. 51». Esto permite contar con una ordenación «en consonancia con el art. 163 del Reglamento de Planeamiento que menciona literalmente la ordenación provisional del territorio, en tanto no se apruebe el plan revisado».

— Por lo que respecta a su vigencia se destaca su «duración indefinida [...] hasta enlazar con la revisión del plan». No rige la limitación de los dos años aplicable a la suspensión del otorgamiento de licencias, al ser una medida diferente (en este sentido el art. 163.2 RP).

Esta potestad de suspensión se reconoce en prácticamente la mayoría de las leyes urbanísticas autonómicas y, por ende, con las mismas características que son predicables de su precedente estatal. En algunos casos, aparece una variante de esta potestad a como la conocemos. En lugar de proceder a la suspensión y posterior elaboración de las normas subsidiarias o complementarias, en algunos supuestos se exige que tales normas sustantivas se contengan en el mismo acuerdo de suspensión.

Tal y como se ha indicado, la jurisprudencia ha admitido que dicha potestad de suspensión es susceptible de ser utilizada para afrontar la reviviscencia de los planes vigentes

con anterioridad a la anulación de los planes anulados. Ese supuesto está dentro de su configuración y las normas provisionales o transitorias que pueden dictarse al amparo de la misma.

Ahora bien, ante el creciente fenómeno de anulación de los planes, algunas Comunidades Autónomas han incorporado puntualizaciones o mejoras para clarificar el régimen de esas normas provisionales. En la mayoría de los casos afectan bien a su ámbito (lo que pueden hacer), bien a cuestiones procedimentales. Pero al margen de tales cambios, lo verdaderamente importante es que no es algo tan novedoso como se pudiera imaginar. Más bien, su puesta en valor viene motivada por la importancia que ha adquirido el fenómeno anulatorio de los planes, por la amplitud cuantitativa de la frecuencia con la que se está manifestando.

III. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LAS NORMAS SUSTANTIVAS

1. **Fundamento: evitar la situación excepcional de la vigencia del planeamiento obsoleto**

En la configuración clásica de la potestad de suspensión del planeamiento exige que se dé una situación excepcional para poder justificarla. Es cierto que, también, algunas Comunidades autónomas han sustituido la expresión excepcional por la de razones justificadas de interés público, o utilizan ambas, o se refieren a la afectación grave del interés regional. En cualquier caso, se ha admitido que nos encontramos igualmente ante una situación excepcional cuando recobra la vigencia el planeamiento anterior por haberse producido la nulidad del planeamiento. La contradicción entre esa ordenación obsoleta y la realidad existente permite suspender aquel planeamiento y ordenar transitoriamente el ámbito afectado por la nulidad.

En efecto, según se desprende de la jurisprudencia, las normas provisionales y transitorias se pueden utilizar cuando se produce aquella nulidad. La obsolescencia de dicha ordenación fruto del cambio tan profundo que ha experimentado la realidad al cabo de muchos años, es una situación excepcional que justifica precisamente que se paralice aquel plan mediante la suspensión. La neutralización de los denominados efectos negativos o perversos que la regulación precedente causa sobre la realidad existente, porque en caso contrario se generarían más incertidumbres y problemas de seguridad jurídica. En el caso de la importante STS de 26 de marzo de 1987 citada, se trataba de evitar que el plan general de ordenación urbana del año 1955 recobrara la vigencia tras la anulación del plan general de 1971.

Esta misma idea se expresa en las exposiciones de motivos de las diferentes normas provisionales o transitorias aprobadas para hacer frente a la anulación de los planes generales. «La transformación urbanística producida durante este largo periodo bajo la vigencia de aquel plan resulta irreversible. Los cambios derivados del encauzamiento del

río Seco o del soterramiento de la vía férrea, por ejemplo, que han alterado sustancialmente la imagen de la ciudad, se han efectuado conforme a las determinaciones de aquel plan. Las grandes rondas de circunvalación de la ciudad se han ejecutado conforme a las previsiones del plan. Los numerosos desarrollos urbanísticos, con sus edificios, calles, equipamientos y zonas verdes ya ejecutados»³. La idea de fractura, divergencia radical entre la realidad y el plan derivada del proceso anulatorio, se esgrime como necesidad para aprobar esas normas provisionales: «La fractura que supone la divergencia entre la clasificación formal del suelo, que se remonta a la normativa del año 1982 y la conocida condición legal de suelo urbano, así como la ausencia de una ordenación y de unas ordenanzas que regulen tanto las edificaciones existentes, como las actividades en funcionamiento que requieren las necesidades sociales, provoca una especial urgencia en la aprobación de planeamiento que regularice esta situación»⁴.

Incluso, alguna decisión judicial se ha planteado la posibilidad de recurrir a las mismas cuando se anula un plan al haberse anulado, a su vez, el plan general que le servía de cobertura por no haberse publicado el mismo. Es decir, cuando la ineficacia del plan general por falta de publicación acarrea la nulidad del plan derivado por infracción del principio de jerarquía normativa, según tiene determinado la jurisprudencia. En este supuesto se ha llegado a afirmar que la potestad de suspensión «no puede interpretarse como únicamente referidos a planes vigentes en el sentido técnico jurídico del mismo, sino a todos aquellos planes a los que cualquier administración les reconoce vigencia y eficacia, aunque no estén publicados»⁵.

Las últimas reformas experimentadas en la legislación urbanística autonómica tratan de afrontar el problema de la reviviscencia del plan obsoleto y anacrónico, incorporando algunos aspectos nuevos al hilo de la regulación de la potestad de suspensión. A título de ejemplo, cabe citar lo previsto en la legislación valenciana al prever que pueda ser utilizada cuando el planeamiento general «haya sido suspendido o anulado en su eficacia» (art. 66.1 de la Ley 5/2014)⁶. Asimismo, se puede igualmente citar lo proclamado en la exposición de Motivos de la reforma operada por la legislación castellano-leonesa en el año 2014, al expresar que «una última mención merece la regulación del procedimiento

³ EM de las normas urbanísticas transitorias de Castellón de la Plana (Acuerdo de 27 de febrero de 2015).

⁴ EM de las normas de planeamiento urbanístico de Mollet del Vallés de 2016 bajo la rúbrica «urgencia de la aprobación de una ordenación adaptada a la realidad actual y a la legalidad vigente».

⁵ STSJ de Canarias de 20 de febrero de 2009 (JUR 2009, 251144). En el supuesto enjuiciado, el Cabildo de Fuerteventura había solicitado al Gobierno de Canarias la aplicación del art. 47 del entonces vigente Decreto Legislativo 1/2000 (ahora art. 168 de la Ley 4/2017) que prevé la suspensión y la adopción de normas sustantivas transitorias. La Administración insular solicitaba la suspensión del plan parcial de Canalbión y del PGOU del municipio de Pájara en lo relativo al sector de ese plan parcial, pidiendo que se aplicaran, como normas transitorias, las disposiciones de la normativa legal correspondiente al suelo rústico. El Gobierno de Canarias no contestó a esta solicitud (silencio desestimatorio). El caso es que la nulidad de pleno Derecho del citado plan parcial derivaba de la falta de publicación, a su vez, del plan general de ordenación municipal. Es en ese contexto en el que la Sala considera que procedía aplicar la suspensión y la ordenación transitoria.

⁶ Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (Ley 5/2014).

a seguir en caso de anulación de la ordenación urbanística, situación excepcional que justifica la habilitación a la consejería competente en urbanismo para señalar los plazos y el procedimiento para la tramitación de la nueva ordenación, indicando la normativa que haya de aplicarse transitoriamente» (EM Ley 7/2014, apdo. VIII)⁷.

En la misma línea, aunque con un mayor desarrollo, esta cuestión se afronta en la reforma llevada a cabo por la legislación gallega. En este caso se llega a afirmar que «la regulación y las medidas establecidas en este título serán de aplicación en aquellos supuestos en que la declaración de nulidad de todo o parte de un instrumento de planificación urbanística municipal o de un decreto por el que se suspenda la vigencia de la planificación urbanísticas municipal por una sentencia firme suponga que recobre su vigencia un instrumento de planificación anterior que, según lo que se establece en esta ley, no responda a la realidad urbanística existente en el término municipal, surgida al amparo del instrumento anulado» (art. 84.Uno de la Ley 2/2017)⁸.

Esta misma idea se sigue desarrollando en la misma legislación que claramente explica cómo «esas medidas serán de aplicación, en particular, en los supuestos de obsolescencia sobrevenida del instrumento que recobra su vigencia debido a la sustancial modificación del marco legislativo urbanístico recaído desde su aprobación, a la radical mutación de la normativa sectorial de aplicación o la inadaptación del modelo existente de ciudad respecto del previsto en dicho instrumento» (*id.*).

En fin, la misma finalidad está presente en la reforma realizada en la legislación balear, al establecer que la facultad de suspensión y las normas provisionales subsiguientes «se aplicarán igualmente a instancia de los municipios interesados cuando acrediten las razones justificadas de interés público y, en particular, en el caso de anulación judicial de planes para evitar los efectos negativos derivados de la recuperación de la vigencia del planeamiento anterior al anulado» (art. 62.4 de la Ley 1/2017).

En consecuencia, tanto la jurisprudencia como algunos desarrollos legislativos autonómicos permiten que se pueda recurrir a la suspensión y la ordenación provisional o transitoria subsiguiente en los casos de anulación de planes, con el fin de evitar la recuperación de la vigencia del planeamiento previo.

2. Naturaleza: auténticas normas de ordenación

Conforme a la jurisprudencia, las normas sustantivas tienen el carácter de verdaderos planes. Podría añadirse que ese plan puede ser cualquiera que pudiera verse afectado

⁷ Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de la Comunidad de Castilla y León (Ley 7/2014).

⁸ Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación de Galicia (Ley 2/2017).

por la anulación; es decir, no se predetermina una clase concreta de plan: puede ser un plan urbanístico, territorial o ambiental en cualquiera de sus manifestaciones.

No obstante ese carácter, algunas leyes han introducido alguna duda al negarles precisamente aquella naturaleza planificadora, lo cual carece de sentido si se analiza el verdadero alcance que tienen tales disposiciones, su verdadera naturaleza. Sin embargo, esos pronunciamientos que niegan el carácter ordenador, vienen condicionados por dos aspectos.

En primer lugar, por el problema suscitado en relación a si tales normas deben someterse o no a evaluación ambiental estratégica. Esta cuestión, como se indicará, se encuentra ya superada. En segundo lugar, por entenderse que su carácter limitado o reducido les privaba de aquella naturaleza normativa, lo que tampoco es obstáculo a este reconocimiento⁹. En definitiva, las normas objeto de análisis tienen el carácter de disposiciones administrativas de carácter general, aunque con vocación provisional o transitoria¹⁰. Su utilización abarca cualquier instrumento al que sustituyan, sea urbanís-

⁹ Esta idea de que no son planes por el carácter reducido que tienen, está presente, por ejemplo, en algunas normas transitorias de la Comunidad Valenciana, como las relativas a Castellón de la Plana (Acuerdo de 27 de febrero de 2015) o las relativas a Denia (Acuerdo de 27 de febrero de 2015). En este sentido se afirma expresamente en sus respectivos preámbulos que «estas normas no equivalen a un plan general transitorio. No estamos ante un instrumento de planeamiento que ordene el desarrollo o crecimiento urbanístico del municipio, sino que únicamente se establecen las mínimas normas que permiten a corto plazo la ordenación de suelos consolidados»; continuando en el mismo sentido, «como ya se ha dicho estas normas urbanísticas transitorias de urgencia no son un plan urbanístico. Por ello, ni pueden clasificar suelos urbanizables, ni pueden remitirse a planes de desarrollo» (Acuerdo NUT de Castellón de la Plana). «De todo ello resulta que las NUT no participan de la naturaleza jurídica de los planes urbanísticos y, por tanto, no son plan/planeamiento ni pueden calificarse como tal. Su naturaleza es la propia de lo cautelar: simple normativa provisional para salir del paso en tanto se aprueba el planeamiento que las derogará (Acuerdo NUT de Dénia). Esta misma idea, ha quedado reflejada normativamente, igualmente, en la legislación murciana cuando se señala que las normas transitorias «no tendrán la consideración de instrumento de planeamiento» (art. 145.4 de la Ley 13/2015 según redacción dada por la Ley 10/2018). Como ya se indicó, la jurisprudencia mantiene un planteamiento diferente en la línea de destacar su naturaleza de instrumento de planeamiento, tal y como expresamente también lo reconocen otras leyes («que tendrán el mismo rango del instrumento de planeamiento que suplan, art. 54.9 de la Ley 2/2014 de ordenación y uso del suelo para la isla de Mallorca; «con los mismos efectos que tendrían los instrumentos de planeamiento a los que, transitoriamente, reemplacen», art. 154.1 de la Ley 4/2017 para las ordenanzas provisionales insulares y municipales en Canarias). Sobre esta última figura, F. J. VILLAR ROJAS, «La ordenanza municipal con efectos de plan: un instrumento alternativo de ordenación urbanística», *Los Retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado autonómico. Estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, vol. II, Santiago de Compostela, Andavira-Fundación de Gobierno Local, 2017, pp. 679-694.

¹⁰ Además de la jurisprudencia, en este mismo sentido, por ejemplo, lo expresa F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ al estudiar el precedente del vigente art. 148 de la Ley canaria 4/2017 al afirmar que «esta transitoriedad no constituye un obstáculo a su naturaleza reglamentaria», F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, «Eficacia y vigencia del planeamiento», en F. J. VILLAR ROJAS (dir.), *Derecho urbanístico de Canarias*, 2.ª ed., Aranzadi-Thomson Reuter, Navarra, 2010, p. 271; también para el caso balear J. MUNAR FULLANA afirma que «las expresadas normas de planeamiento constituyen de hecho una figura de planeamiento urbanístico adicional, evidentemente de naturaleza provisional, pero al fin y al cabo resulta una tipología de plan cuyo contenido documental será el adecuado para suplir las determinaciones del plan suspendido, y con procedimiento de aprobación propio y simplificado», J. MUNAR FULLANA, «El planeamiento urbanístico», en J. MUNAR FULLANA y A. BLASCO ESTEVE (dirs.), *Comentarios a la Ley de urbanismo de las Illes Balears*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 413.

tico, territorial, ambiental o sectorial. Cualquier planificación puede ser suspendida y el ámbito suspendido ser ordenado transitoriamente, en cuanto estas normas cumplen su misma función ordenadora.

IV. EL ALCANCE O POSIBLE CONTENIDO: DIVERSAS POSIBILIDADES

1. Modelo amplio o restringido

A la hora de analizar el alcance o contenido posible de estas normas sustantivas provisionales o transitorias, cabe diferenciar diversas posibilidades. En el modelo clásico o tradicional, el que deriva de la legislación estatal, su amplitud vendría marcada por el instrumento al que sustituye. En cambio, el desarrollo legislativo autonómico ha generado, en algunos supuestos, algunas restricciones de su alcance. Por tal motivo, podríamos diferenciar un modelo amplio o restringido, en atención a las posibilidades de actuación que puedan alcanzar estas normas.

a) Modelo amplio o de plenitud ordenadora: esas normas podrán incorporar las determinaciones del instrumento de ordenación que sustituyan. Es decir, si sustituyen al plan general podrán incorporar el contenido permitido a ese instrumento de ordenación. Este sería el modelo de la legislación estatal tradicional. Tal y como se ha indicado, la jurisprudencia admite que esas normas se comporten como unos auténticos planes que pueden afrontar todo el contenido propio de los mismos. Ello abarcaría, por ejemplo, la clasificación del suelo con su correspondiente régimen jurídico, incluyendo el suelo urbanizable o la modificación de las zonas verdes. Incluso, el cambio de urbanizable a rústico. Es decir, todo aquello que ese instrumento de ordenación permitiera.

Todas las leyes autonómicas que reproducen el modelo estatal clásico de suspensión pueden utilizar esa posibilidad y, en consecuencia, aprobar las normas sustantivas de ordenación aplicables transitoriamente en sustitución de las suspendidas, según la expresión legal más utilizada. Evidentemente, una cosa es que tengan fuerza jurídica para hacerlo y otra diferente que en el plano de la oportunidad sea conveniente llegar a esa extensión. Cuanto más amplias y complejas sean esas normas, más difícil será su tramitación, lo que les puede hacer perder su sentido como ordenación provisional o transitoria.

b) Modelo restringido o de ordenación limitada: en este caso, algunos legisladores autonómicos limitan el alcance de estas normas a través de diversas vías:

1. Permitiendo su utilización solo en situaciones excepcionales o de urgencia.
2. Reduciendo su contenido a unas normas mínimas o indispensables.
3. Limitando su efecto a determinados suelos o usos.
4. Combinando los criterios anteriores.

Respecto al alcance de esas normas provisionales aprobadas en sustitución del planeamiento suspendido, en estas leyes se utilizan fórmulas tales como «posibilitar una

mínima ordenación de las necesidades urbanísticas del concejo al más corto plazo»¹¹; «debiendo limitarse a establecer aquellos requisitos y estándares mínimos que legitimen las actividades correspondientes»¹²; «su alcance y objeto estará limitado a establecer el mínimo contenido normativo necesario que permita el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados»¹³.

Es decir, las expresiones utilizadas ponen de relieve el carácter mínimo o indispensable de este tipo de ordenaciones, sin la pretensión exhaustiva y casi omnicompreensiva del planeamiento al uso. Ello entronca con su función provisional o transitoria y la situación excepcional a la que se enfrenta.

2. Suelo urbano y rústico (no urbanizable): situaciones básicas de suelo urbanizado y rural

Uno de los ámbitos en los que más se centran las normas provisionales es la delimitación del suelo urbano y rústico (no urbanizable), o si se prefiere, la situación básica de suelo urbanizado o rural si utilizamos las categorías estatales. Como ya sabemos, desde la perspectiva del planeamiento se trata de conceptos reglados que deben ser asumidos por el planificador; mientras si utilizamos las situaciones básicas de suelo operan como realidades físicas al margen de la clasificación del suelo. El suelo urbanizado es aquel que cuenta con los correspondientes servicios urbanísticos o está edificado en un determinado porcentaje; el suelo en situación rural es el que cuenta con una serie de valores o no se encuentra en la situación de urbanizado (art. 21 TRLSRU)¹⁴. Incluso el suelo clasificado por el planeamiento como urbanizable, es decir, el suelo en proceso de transformación urbanística que no haya sido objeto de recepción, se considera que está en

¹¹ Art. 283 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

¹² Art. 154.3 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (Ley 4/2017) para el contenido de las ordenanzas insulares y municipales.

¹³ Art. 145.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (Ley 13/2015), según redacción dada por Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 10/2018).

¹⁴ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU). Las situaciones básicas de suelo fueron introducidas por la reforma de la legislación de suelo del año 2007 y se recogen en la actualidad en el art. 21 TRLSRU. Su explicación por parte de L. PAREJO ALFONSO y G. ROGER FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 250 y ss.; Á. MENÉNDEZ REXACH, «Las situaciones básicas de suelo», *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 117-153; J. M. DÍAZ LEMA, *Nuevo Derecho del Suelo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 95-104; J. M.ª BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 110-116; también M.ª del C. DE GUERRERO MANSO, *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, Iustel, Madrid, 2011; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, 3.ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2015, pp. 357 y ss. Un mayor desarrollo del efecto de las situaciones fácticas sobre la nulidad en A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, «Límites a la declaración de nulidad...», *op. cit.*, pp. 334-342.

aquella situación básica de suelo rural [art. 21.2. *b*) TRLSRU]. Al objeto de esta exposición baste recordar, que el suelo urbano y la inmensa mayoría del suelo rústico, responde a criterios predeterminados normativamente y a realidades fácilmente constatables, de ahí que se impongan al planificador. Ello deriva de cualquiera de los enfoques que se quiera utilizar, como elementos reglados en el caso de la clasificación del suelo o como realidades físicas desde la perspectiva de las situaciones básicas de suelo. ¿Cómo operan estas normas transitorias ante estas realidades?

En el supuesto del suelo urbano o urbanizado, se trata de delimitar la ciudad, lo construido, lo existente, y evitar la antinomia que se produciría entre la clasificación previa derivada del antiguo plan que recobra su vigencia y lo existente. Ello derivado del proceso de transformación urbanística que se ha desarrollado y consolidado con los años y que, por el efecto de la recuperación de la vigencia del planeamiento anterior, genera una absoluta distorsión entre la ordenación anterior ahora vigente y realidad existente. Puede darse el caso que una determinada zona estuviera clasificada como rústica o urbanizable en el plan anterior que recobra la vigencia, ¿tendrá verdaderamente esa clasificación si ya está transformado urbanísticamente cumpliendo con los requisitos que la ley otorga para el suelo urbano? Evidentemente no. Tendrá la naturaleza urbana que genera su propia existencia, con sus construcciones, infraestructuras y espacios, lo que lo cualifica como espacio-ciudad. La norma transitoria aquí —como lo haría el plan— indicaría que esa zona es urbana y no lo que dice que debería haber el plan anterior obsoleto que recobra la vigencia. La misma operación realizaría respecto del suelo rústico, así como de las infraestructuras de uso colectivo existente.

Para este tipo de normas, algunas leyes recogen la importancia de delimitar los ámbitos urbano y rural como contenido natural de las mismas. Lo hacen, por ejemplo, la legislación gallega cuando indica que «se podrán aprobar instrumentos de ordenación provisional para el suelo urbano consolidado y de núcleo rural, coincidentes con la ordenación recogida en el instrumento anulado» (art. 91 de la Ley 2/2017). En cambio, también afirma que esas medidas de ordenación provisional «no serán de aplicación al suelo clasificado como rústico» (art. 84. Cuatro de la Ley 2/2017). Es decir, que dentro del suelo rústico lo circunscribe a una categoría determinada. Por su parte, la normativa murciana, reconoce que su ámbito se refiere exclusivamente «al suelo urbano, al suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizador y a los núcleos rurales»¹⁵. También aquí, el suelo urbano se limita. En estos dos casos, el legislador ha sido más restrictivo de lo que estas normas permiten, porque incluso en el suelo rústico lo circunscriben a categorías concretas. Es una autolimitación que se han impuesto tales legislaciones que, de no existir, pueden afrontar cualquier categoría.

Como manifestación de esta concepción restringida, por lo gráfico del ejemplo, puede destacarse lo expresado en la exposición de Motivos de las normas transitorias de Dénia de 2018, que reducen su contenido a la aplicación de las situaciones básicas de suelo:

¹⁵ Art. 154.4 de la Ley 13/2015 en la redacción dada por Ley 10/2018 ya citadas.

«Puesto que las NUT no participan de la naturaleza de los planes urbanísticos (no son plan) no pueden clasificar suelo; limitándose, por tanto, a categorizarlo dentro de los márgenes del art. 21 TRLSRU, en coherencia con su función de normar “sobre lo existente” [...]. En coherencia con este punto de vista, las NUT de Dénia únicamente diferencian entre suelo rural y urbanizado, asignando a una u otra categoría con estricta sujeción a lo dispuesto en el art. 21 TRLSRU».

3. El reconocimiento de suelo urbanizable

En el modelo amplio las normas provisionales, en cuanto planes, tienen la capacidad de clasificar el suelo e incorporar, por tanto, suelo urbanizable. De ello existen algunos ejemplos en la propia jurisprudencia¹⁶. Evidentemente estas normas tendrían que respetar los requisitos establecidos en la legislación, estatal y autonómica, para que exista esta clase de suelo (actuaciones de transformación urbanística en la terminología de la legislación estatal), tales como la contigüidad a suelo urbano, agotar determinados suelos previos, justificar las necesidades reales, etc. Pero cumplidos esos requisitos, tales normas pueden prever esta clase de suelo.

Ahora bien, no siempre las leyes autonómicas siguen el modelo amplio que deriva de la legislación estatal¹⁷. Nos encontramos aquí con una serie de limitaciones o criterios restrictivos para incorporar a las normas provisionales o transitorias el suelo urbanizable. Entre esos criterios podríamos destacar los siguientes:

— *Procesos ya iniciados*: así lo prevé expresamente, entre otros supuestos, la legislación murciana¹⁸. Es decir, la licitud de esta clase de suelo en estas ordenaciones pasa porque tales procesos de transformación estén en marcha.

— *Alto nivel de desarrollo*: se justifica la incorporación de esta clase de suelo por lo avanzado del proceso de gestión del planeamiento anulado. En realidad, es una variante del anterior: no solo basta con que estén iniciados, sino que, además, el nivel de ejecución o transformación tiene que ser elevado. Un ejemplo de ello lo proporciona la STSJ de Madrid de 20 de diciembre de 2005, en la que se reconoce la capacidad de tales normas para clasificar suelo no urbanizable a urbanizable¹⁹:

«Que las normas subsidiarias aprobadas impliquen la modificación de la clasificación del suelo, de no urbanizable a urbanizable, no constituye ninguna infracción legal porque

¹⁶ La STS de 1 de febrero de 1982 (RJ 1982/607) reconocía que dentro de la capacidad de las normas provisionales (normas subsidiarias) para clasificar el suelo, se encontraba el de prever zonas de reserva urbana (más tarde suelo urbanizable).

¹⁷ Por ejemplo, según se indicó, las NUT de Dénia del año 2018 reconocen expresamente que carecen de competencia para ordenar suelo urbanizable, por ello se limitan a ordenar el suelo urbanizado y el suelo rural. Por ello, «des está vedado, pues, crear/clasificar suelo urbanizable» o «por descontado la imposibilidad, para las NUT, de generar suelo urbanizable impide la tramitación *ex novo* de PAI dada la inexistencia de planeamiento legitimador» (Acuerdo de 21 de diciembre de 2018 que aprueba las NUT de Dénia).

¹⁸ Art. 145.4 de la Ley 13/2015 en la redacción dada por Ley 10/2018.

¹⁹ STSJ de Madrid de 20 de diciembre de 2005 (JUR 2006/64593).

las normas subsidiarias, de hecho, sustituyen al planeamiento general, teniendo en cuenta su misma potencialidad innovadora y, además, ello es preciso y coherente para el fin que se quiere alcanzar» (FJ 3.º).

En el caso enjuiciado se trataba de asegurar la construcción de viviendas sociales que, habiéndose anulado el plan que les daba cobertura, se encontraban ya en un grado muy avanzado de gestión. Por tal motivo, si se hubiera seguido el procedimiento de revisión normal del planeamiento, se podría haber causado un grave perjuicio al interés público. Así lo explicó el Tribunal:

«Existe una verdadera situación excepcional susceptible de ocasionar graves trastornos y perjudicial para los intereses generales, no solo por la reducción de la actividad constructiva, sino muy singularmente por la demora en la construcción de viviendas sociales y por lo avanzado del proceso de gestión urbanística, que no pueden ser amortiguados convenientemente con la revisión del plan, precisamente por las razones de duración del procedimiento de revisión, siendo la vía elegida la única que, aunque provisionalmente, es capaz de resolver la situación producida y ha de llegarse a la conclusión de que es ajustada a Derecho, aunque con ella se sacrifiquen las garantías del procedimiento de aprobación de los planes» (*id.*).

También este criterio ha sido utilizado por la legislación autonómica. Así lo hace, por ejemplo, la legislación gallega al entender que concurre una especial causa de interés público, entre otras razones, en atención al grado de desarrollo urbanístico. Ello se verifica, a su vez, por el nivel de cumplimiento de los deberes de ejecución siempre que se hubiera aprobado en su día el instrumento de equidistribución (art. 92. Dos de la Ley 2/2017). Es más, puede darse el caso que el nivel de desarrollo alcanzado permita clasificarlo como urbano consolidado (art. 92. Cuatro de la Ley 2/2017).

— *Cobertura a determinados usos de interés público*: en algunos supuestos se reconoce la posibilidad de permitir determinados usos dotacionales o de equipamientos, o concretos usos productivos tales como los industriales, comerciales o terciarios que puedan sustituirse por usos residenciales (art. 92. Uno de la Ley gallega 2/2017). En esta misma línea, la legislación catalana admite incorporar suelo urbanizable cuando no cuente con plan parcial o este se encuentre en tramitación, para posibilitar la instalación de equipamientos o servicios comunitarios si se dan razones de interés público supramunicipal²⁰.

En definitiva, las normas provisionales o transitorias pueden prever suelo urbanizable, bien con carácter general cumpliendo los requisitos exigibles para clasificar esta clase de suelo, bien de forma limitada o restringida porque así lo han dispuesto algunas leyes autonómicas.

²⁰ Art. 63.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, según redacción dada por Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación de la citada norma.

V. CUESTIONES PROCEDIMENTALES

1. Los trámites que se toman del modelo estatal tradicional

En el esquema de la legislación estatal (arts. 51 TRLS y 76 y 163 RP), las normas provisionales exigen: *a)* que se aprueban por el Gobierno; *b)* dar audiencia a los municipios afectados; *c)* la práctica del trámite de información pública, y *d)* finalmente que publiquen tras su aprobación.

Estas exigencias, con algunas singularidades, se mantienen *grosso modo* en el modelo autonómico. No obstante, pueden darse también algunas variaciones orgánicas o trámites nuevos dependiendo de su contenido.

No existe un procedimiento estándar aplicable a todas estas normas, puesto que debe recordarse que el planeamiento es una materia que se inserta dentro del título exclusivo urbanismo y ordenación del territorio, tal y como lo destacó la STC 61/1997 y ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional posterior. No es menos cierto que a través de las diversas competencias estatales se pueden incrustar trámites y exigencias diversas en tales procedimientos, lo que hace más compleja la situación. Por ello, más que la exposición de un procedimiento específico, tan solo pueden destacarse una serie de trámites que pueden estar presentes en el procedimiento de elaboración de estas normas provisionales o transitorias. Al margen de los trámites más comunes que se van a exponer, debe tenerse en cuenta siempre el contenido concreto de tales normas, puesto que del mismo derivarán concretas exigencias que en otro caso no serían necesarias. Con las citadas salvedades se exponen a continuación algunos de los más significativos.

2. Competencia para su aprobación

Respecto del órgano competente para suspender y aprobar las normas provisionales, existen varias posibilidades:

— En la mayoría de los casos, siguiendo el modelo estatal, el Gobierno suspende y aprueba esas normas provisionales²¹. Ello con independencia de que las normas provisionales se adopten con posterioridad al acuerdo de suspensión o formen parte de su contenido.

²¹ Es el caso, por ejemplo, de Andalucía (art. 35 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía); Aragón (art. 83 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón); Canarias (art. 168 de la Ley 4/2017 ya citada); Murcia (art. 22 de la Ley 13/2015 según redacción dada por Ley 10/2018 ya citadas); Madrid (art. 70 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid); País Vasco (art. 3 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco); C. Valenciana (art. 44 de la Ley 5/2014 ya citada).

— En otros supuestos, el Gobierno suspende y la Consejería con competencia en materia de ordenación territorial y urbanismo aprueba las normas provisionales²².

— También se admite que sea la propia Consejería la que suspenda y apruebe esas normas²³.

— En los archipiélagos, se abre la posibilidad de que ello se haga por los Consejos insulares²⁴ y Cabildos insulares²⁵, respectivamente.

— E, incluso, en menos supuestos, se da la situación de que las normas provisionales sean adoptadas por los propios municipios²⁶.

3. Audiencia a los municipios afectados

Otro trámite clásico recogido en la legislación estatal y que aparece también en la legislación autonómica, es el de la audiencia al municipio o municipios afectados por la suspensión. Se trata de una exigencia lógica que deriva del respeto a la autonomía municipal. Al verse alterado el planeamiento del municipio, este debe conocer cuáles son las reglas que van a regir en el mismo, aunque sea de forma transitoria. Es más, la audiencia implicará una participación activa del municipio en dicha regulación, puesto que esta administración tiene un mayor conocimiento de su realidad y necesidades, al margen de que la competencia para suspender y aprobar esas normas corresponda a otra Administración pública.

En la mayoría de los supuestos, será el propio municipio afectado el que tome la iniciativa para que esta medida se produzca. Lo que evita la audiencia es que se adopte una medida sorpresiva de suspensión y ordenación sin su conocimiento y participación activa, que se dé la imposición sin más de unas reglas. En una tramitación lógica, lo que pone en valor ese requisito es el protagonismo del ente municipal afectado, en la práctica proponiendo al Gobierno tanto la medida de suspensión como las normas sustantivas a aplicar transitoriamente.

²² En Asturias (art. 102 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias); en Castilla y León (expresamente habilitada para el caso de nulidad del planeamiento, art. 28 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León según redacción dada por Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación de urbanismo); en Cataluña (art. 63 del Decreto Legislativo 1/2010 ya citado); en Extremadura (art. 60 de la Ley 11/2018 ya citada).

²³ En Castilla-La Mancha suspende y aprueba las normas provisionales la Consejería (art. 43 del Decreto Legislativo 1/2010).

²⁴ Art. 62 de la Ley 12/2017 como competencia general y, particularmente, cuando se produce la nulidad del planeamiento.

²⁵ Art. 154 de la Ley 4/2017 para las ordenanzas provisionales insulares. Esta competencia limitada coexiste con la del Gobierno.

²⁶ Sería el caso de las Ordenanzas municipales en Canarias, con alcance limitado (art. 145 de la Ley 4/2017) —que coexiste con la más amplia del Gobierno— o con una mayor amplitud en el caso de las normas provisionales municipales en Galicia (art. 93.Seis de la Ley 2/2017).

En algún caso, la importancia de este trámite se destaca por encima de cualquier otro. Cabe citar así el ejemplo de la legislación asturiana que, después de exigir de forma expresa la realización de esta audiencia, añade que se procederá a aprobar aquellas normas transitorias «sin mayores formalidades» (art. 283.5 del Decreto 278/2007). Lo que expresa evidentemente un deseo muy optimista, más que una realidad. También, como anécdota, esta normativa se preocupa en resaltar que los gastos de las referidas normas correrán a cargo del municipio afectado (art. 102.3 del Decreto Legislativo 1/2004).

4. Información pública

La necesidad de celebrar información pública en el procedimiento de aprobación de las normas provisionales, viene recogida expresamente en la legislación estatal tradicional y en algunas leyes autonómicas. Su importancia queda manifiesta en los diversos pronunciamientos judiciales que las anulan por la inobservancia de este trámite. Es decir, normas provisionales o transitorias aprobadas para afrontar la situación de la anulación de planes que han sido anuladas, a su vez, por infringir este requisito formal. La información pública ha sido una exigencia tradicional de nuestro Derecho en el procedimiento de elaboración del planeamiento, tal y como hoy sigue reconociendo el art. 25.1 del TRLSRU²⁷.

En la mayoría de los casos en los que se omitió esta exigencia en el caso de normas provisionales o transitorias, se consideró por la Administración que concurría una situación de urgencia (afrontar la nulidad del plan) lo que les permitía obviar esta exigencia porque a ello daba pie la propia legislación. Esta idea está presente en varias de las decisiones judiciales que han afrontado directamente la cuestión. Una muestra de ello la proporciona la STS de 29 de junio de 2017²⁸ que anuló las normas provisionales del municipio de Denia en la Comunidad Valenciana, que habían sido aprobadas mediante Decreto 54/2013 (modificado por Decreto 112/2013). Dichas normas habían suspendido la vigencia del PGOU de Denia del año 1972 y aprobado el régimen transitorio, en tanto se aprobaba el nuevo planeamiento para ese municipio. Las normas citadas se impugnan, entre otras razones, por haberse omitido el trámite considerado. En un primer momento, el TSJ de Valencia había desestimó el recurso por entender que concurría aquella situación de urgencia, lo que permitía eludir la información pública. Ello con base en el art. 70.3 del TRLS 76²⁹. Sin embargo, el Tribunal Supremo mantendrá un criterio diferente. En relación con la argumentación del tribunal *a quo* afirma que

²⁷ Sobre este requisito en el precedente art. 11 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (ahora recogido en el art. 21 TRLSRU), J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo, op. cit.*, pp. 326 y ss.; L. PAREJO ALFONSO y G. ROGER FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley del Suelo, op. cit.*, pp. 235 y ss.

²⁸ RJ 2017, 4397. Con carácter previo la STS de 5 de febrero de 2014 (Roj: 693/2014), comentada por G. RUIZ ANÁIZ, «La suspensión del planeamiento y la ordenación provisional urgente no legitiman la omisión del trámite de información pública», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 31, 2014, pp. 205-217.

²⁹ STSJ de Valencia de 20 de noviembre de 2015, que es la recurrida en casación en el recurso 1964/2016 en el que recae la sentencia comentada.

«de este criterio jurisprudencial³⁰ cabría deducir que, en casos de urgencia, cual es la suspensión de la vigencia del planeamiento vigente para aprobar en un plazo perentorio (en este caso tres meses según el ordenamiento autonómico) unas normas provisionales hasta tanto se aprueba la ordenación urbanística definitiva no es necesario respetar el trámite de información pública». Al igual que hiciera en casos similares precedentes, de forma clara expone:

«De tal tesis nos separamos ahora abiertamente, porque el trámite de información pública, como medio para la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, es inexcusable por imperativo de lo establecido en los arts. 9.2 y 105.a) de la Constitución [...] cualquiera que sea la naturaleza, provisional o definitiva, de las disposiciones urbanísticas y el plazo en que hayan de ser aprobadas, al que deberá ajustarse la información pública» (FJ 11)³¹.

Es más, el Tribunal Supremo reconoce que la información pública es un trámite «inexcusable» e «ineludible», y apoyándose en su doctrina, aclara que la falta de reconocimiento explícito en la normativa urbanística autonómica sobre el referido trámite, «no es razón para no exigirlo inexcusablemente al venir impuesto en otras disposiciones con rango de ley, que lo hacen obligatorio para una mejor protección de los intereses generales, constitucionalmente amparados» (FJ 11 *in fine*).

De esta manera, al tratarse las normas provisionales de disposiciones de carácter general, deben respetar el trámite de información pública, aunque las normas autonómicas de procedimiento no lo contemplen. Esta exigencia deriva directamente tanto de la Constitución como de otras disposiciones legales estatales.

La referida sentencia y su doctrina, motivó que se tuvieran que aprobar en el año 2018 unas nuevas normas urbanísticas transitorias para el municipio de Denia con la misma finalidad, suspender la vigencia del PGO del año 1972 y ordenar el municipio provisionalmente hasta que se apruebe el nuevo plan³².

Por la misma razón (la omisión de la información pública), igual fortuna siguieron las normas transitorias del municipio de Castellón aprobadas por Decreto 139/2012, de 21 de septiembre, que suspendía la vigencia en este caso del PGO de 1984. En este supuesto y por aplicación de la doctrina expuesta, el propio Tribunal Superior de Justicia de Valencia procedió a anularlas³³. Esta situación ha provocado la necesidad de aprobar unas nuevas normas urbanísticas transitorias para el citado municipio³⁴.

³⁰ Se refiera a las SSTS de 16 de diciembre de 1999 (RJ 1999, 8997) y 7 de febrero de 2000 (RJ 2000, 592) citadas en la propia sentencia de referencia.

³¹ El TS se apoya, igualmente, en toda una serie de disposiciones legales vigentes en el momento de dictarse la sentencia que imponen el requisito de la información pública, como el art. 86 de la Ley 30/1992 (ahora art. 83 de la Ley 39/2015), art. 6.1 de la LSV del año 1998 y el art. 11 del TRLS 2008 (ahora en el art. 25 TRLSRU).

³² Acuerdo de 21 de diciembre de 2018 del Consell, de aprobación de las normas urbanísticas transitorias del municipio de Dénia (*Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 84, de 17 de enero de 2019). Según anuncia la prensa, el ayuntamiento va a recurrir estas NUT al estar disconforme con las mismas.

³³ STSJ de Valencia de 18 de diciembre de 2017 (RJCA 2017, 922). La situación procesal es más compleja. Así, por ejemplo, la STS de 26 de septiembre de 2016 (RJ 2016, 4539) había admitido el recurso de casación

(Vid. nota 34 en página siguiente)

Los ejemplos expuestos muestran la importancia de la información pública en el procedimiento de elaboración de estas normas, tal y como sucede en relación con el resto de instrumentos de planeamiento.

5. Evaluación ambiental estratégica

Una de las cuestiones que se han suscitado en relación con las normas provisionales o transitorias es si deben o no someterse a evaluación ambiental estratégica. Este motivo ha estado presente en algunas de las impugnaciones judiciales dirigidas frente a tales normas y en la evolución normativa autonómica que ha regulado esta materia. Puede decirse que, si bien en un primer momento la tendencia era dejarlas fuera de esta evaluación, hoy no cabe duda de su necesidad. Con carácter general su exigencia viene reconocida para todos los instrumentos de ordenación en el art. 22.1 TRLSRU, de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente³⁵.

Ello ha venido a reforzarse a raíz de la STC 109/2017 sobre la legislación balear de evaluación ambiental estratégica, que juzgó que todo instrumento de ordenación sin excepción está sometido a la citada evaluación y así se ha ido rectificando o aclarando en varias leyes autonómicas.

La mayoría de las decisiones judiciales que se han pronunciado sobre estas normas provisionales o transitorias, el tema de la evaluación ambiental estratégica, aunque alegado por las partes, no era motivo de enjuiciamiento al prosperar el recurso por otras cau-

contra la STSJ de la Comunidad Valenciana de 9 de febrero de 2015 (recurso 95/2010) por un problema de incongruencia omisiva, puesto que la sentencia *a quo* no se pronunció, entre otros aspectos, sobre la posible infracción de la información pública del Decreto 139/2012. En este caso, el municipio demandado planteó la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, puesto que las citadas normas fueron derogadas y sustituidas por Acuerdo de 27 de febrero de 2015, petición que el TS rechazó, obligando al Tribunal *a quo* a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

³⁴ Acuerdo de 27 de febrero de 2015, del Consell, por el que se aprueban las normas urbanísticas transitorias para el municipio de Castellón de la Plana (*DO de la Comunidad Valenciana* núm. 7476, de 2 de marzo de 2015).

³⁵ En este sentido la Ley 21/2003, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental. En el Derecho comunitario, la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que la presente ley transpone al ordenamiento interno. Esta técnica juega un papel fundamental en la construcción de una planificación sostenible, sobre la que puede obtenerse un mayor desarrollo en la obra de F. E. RAMALLO LÓPEZ, *La planificación territorial sostenible*, Thomson-Reuters, Navarra, 2014. En particular sobre la EAE, dentro de la bibliografía existente, M. VERDÚ AMORÓS, *Ámbito y procedimiento de la evaluación ambiental estratégica*, Aranzadi, 2008; J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos*, Aranzadi, Navarra, 2009; F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, «La compleja integración de los procedimientos de elaboración y evaluación ambiental de planes. La novedosa solución de la Ley canaria 4/2017», *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, vol. II, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 267-294.

sas y hacer innecesario el pronunciamiento sobre esta cuestión por razones de economía procesal. Así, en las sentencias en las que tales normas son anuladas por infracción del trámite de información pública esta cuestión está presente en los motivos de impugnación esgrimidos por los recurrentes.

Antes de que tal requisito pudiera ser considerado como algo indispensable, algún pronunciamiento judicial afrontó directamente el problema negando que tal exigencia fuera necesaria. La STSJ de Valencia de 30 de diciembre de 2015 (RJCA 2016, 621) en relación con la impugnación de las normas transitorias de Denia aprobadas por Decreto 54/2013, entendió que «tomando en consideración el objeto del régimen urbanístico transitorio es claro que el mismo no establecía el marco para la futura autorización de proyectos de esa clase, por afectar solamente al suelo urbanizado, entendiendo como tal aquel que está urbanizado o al menos haya iniciado el proceso de urbanización, quedando fuera de su alcance y por tanto debiendo suspenderse todo aquel suelo que incluso con proyecto de reparcelación aprobado e inscrito no haya iniciado el proceso urbanizador» (FJ 7.º). En la medida que no encuentra que dicha regulación transitoria tenga efectos significativos sobre el medio ambiente, rechaza la nulidad propugnada por la parte actora. Según nos consta, estas normas fueron finalmente anuladas por infracción del trámite de información pública.

El razonamiento seguido por el Tribunal es lógico y coherente con la normativa comunitaria sobre la materia. En el caso particular, al limitarse al suelo urbanizado y no autorizarse procesos de transformación urbanística, el referido requisito no es necesario. Sin embargo, ese planteamiento, aunque dentro del espíritu de la normativa, no es el que se ha impuesto a la larga, más proclive a la generalización del requisito sin realizar matizaciones. Este es, en fin, el enfoque de la citada STC 109/2017 que impide que la legislación autonómica pueda exceptuar categorías generales de planes de la evaluación ambiental estratégica, al entender que dichas excepciones únicamente son las contempladas en la legislación estatal. Por tal motivo, el resultado es que todos los instrumentos de ordenación se someten a dicho requisito.

De esta forma, si bien algunas leyes autonómicas intentaron exceptuar la necesidad de realizar esta evaluación en algunos instrumentos de ordenación, tras la citada sentencia se ha producido una rectificación legislativa o interpretativa, en el sentido de imponerla, también en el caso de las normas provisionales o transitorias.

En esta línea se entiende, la rectificación incorporada en la legislación canaria. Para disipar las dudas que pudiera plantear la dicción del art. 168.4 de la Ley 4/2017 según el cual «las normas sustantivas transitorias estarán excluidas de evaluación ambiental estratégica, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental del proyecto técnico, si lo hubiere», el desarrollo reglamentario aclara que «en el supuesto de que, atendiendo a su contenido, las normas sustantivas transitorias merezcan la calificación de plan o programa a efectos de evaluación ambiental, su elaboración se someterá al procedimiento de evaluación ambiental simplificado, dado su carácter provisional y limitado, salvo que el órgano ambiental considere que deben tramitarse por el procedimiento ordinario por

tener efectos significativos sobre el medio ambiente» (art. 111.4 del Decreto 181/2018). De esta forma se diferencian entre normas transitorias con o sin efecto de plan y programa, lo que determinará el contenido concreto de las mismas y el concepto funcional de plan o programa utilizado por la legislación comunitaria. Es decir, tal y como afirma VILLAR ROJAS, «cuando la ordenanza en cuestión legitime e incorpore actuaciones sistemáticas y bien articuladas dirigidas a atender necesidades sociales a ejecutar por uno o varios proyectos, quedará sujeta al régimen de evaluación ambiental, por más que lo normal será bien que quede sujeta a evaluación simplificada»³⁶.

Un problema similar plantearía la dicción del art. 145.4 de la Ley 13/2015 de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, según la redacción dada por Ley 10/2018. En lo que ahora interesa destacar de este precepto, se dispone que las «normas transitorias, no tendrán la consideración de instrumento de planeamiento a efectos urbanísticos ni ambientales cuando no realicen modificación alguna en la clasificación prevista en el planeamiento y, de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezca el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por referirse exclusivamente a: suelo urbano; suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizadorio y a los núcleos rurales».

A pesar de los términos en que se expresa esta legislación, la interpretación que ha sido propuesta es la de su sometimiento pleno a evaluación ambiental estratégica. Se afirma en tal sentido que una cuestión es la consideración urbanística que la legislación autonómica pueda otorgar a tales normas y otra diferente eludir su necesidad cuando su contenido se corresponda con el concepto de plan o programa utilizado por su normativa reguladora³⁷.

Por su parte y teniendo en cuenta la complejidad que implica el cumplimiento de esta evaluación, la legislación gallega limita la posibilidad de utilizar las normas provisionales al supuesto en que sea procedente la tramitación simplificada. De proceder la tramitación ordinaria, más compleja, no se podrán usar tales normas (arts. 84.Cinco y 93 de la Ley 2/2017).

Frente a estos modelos que buscan introducir matizaciones en el procedimiento de evaluación ambiental, algunas leyes recientes se rinden a la evidencia de la generalización del requisito y lo imponen con carácter general para estas normas provisionales o transitorias. Así lo han hecho Baleares o la Comunidad de Extremadura³⁸.

³⁶ Sobre este particular referido a las ordenanzas, F. J. VILLAR ROJAS, «La ordenanza municipal con efectos de plan», *op. cit.*, p. 691.

³⁷ Esta necesidad vendría a reforzarse por la doctrina sentada en la STC citada a propósito de la legislación balear, que es tomada como referencia igualmente en el Dictamen 304/2018, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia a propósito de las normas urbanísticas provisionales de Cartagena.

³⁸ En el caso de Baleares, el art. 62.3 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears y art. 13.4 de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de Evaluación ambiental de las Illes Balears, incorporado por Ley 12/2017 ya citada. En la Comunidad de Extremadura el art. 60.2 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

Un último apunte merece ser destacado. Al margen de la configuración concreta que el legislador autonómico dé a la evaluación ambiental de estas normas, incluso si dicha legislación no dice nada al respecto, es claro que el referido requisito se impone directamente por vía de la normativa europea y estatal. Puede que el resultado final o su aplicación práctica en algunos casos sea un exceso (como prescribir antibióticos para todo). Pero a la vista de la evolución acaecida, no es posible afrontar la aprobación de cualquier instrumento de ordenación, cualquiera que sea su terminología, incluida estas normas provisionales o transitorias sin tener presente ese procedimiento. Evidentemente, la complejidad del proceso será proporcional a la amplitud que tengan esas normas. Si se limitan a las normas mínimas e indispensables, será más sencillo; si se pretende reproducir el contenido de un PGO, para eso se aborda directamente el citado plan y nos ahorramos estas normas provisionales.

6. Informe de sostenibilidad económica

En el supuesto de que las normas provisionales incorporen suelo urbanizable o actuaciones de transformación urbanística, habrá que contemplar el *informe o memoria de sostenibilidad económica*³⁹. Este informe, tal y como indica el citado precepto, ponderará el impacto de la actuación sobre las haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, esta medida constituye «una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público» (STC 141/2014, FJ 8.º).

7. Resumen ejecutivo

Según dispone el art. 25.3 TRLSRU, los acuerdos de aprobación y ordenación de los instrumentos de ordenación deberán incorporar en la documentación expuesta al público un resumen ejecutivo. En la explicación que ha dado la jurisprudencia constitucional, este resumen debe ser «entendido como medida garantizadora de un acceso sencillo por la ciudadanía a información sobre los aspectos esenciales de la nueva ordenación [...] al que la legislación de las Comunidades Autónomas podría incorporar contenidos adicionales, siempre que con ello no se desvirtuara la finalidad del mismo» (STC 141/2014, FJ 8.º).

El resumen ejecutivo debe hacer referencia a una serie de extremos, tales como la delimitación de ámbitos en las que la ordenación proyectada altera la vigente, con plano

³⁹ Este informe se prevé en el art. 22.4 de la TRLSRU.

de situación y alcance de dicha alteración; ámbitos en los que suspende la ordenación o intervención urbanística y la duración de la suspensión. La singularidad de este último aspecto (duración de la suspensión) estará en relación a la propia vigencia de las normas provisionales o transitorias que, como veremos, en principio será hasta que se apruebe el nuevo planeamiento. En definitiva, este resumen permite que la ciudadanía se aproxime al contenido del plan de una forma sencilla y asequible, fácilmente comprensible, todo lo comprensible que pueda ser la materia urbanística.

8. Informes sectoriales preceptivos

La anulación de planes por la omisión de cualquiera de los numerosos informes preceptivos que deben emitirse a lo largo de la tramitación del procedimiento para su elaboración, es el auténtico talón de Aquiles del planeamiento. El tema es bastante conocido y un repaso a la jurisprudencia arroja un resultado demoledor. No se trata ahora de tratar esta cuestión, sino de poner de manifiesto su importancia, incluso para las normas que son objeto de consideración en este estudio.

En general y al margen de la articulación que pudiera darse en caso particular, como el resto del planeamiento, dos son los momentos fundamentales en los que estos informes deberán tenerse en cuenta en el caso de las normas provisionales o transitorias: la fase de consultas dentro del procedimiento de evaluación ambiental y antes de proceder a su aprobación definitiva.

Si tal y como se ha indicado, las normas objeto de estudio se someten a evaluación ambiental estratégica (simplificada u ordinaria), en el trámite de consultas se deberán tener en cuenta la multiplicidad de informes sectoriales preceptivos que correspondan según el contenido y alcance de tales normas. Así lo destaca, con carácter general, el art. 22.3 TRLSRU al indicar que, como mínimo, en esta fase se deberán tener en cuenta informes relativos a la existencia de recursos hídricos, al dominio público marítimo-terrestre, al de carreteras y demás infraestructuras. Evidentemente la legislación sectorial añade otro tanto.

Por otra parte, antes de la aprobación definitiva del plan y después de haberse realizado la evaluación ambiental, se someterá el documento resultante nuevamente a los diferentes informes preceptivos.

La jurisprudencia ha destacado el distinto papel que juegan los informes en el trámite de consultas y antes de efectuar la aprobación definitiva del instrumento de ordenación⁴⁰. En caso de su omisión, las normas transitorias correrán la misma suerte que el resto de instrumentos de ordenación: serán anuladas.

⁴⁰ Un ejemplo de ello lo constituye la STS de 13 de septiembre de 2013 (Roj: 4557/2013) que anuló el plan territorial parcial Plataforma Logística del Sur (Tenerife), en la que se pone de manifiesto la necesidad de reiteración petición de los informes en esos diferentes momentos procedimentales. Tal y como lo expresó la

9. Otros requisitos posibles: estudios previos, memorias, audiencia a los afectados

La lectura de las leyes urbanísticas recientes que abordan esta cuestión, arroja otros trámites que pueden aparecer en el procedimiento para elaborar estas normas. Así se pone de manifiesto en el contenido de los diferentes informes que se emiten en el procedimiento de elaboración de estas normas. Siempre existe un halo de incertidumbre o duda sobre si este o aquel trámite es aplicable al caso. Ante la duda, generalmente, se tiende a incorporarlo, por si acaso. En consecuencia, con la incertidumbre propia de la materia, los que se exponen son solo algunos más que pueden aparecer⁴¹.

— *Estudios previos*: aparece previsto como tal en la legislación gallega. Se trata de un estudio específico de la situación derivada de la anulación del instrumento de ordenación para el ámbito que se pretenda ordenar, cuyo contenido viene fijado en la propia norma. Este estudio, a su vez, se someterá a los informes urbanístico y ambiental vinculantes. El primero se debe pronunciar sobre la coincidencia entre la ordenación provisional con la prevista en el instrumento anulado (o plan de desarrollo). También sobre la adecuación de las medidas de ordenación provisional adoptadas. Por su parte, el informe ambiental, se pronunciará sobre la tramitación ambiental que se realice para la aprobación del instrumento de ordenación provisional. Una vez que se emitan sendos informes, el estudio se somete a la aprobación del ayuntamiento, acuerdo que debe justificar la necesidad de la adopción de las medidas provisionales (arts. 88 y 89 de la Ley 2/2017).

— *Notificación a titulares catastrales*: este requisito aparece también en la legislación gallega (art. 93 de la Ley 2/2017). La audiencia a los propietarios afectados, debe recordarse que es una exigencia propia del planeamiento de desarrollo (p. ej., planes parciales)⁴². Sin embargo, sería inviable en el planeamiento general.

— *Memoria-análisis de efectos significativos sobre el medio ambiente*: se prevén en la legislación balear como parte del contenido de las normas provisionales que se someten a información pública y al margen del procedimiento de evaluación ambiental al que se sometan⁴³.

propia Sentencia «el cumplimiento de ese trámite resultó insuficiente primero, y con carácter general, porque, como hemos visto ya, dicho trámite (consultas) no suplanta ni desplaza las exigencias de los informes preceptivos correspondientes previstos por la normativa estatal, con las consecuencias inherentes a su normativa propia. Pero es que, además, el trámite de consulta no incluyó todas las Administraciones a las que debía recabar informe ni eximía de la petición de informe en fase posterior y previa a la aprobación definitiva» (FJ 6.º).

⁴¹ Por ejemplo, en las NUT de Castellón de la Plana de 2015 ya citadas, se da cuenta en la EM del informe de la abogacía de la Generalitat en el que se solicitaba incorporar a la tramitación, otras exigencias tales como el informe de conveniencia y oportunidad, la memoria económica o el informe de género.

⁴² Por ejemplo, SSTs de 22 de julio de 2009 (Roj: 5105/2009) y de 12 de noviembre de 2010 (Roj: 5982/2010) en el que se anulan las actuaciones al no haber sido notificados los propietarios afectos por un plan parcial en un sistema privado de compensación.

⁴³ Art. 62.3 de la Ley 12/2017 en relación con el art. 13.4 de la Ley 12/2016, según redacción dada a este último por la citada Ley 12/2017.

10. Publicación

Las normas provisionales o transitorias deben ser objeto de publicación, como corresponde a cualquier otra norma jurídica por exigencias constitucionales (art. 9.3 CE). La normativa tradicional reconoció este requisito desde el inicio y así ha sido mantenido en la legislación autonómica. En la mayoría de los casos, se publican en el *Diario oficial* de la correspondiente Comunidad Autónoma.

VI. VIGENCIA DE LAS NORMAS TRANSITORIAS: LA OBLIGACIÓN DE ABORDAR UN NUEVO PLAN

En el modelo estatal tradicional primero se suspende la eficacia del planeamiento y posteriormente en el plazo de seis meses se deberán aprobar las normas provisionales. Si en ese plazo estas normas no son aprobadas, «quedará restablecida, sin más trámite, la vigencia del plan objeto de suspensión» (art. 163.3 RPU). Todo ello sin perjuicio de proceder a la suspensión del plazo del otorgamiento de licencias conforme a las reglas generales. Como ya se indicó, una variante a este modelo es aquel en el que las normas provisionales se encuentren en el mismo acuerdo de suspensión.

Estas normas una vez aprobadas y publicadas tienen una vigencia indefinida. Así lo entendió la jurisprudencia de la interpretación que hizo del modelo estatal, en cuanto característica derivada de su consideración como instrumentos de ordenación. Esa vigencia se extiende hasta que sea aprobado el nuevo planeamiento que sustituya a aquellas normas⁴⁴. También sabemos por la jurisprudencia que la limitación del plazo de suspensión de dos años previstos para el otorgamiento de las licencias, no rige en el presente caso. Se trata de supuestos de suspensión diferentes. Así lo explicaron tempranamente GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO cuando afirman que «conviene dejar aclarado que la suspensión que ahora se trata no se confunde con la medida de suspensión de licencias. Aquella implica la suspensión de la vigencia misma del plan en cuanto tal en el sector o sectores a que alcance, mientras que esta no afecta en bloque a dicha vigencia, sino solo a uno de sus efectos, el de habilitación del ejercicio del *ius aedificandi*, conforme a las prescripciones de la ordenación»⁴⁵.

En el caso de las normas transitorias, su eficacia llegará hasta que se produzca la aprobación del planeamiento que las sustituya, momento en el que aquellas normas

⁴⁴ Esta es la idea mayoritariamente repetida en la legislación: «En tanto no se apruebe el plan revisado» (art. 163.2 RP); «hasta que no se apruebe su modificación o revisión» (art. 62.2 de la Ley balear 12/2017); «las normas de planeamiento que suplan el plan hasta que no se apruebe la modificación o la revisión» (art. 63.2 del DLeg. catalán 1/2010); «hasta que se sustituya por la prevista en el nuevo instrumento de ordenación» (art. 90. Dos de la Ley gallega 2/2017).

⁴⁵ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones...*, *op. cit.*, p. 347.

transitorias quedarán derogadas⁴⁶. Esta explicación vale para todas aquellas Comunidades Autónomas cuya legislación reproduce o ha seguido el modelo estatal.

Frente a este esquema, algunas leyes autonómicas han introducido un plazo concreto dentro del cual deberá ser aprobado el nuevo planeamiento. La determinación de ese plazo se deja a criterio de la Administración o se fija legalmente, aunque en la mayoría de los casos se establece un plazo de dos años⁴⁷.

La legislación gallega introduce un importante matiz, al vincular la vigencia de tales normas a la elaboración del nuevo planeamiento o fases del mismo dentro de unos plazos determinados⁴⁸. En este sentido, se exige que el ayuntamiento presente un borrador del plan en el plazo de un año; que se apruebe inicialmente el mismo en el plazo de dos años; y aprobarlo provisionalmente en el de tres y seis meses. Esos plazos se contarán cada uno de ellos desde la fecha de publicación del acuerdo de aprobación definitiva del instrumento de ordenación provisional. El cumplimiento de los referidos plazos intermedios «es requisito inexcusable para el mantenimiento de la vigencia de los instrumentos de ordenación provisional aprobados» (art. 87. Dos de la Ley 2/2017). Para enfatizar esta idea, el precepto concluye que, si transcurre cualquiera de los plazos señalados sin cumplirse los trámites previstos, «el instrumento de ordenación provisional aprobado agotará su vigencia por ministerio de lo previsto en la presente ley y quedará inmediatamente sin efecto» (*id.*).

Ahora bien, tanto la legislación gallega como otras leyes que establecen un plazo determinado dentro del cual deben ser aprobado el nuevo planeamiento, plantean el problema de si el mismo es un plazo de vigencia, a cuyo término las normas provisionales dejan automáticamente de producir efectos o si, por el contrario, es un plazo de adaptación. Es decir, un plazo dentro del cual se deberá aprobar el nuevo instrumento, pero que de llegar a su término sin haberse dado tal circunstancia siguen desplegando su eficacia.

Cuando se ha planteado esta problemática, alguna decisión judicial ha entendido que, incluso aunque se supere el plazo para que la Administración proceda a la adapta-

⁴⁶ En este sentido el art. 283.7 del Decreto 278/2007 que aprueba el Reglamento de Planeamiento del Principado de Asturias.

⁴⁷ Se deja a criterio de la propia Administración, por ejemplo, la legislación asturiana («suspender en todo en parte su vigencia para que se proceda a su revisión, señalando un plazo para ello», art. 102.1 DLeg. 1/2004); la legislación valenciana «se podrán dictar normas transitorias de urgencia, por plazo determinado», art. 66.3 de la Ley 5/2014); la legislación castellano-leonesa («la consejería podrá señalar plazos y el procedimiento para la nueva ordenación», art. 56.Dos de la Ley 5/1999 incorporado por art. 28 de la Ley 7/2014); la legislación murciana («deberá indicar [...] los plazos en los que deban revisarse o modificarse los instrumentos suspendidos», art. 145.4 de la Ley 13/2015 según redacción dada por Ley 10/2018).

Limitan la vigencia, en principio, la legislación andaluza («los efectos de dicha suspensión, por un plazo de hasta dos años, plazo durante el cual deberá producirse su innovación», art. 35.3 de la Ley 7/2002); la aragonesa («la suspensión no podrá ser superior a un año, art. 83.2 del DLeg. 1/2014); la canaria para las ordenanzas provisionales insulares y municipales («tendrán una vigencia hasta tanto se adapten los instrumentos de ordenación correspondientes, en un plazo máximo de dos años», art. 154.3 de la Ley 4/2017; en cambio sin plazo para la potestad de suspensión del Gobierno, art. 168 de la misma Ley).

⁴⁸ Art. 87 en relación con el art. 90 de la Ley gallega 2/2017.

ción o revisión del planeamiento, aquellas normas transitorias siguen en vigor. La razón de ello se encuentra en la naturaleza reglamentaria que ostentan estas normas provisionales. Con toda claridad se afirma que «el mero transcurso de los plazos en cuestión (en el caso seis meses para iniciar la adaptación o revisión), no determina de modo automático la desaparición de la cobertura jurídica [...] ni tampoco un desbordamiento automático de los mismos causado por las circunstancias aludidas, sin que la ley establezca la consecuencia pretendida por la parte actora a que se viene haciendo referencia, todo ello de conformidad con la doctrina general relativa a la vigencia temporal de las disposiciones de carácter general»⁴⁹. La tesis de la adaptación parece la más convincente de las soluciones posibles. Las normas siguen en vigor pese a no haberse aprobado el nuevo planeamiento, aunque ello justifique la adopción de otras medidas (la prórroga del plazo, la colaboración técnica y económica, etc.).

Así lo ha entendido, por ejemplo, la legislación canaria al clarificar que el plazo de dos años previsto para las ordenanzas provisionales insulares o municipales, es de adaptación y no de vigencia: «Dichas ordenanzas permanecerán vigentes mientras se produzca la adaptación de los instrumentos de ordenación correspondientes, sin perjuicio de la obligación de las Administraciones competentes de proceder a dicha adaptación en un plazo máximo de dos años» (art. 93.2 del Reglamento de Planeamiento de Canarias)⁵⁰. No obstante, en otras Comunidades Autónomas, cabría entender que se pueda tratar de un plazo de vigencia. Esta solución como parece deducirse de la contundencia utilizada, por ejemplo, por el legislador gallego, al señalar que el respeto a los plazos «es requisito inexcusable para el mantenimiento de la vigencia».

Las consecuencias de una y otra opción son muy importantes, puesto que de entenderse como un periodo de vigencia volvería a recuperar su eficacia el planeamiento obsoleto, que es lo que se trata de evitar. Con ello se complicaría aún más si cabe la situación, haciendo más difícil la determinación del Derecho aplicable y creando una mayor inseguridad jurídica en la zona afectada.

En cualquier caso, la Administración viene obligada a abordar la elaboración de un nuevo planeamiento tras la aprobación de esas normas provisionales o transitorias. Este es un requisito ineludible. La Administración no puede vivir eternamente de las rentas de la transitoriedad. Tal y como destacan MENÉNDEZ REXACH e IGLESIAS GONZÁLEZ, «el ejercicio de esta facultad está vinculado a la revisión del planeamiento suspendido, que corresponde al municipio competente. De ahí que las normas que debe dictar el propio órgano que dispuso la suspensión sean “transitorias”, como expresamente se las califica.

⁴⁹ STSJ de Canarias de 18 de noviembre de 2016 (JUR 2017, 70972). En el supuesto se trataba de suspender la vigencia de las determinaciones del PIOT de Fuerteventura y de las Normas Subsidiarias de La Oliva para un ámbito concreto con la finalidad de posibilitar la implantación de una estación depuradora, estableciendo unas normas sustantivas transitorias y otorgando un plazo de seis meses al Cabildo y al municipio para que adaptaran su planeamiento, plazo en el que no se inició dicha adaptación.

⁵⁰ Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias.

Por ello, no sería admisible la suspensión y posterior aprobación de las Normas, con intención de mantenerlas indefinidamente, al margen del proceso de revisión. Este sería un uso “tortícero” de la facultad de suspensión, como lo califica en varias ocasiones el Tribunal Supremo⁵¹. En el caso objeto de estudio, puede añadirse que este dato será incluso relevante al objeto de valorar el comportamiento fraudulento de la Administración en el cumplimiento de la sentencia (si no se aborda, se aborda tardíamente...).

VII. LÍMITES DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

Al margen de los requisitos sustantivos y formales que deban cumplir estas normas, en el contexto en el que son analizadas, es decir, tras la anulación de un plan para evitar que recupere la vigencia el planeamiento anterior desfasado, no puede perderse de vista que precisamente dicha anulación opera como límite también a las posibilidades de actuación que se persiguen a través de tales normas. En otras palabras, las normas provisionales o transitorias se someten al control judicial en ejecución de la sentencia anulatoria del plan, incidente en el que se puede verificar por el juzgador si las mismas han sido aprobadas con la finalidad fraudulenta de evitar el fallo anulatorio del plan. Debe recordarse en este sentido lo preceptuado por la ley jurisdiccional al señalar que «serán nulos de pleno Derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento» (art. 103.4 LJ)⁵².

Unas normas provisionales que se limitaran, por ejemplo, a reproducir lisa y llanamente el planeamiento anulado, tendrían muchas posibilidades de ser anuladas, al entenderse que se han dictado con aquella finalidad fraudulenta. Esas normas no pueden ser, indiscriminadamente, por así decirlo, un simple copia y pega de las normas anuladas. En cualquier caso, siempre es compleja la aplicación de la cláusula prevista en el transcrito artículo.

Por el contrario, habrá que valorar múltiples aspectos, tales como el nivel de consolidación urbanística alcanzada, el tiempo transcurrido, la disconformidad con el planeamiento que pudiera recobrar la vigencia, si las obras están en ejecución o no, el alcance del fallo en relación con determinadas zonas, el número de personas afectadas, la suspensión de determinados ámbitos para evitar no condicionar el futuro modelo, el carácter de normas mínimas o indispensables de tales normas, etcétera.

Por tal motivo, los términos en que se expresa la legislación gallega podrían plantear algunas dudas constitucionales al señalar que «la ordenación provisional que se propon-

⁵¹ Á. MENÉNDEZ REXACH y F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 121.

⁵² Una de las aportaciones esenciales en esta materia, con un amplio estudio de la jurisprudencia y el planteamiento seguido en otros países, G. GEIS I CARRERA, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, 2.ª ed., Atelier, Barcelona, 2013; más reciente, J. AGUDO GONZÁLEZ (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018.

ga para el ámbito afectado deberá ser coincidente con la prevista para ese ámbito en el instrumento de ordenación anulado y, en su caso, en sus instrumentos de desarrollo». Únicamente se permitirán «las modificaciones que sean necesarias para adaptar la regulación al contenido de las sentencias judiciales que se refieran al ámbito afectado», así como a otras cuestiones (informes sectoriales, información pública, tramitación ambiental).

En consecuencia, sin perjuicio de que esa misma legislación establece que tales normas deberán respetar las sentencias firmes que declaren la nulidad de los instrumentos de planificación urbanística (art. 84. Dos de la Ley 2/2017), como no podría ser de otra manera, concibe las normas provisionales como la reproducción de la normativa anulada para el ámbito afectado, que podría verse modificada por algunas circunstancias. Es precisamente la reproducción de lo anulado sin matices lo que puede precisamente invalidar aquella normativa provisional.

VIII. VALORACIÓN GENERAL A MODO DE DECÁLOGO

Primera. Las normas provisionales o transitorias, aunque nacieron inicialmente vinculadas a los procesos de revisión o modificación del planeamiento para afrontar el tránsito de la ordenación que se pretende superar y la nueva ordenación, acogieron, primero por vía jurisprudencial y después en la legislación autonómica, los supuestos en los que se debe suspender el planeamiento que recobra la vigencia tras la anulación de un plan. Se trata de evitar los efectos negativos o indeseables, derivados de la obsolescencia de aquella ordenación revisescente en relación con la realidad existente.

Segunda. En términos generales esas normas provisionales pueden cubrir todas las exigencias del planeamiento al sustituyen provisionalmente, con vigencia indefinida hasta la aprobación del nuevo plan.

Tercera. No obstante lo anterior, algunas leyes autonómicas incorporan limitaciones en su ámbito material, reduciendo su contenido por diversas vías.

Cuarta. Ello genera dos modelos diferentes de normas provisionales o transitorias: uno amplio que permite todo lo que pueda hacer el plan al que se sustituye transitoriamente; el otro restringido, fruto de la autolimitación que se impone la legislación autonómica.

Quinta. No existe un procedimiento estándar aplicable a todas las normas transitorias o provisionales (aunque tampoco lo existe respecto del resto de normas urbanísticas). Hay unos requisitos claros y comunes aplicables a todas ellas (información pública, audiencia a municipios, evaluación ambiental, informes sectoriales, publicidad) y otros que estarán en función de su contenido (informe de sostenibilidad económica, resumen ejecutivo, etc.).

Sexta. Cuanto más complejo y ambicioso sea el contenido de estas normas, más se tardará en abordar la situación derivada de la anulación del plan, más requisitos formales habrá que cumplir y más vulnerables se convertirán respecto a su impugnación judicial.

Séptima. En el enjuiciamiento de estas normas, se aprecian los mismos problemas que podríamos encontrar respecto de otros planes. Los vicios formales son muy importantes sin que, a falta de una regulación clara de su configuración, se sepa cuáles son los que deben cumplirse exactamente.

Octava. La Administración viene obligada a elaborar un nuevo planeamiento que sustituya y derogue esas normas provisionales. En términos generales, los plazos para elaborarlos se entenderán como plazos de adaptación, salvo algunos supuestos en los que los mismos puedan calificarse de vigencia.

Novena. Se puede controlar la legalidad de estas normas en la ejecución de la sentencia que anuló el plan que ha servido de base para adoptar estas normas provisionales. Si se aprecia que tales normas se han dictado con una finalidad fraudulenta, serán nulas de pleno Derecho.

Décima. En definitiva, las normas provisionales o transitorias no resuelven el problema de fondo del planeamiento: la anulación masiva del mismo por la interpretación que se realiza de la nulidad de pleno Derecho. En ese contexto, es únicamente un balón de oxígeno que permite afrontar la grave situación que se genera. Aunque tampoco quedan blindadas a aquella nulidad, como la experiencia nos enseña.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (coord.): *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Bosch, Barcelona, 2018.
- BAÑO LEÓN, J. M.^a: *Derecho urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009.
- DÍAZ LEMA, J. M.: *Nuevo Derecho del Suelo*, Marcial Pons, Madrid, 2008.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos*, Aranzadi, Navarra, 2009.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho urbanístico*, I, Civitas, Madrid, 1980.
- GEIS I CARRERA, G.: *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, 2.^a ed., Atelier, Barcelona, 2013.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, I, 5.^a ed., Civitas, Madrid, 1988.
- *Comentarios a la Ley del Suelo*, 3.^a ed., Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2015.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A. M.: «Límites a la declaración de nulidad del planeamiento», en F. LÓPEZ RAMÓN y F. J. VILLAR ROJAS (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, AEPDA-INAP, Madrid, 2017, pp. 411-459.
- «Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo, atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto», *Revista Documentación Administrativa*, núm. 5, 2018, pp. 46-68.
- GUERRERO MANSO, M.^a de. C.: *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, Iustel, Madrid, 2011.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L.: «Eficacia y vigencia del planeamiento», en F. J. VILLAR ROJAS (dir.), *Derecho urbanístico de Canarias*, 2.^a ed., Aranzadi-Thomson Reuter, Navarra, 2010, 223-278.

- «La compleja integración de los procedimientos de elaboración y evaluación ambiental de planes. La novedosa solución de la Ley canaria 4/2017», *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez REXACH*, vol. II, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 267-294.
- MENÉNDEZ REXACH, Á.: «Las situaciones básicas de suelo», *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 117-153.
- MENÉNDEZ REXACH, Á., e IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- MUNAR FULLANA, J.: «El planeamiento urbanístico», en J. MUNAR FULLANA y A. BLASCO ESTEVE (dirs.), *Comentarios a la Ley de urbanismo de las Illes Balears*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 254-448.
- MUÑOZ MACHADO, S., y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *El planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid, 2007.
- PARDO ÁLVAREZ, M.ª: *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- PAJEJO ALFONSO, L., y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- RAMALLO LÓPEZ, F. E., *La planificación territorial sostenible*, Thomson-Reuters, Navarra, 2014.
- REBOLLO PUIG, M.: «Efectos de las sentencias anulatorias de reglamentos, en especial, su retroactividad», *Revista Andaluza de Derecho Administrativo*, núm. 100, Monográfico conmemorativo, 2018, pp. 469-526.
- RUIZ ANÁIZ, G.: «La suspensión del planeamiento y la ordenación provisional urgente no legitiman la omisión del trámite de información pública», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 31, 2014, pp. 205-217.
- SÁNCHEZ GOYANES, E.: «La suspensión autonómica del planeamiento urbanístico municipal: su reconducción hacia límites aceptables constitucionalmente (a propósito de la evolución jurisprudencial en la materia)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 6, 2002, pp. 103-127.
- SUAY RINCÓN, J.: «Entre el principio de conservación y el principio de garantía del plan: el estado de la cuestión en la jurisprudencia», *Estudios de Derecho público en Homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, t. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 2907-2922.
- «La afectación de la anulación de planes a sus actos de ejecución», *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*, núm. 324, 2018, pp. 19-64.
- VERDÚ AMORÓS, M.: *Ámbito y procedimiento de la evaluación ambiental estratégica*, Aranzadi, Navarra, 2008.
- VILLAR ROJAS, F. J.: «La ordenanza municipal con efectos de plan: un instrumento alternativo de ordenación urbanística», *Los Retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado autonómico. Estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, vol. II, Santiago de Compostela, Andavira-Fundación de Gobierno Local, 2017, pp. 679-694.