



La base para los desafíos de las “smart cities” pasa por la seguridad jurídica en el planeamiento urbanístico

Los retos globales en materia de sostenibilidad y digitalización se llevarán a cabo en las ciudades. Necesitaremos ciudades modernas más sostenibles, digitales y resilientes. Se tiene que abrir un proceso de profunda transformación que pasa necesariamente por instrumentos de planeamiento urbanístico robustos y flexibles. El reciente Proyecto de Ley 121/000019 por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, va en la buena dirección.



Víctor M Moralo Iza
 Attorney and Partner ECIJA
 Sostenibilidad, medio ambiente y urbanismo

Las ciudades se han convertido en el lugar donde los ciudadanos afrontarán los grandes retos del cambio climático y de transformación del modelo económico, por cuanto que se estima que para el año 2025 el 70% de la población mundial vivirá en ellas. Ciertamente, están llamadas a ser el centro de las tendencias globales en materia de sostenibilidad y digitalización. El gran reto y desafío de nuestra sociedad es transformar y adaptar el modelo de ciudad para poder dar respuesta a nuevas necesidades. Necesitamos ciudades sostenibles, modernas, digitales y resilientes.

Para ello, si queremos adaptar la ciudad moderna a los grandes retos que tenemos por delante, tenemos que

dotar de agilidad y seguridad jurídica al planeamiento urbanístico, que es base jurídica vinculante para la transformación de las actuales ciudades en las futuras “Smart Cities”.

La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana supuso el “acta fundacional” del derecho urbanístico moderno, la superación del derecho civil inmobiliario romano por razones sociales superiores al interés individual, convirtiendo el derecho de propiedad del suelo en un derecho estatutario, delimitado por la ley y el planeamiento urbanístico vigentes. Lo que significó que en el suelo o en un inmueble sólo se puede hacer aquello que el planeamiento urbanístico te permita,



siendo este instrumento de planificación el que define la estrategia para afrontar los retos para la transformación de las ciudades.

Esto es así, porque el planeamiento urbanístico está llamado por el legislador vigente a zonificar la ciudad, a concretar y armonizar los distintos usos del suelo, a prever las futuras redes, infraestructuras y servicios públicos que serán necesarios para la futura población. Está llamado a responder a las nuevas necesidades de interés general que demandarán las futuras ciudades. En definitiva, el planeamiento urbanístico es la vía para adecuar las ciudades actuales y transformarlas para responder a los desafíos de las futuras "smart cities". Pero para ello, es necesario contar con un planeamiento urbanístico seguro y ágil, capaz de adaptarse a los nuevos retos y a los cambios disruptivos que tenemos que afrontar. Nada podemos hacer y nada podemos transformar sin un planeamiento urbanístico ágil y seguro.

Pues bien, en la actualidad el sistema de planeamiento urbanístico adolece de dos gravísimos problemas. Por un lado, su extraordinaria rigidez en la regulación de los usos que lo convierten en una herramienta obsoleta para afrontar los cambios estratégicos que se exigen en materia de sostenibilidad y digitalización. Parte de estos problemas derivan de la jerarquización y pormenorización de los instrumentos de planeamiento urbanístico (planes generales, planes parciales, planes especiales, etc), que provocan una rigidez que separa el plan de la realidad actual, y, por consiguiente, de la capacidad de reaccionar de forma disruptiva y eficaz para satisfacer las nuevas necesidades colectivas.

Por otro lado, el planeamiento urbanístico no es un instrumento flexible desde la perspectiva jurídica por cuanto que tiene naturaleza reglamentaria. Es doctrina

legal pacífica la que otorga a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística la naturaleza de reglamento. Si bien esta robustez jurídica pretendía dotar de mayor seguridad jurídica la garantía de los intereses generales, que en el desarrollo, en la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico no pudieran alterarse las grandes decisiones estratégicas de interés general adoptadas para desarrollo de la ciudad, el resultado final no ha dejado de ser ciertamente caótico, por cuanto que ha generado mucha litigiosidad e inseguridad jurídica sobrevenida respecto a la ulterior gestión y ejecución del suelo. Desde el sector legal llevamos años advirtiendo de los numerosos pronunciamientos judiciales que declaran la nulidad de pleno derecho de planes urbanísticos y sus graves consecuencias.

Para abordar este último problema se ha iniciado en el Congreso de los Diputados la tramitación del Proyecto de Ley 121/000019 por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, con el objetivo de dotar a la planificación urbanística de estabilidad y seguridad jurídica. Se ha publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales Nº 19-1 de 5 de abril de 2024 con objeto de establecer un plazo de enmiendas, por un período de 15 días hábiles, que finaliza el día 23 de abril del 2024.

Ciertamente, la iniciativa legislativa ha detectado esta problemática sobre la nulidad de los instrumentos de planificación urbanística por cualquier tipo de vicio procedimental, siendo también cierto que su tramitación se caracteriza por una gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva como procedimental, que se ve agravada por las heterogéneas, dispersas y numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal,





como autonómica, con distinta entidad en relación con el modelo de ordenación que diseñan y despliegan aquellos instrumentos de planificación, siendo muchos de ellos procedimientos bifásicos en cuya aprobación terminan confluyendo competencias del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.

Según se expone en la propia exposición de motivos de la futura ley, “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyen decisiones estratégicas de ordenación de los ámbitos territoriales, con su programación temporal, los planes y programas de obras y actuaciones y la asignación de usos y aprovechamientos para los suelos afectados”. Sin la actualización de estos instrumentos de planificación será imposible la transformación de nuestras ciudades en términos de sostenibilidad, modernidad, digitalización y resiliencia. Las ciudades serán incapaces de responder y satisfacer las nuevas necesidades de interés general que demanden los nuevos ciudadanos antes los retos del futuro, si en nuestro derecho “no se habilitan fórmulas que permitan modular, flexibilizar y encontrar puntos de equilibrio en la aplicación de un orden jurídico que está primando rígidamente el principio de legalidad” sin tener en cuenta cómo confluyen también en el mismo los principios de conservación, de proporcionalidad, de confianza legítima.

Por ello, la iniciativa legislativa viene a afirmar que no todo el contenido del planeamiento urbanístico ostenta naturaleza de disposición general reglamentaria, introduciendo así un elemento de flexibilización y adecuación a las nuevas realidades, apartándose del rigor de la norma reglamentaria y sus consecuencias.

Se enumeran los vicios formales que conllevan la nulidad de pleno derecho de los instrumentos de planificación urbanística como son la omisión del trámite de evaluación ambiental, del trámite de información pública,

o de informes sectoriales preceptivos cuando la subsanación de los defectos sea especialmente compleja por la relevancia e influencia sobre el resultado del planeamiento urbanístico. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes urbanísticos.

Ahora bien, fuera de estos supuestos más graves y determinantes, los demás vicios formales serían subsanables y podrá retrotraerse el procedimiento al momento en el cual se produjo el error, conservándose todas las actuaciones y trámites no afectados por el mismo.

Cuestión que nos lleva también a reconocer las nulidades parciales de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cuando el vicio invalidante afecte a aspectos concretos o determinaciones que no tengan relevancia respecto del resto de la planificación urbanística. Se pretende que la declaración de nulidad no afecte nunca a aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

En nuestra opinión, esta modificación legislativa es muy positiva y viene a reforzar a los instrumentos de planeamiento urbanísticos, por cuanto que permite su conservación y flexibilización a futuro, dotándolos de mayor robustez jurídica y permanencia frente a futuros contratiempos y eventuales procesos invalidantes. Pues ciertamente, ninguna transformación de la ciudad es posible, ni ningún reto de sostenibilidad y digitalización podrá lograrse si desaparece de la vida jurídica el instrumento de planificación llamado a ser motor de ese proceso de cambio profundo.

El legislador centra su objetivo en la preservación de los instrumentos que ordenan las ciudades, pero le falta por abordar el reto más importante, legislar el cambio de modelo urbanístico lo que precisará el concurso de las Comunidades Autónomas. Esto es necesario para resolver el primero de los problemas que tiene el modelo urbanístico actual, el de superar la extraordinaria rigidez que tiene y que convierte la planificación urbanística en una herramienta casi obsoleta para afrontar los grandes retos que, en redes urbanas, espacios dotacionales, sostenibilidad, sumideros de gases efecto invernadero, infraestructuras y redes de servicios generales, energía, climatización, tendrán las ciudades del futuro. Pero este tema debe ser objeto de otra reflexión. 🌈