

## LOS INFORMES PRECEPTIVOS EN SU TRAMITACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA ANDALUZA: LA ESPIRAL DE COMPLEJIDAD.

Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA

Abogado

### EXORDIO

Se imputa a la planificación (territorial y urbanística) el elevado coste de redacción, la larguísima tramitación y la rigidez de sus normas (estrictas e inflexibles). Ello, en esencia, se debe al írseles dotando, progresiva y gradualmente, de nuevas exigencias y mayor complejidad. Es tan prolija la normativa a considerar y tan extensa la lista de informes sectoriales a solicitar, que una vez aprobados definitivamente suelen adolecer de defectos o prever situaciones y escenarios ya vetustos. Es por ello que debemos reflexionar sobre la locución de que «*lo mejor es enemigo de lo bueno*»<sup>1</sup>, puesto que al pretender atesorar la excelencia, suele dejarse de lado la vital eficiencia. Es decir, que en la búsqueda del Plan «*perfecto*», se provoca que dicho instrumento deje de ser óptimo pues que cuando alcanza la luz, suele ser a destiempo.

En la enunciada tramitación planificadora cobran, cada vez más importancia, los informes sectoriales, que son aquellos emitidos por otras Administraciones públicas distintas de la que impulsa la tramitación de los planes de ordenación del territorio y de urbanismo<sup>2</sup>, que constituyen una fórmula de articulación de la concurrencia de distintas competencias sobre un mismo espacio físico, cual «*técnicas de coordinación, colaboración y cooperación*»<sup>3</sup>, en las que concurre, por lo general, un «*interés general*

<sup>1</sup> Frase célebre de François-Marie Arouet -en seudónimo «*Voltaire*»- «*Le mieux est l'ennemi du bien*» en «*Cuentos y sátiras*» («*La Displiciente. Cuento moral*»); aunque también atribuida a Sigmund Freud.

<sup>2</sup> Y desde la STC 56/1986 (RTC 1986, 56), se señaló que: «El planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos».

<sup>3</sup> La STS de 25 de septiembre de 2012 (RJ 2012\9237) expone: «decíamos ... y reiteramos ahora, que en estos y en otros casos, en que el **marco competencial** diseñado por la Constitución determina la **coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico**, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, si bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia».

*superior*», y todo ello con la debida cautela de que no se transforme en una ilegítima usurpación<sup>4</sup>.

Sobre este particular especifican las SSTC 103/1989, de 8 de junio y 124/2003 de 19 de junio (RTC 1989, 103 y RTC 2003\124) que: «... *hemos admitido la constitucionalidad de la exigencia de informes de la Administración estatal en el ejercicio de competencias autonómicas como «un expediente de acomodación o integración de dos competencias concurrentes –estatal y autonómica– que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y están llamadas, en consecuencia, a cohonestarse*». Pero dicha exigencia no tiene amparo constitucional si entran sobre competencias del otro<sup>5</sup>.

Los informes **preceptivos** pretenden afianzar y vigorizar la competencia de las Administraciones en los procesos de planificación no impulsados ni tramitados por ellas mismas, que deben producirse en el marco establecido por las Leyes, denotando la vinculación y el carácter categórico o de singular relevancia que ostenta intrínsecamente un valor reforzado y fortalecido. Así, el ejercicio de la competencia para la ordenación de un espacio físico resulta condicionada por las competencias concurrentes dotadas de una clara dimensión espacial de otras Administraciones que afectan a ese mismo territorio<sup>6</sup>.

Como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional<sup>7</sup> la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio no puede llevar a desconocer las competencias del Estado con directa e inmediata proyección en el ámbito físico siempre que el ejercicio de esas competencias se mantenga dentro de los límites propios<sup>8</sup>.

Ese es el criterio establecido en la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, así como en la legislación sectorial estatal. Si bien, dicho carácter prevalente de las competencias

<sup>4</sup> En palabras del STS de 9 de marzo de 2011 [RJ 2011, 1297].

<sup>5</sup> Vid también SSTC 149/1991, de 4 de julio [RTC 1991, 149]; 40/1998, de 19 de febrero [RTC 1998, 40], 204/2002, de 31 de octubre [RTC 2002, 204], etc.

<sup>6</sup> En STC 46/2007 de 1 de marzo (RTC 2007\46).

<sup>7</sup> Por todas, vid STC 149/1998, de 2 de julio [RTC 1998, 149], (F. 4).

<sup>8</sup> La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico (SSTC 113/1983 y 77/1984).

estatales<sup>9</sup> no es absoluto e incondicional, sino que requiere de un análisis singularizado en cada supuesto en un marco de colaboración y cooperación interadministrativa<sup>10</sup>.

Así «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, FJ 3), pues «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1986, FJ 3). Asimismo, en la STC 149/1991, se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio «no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio», siendo legítimo tal condicionamiento cuando «el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios» [FJ 1 B) y STC 36/1994, FJ 3].

En lo atinente a la técnica del informe **vinculante**, las SSTC 103/1989 y 40/1998 de 19 de febrero (RTC 1989\103 y 1998\40) ya decían que se trata de: «un **expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes** -estatal y autonómica- que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia, a **cohonestarse**». Puntualizando en la STC 149/1991 (FJ 7º.A).c) que «la exigencia de un informe de esta naturaleza **«convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas»**, y esa concurrencia es admisible cuando resuelven sobre asuntos de su propia competencia.

Exigencia de cooperación y colaboración queda plasmada en nuestra propia ley autonómica de ordenación urbanística<sup>11</sup>. Y en el procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento se dispone por el artículo 32.1 de la LOUA que:

a).- La aprobación inicial del Plan «obligará al [...] requerimiento de los **informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, previstos legalmente como preceptivos, que deberán ser emitidos en esta fase de tramitación del instrumento de planeamiento y en los plazos que establezca su regulación específica.** [...].

<sup>9</sup> En los términos establecidos por el propio Tribunal Constitucional (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero [RTC 1998, 40], FF. 30 y 40), las cuales, con las salvedades, no pueden quedar subordinadas al parecer autonómico en cuyo territorio inciden.

<sup>10</sup> La indicada STC 46/2007 de 1 de marzo (RTC 2007\46) exponía que «[...] esa prevalencia de las competencias estatales no ha de ser entendida en términos incondicionados, [...] para lo que será preciso analizar singularizadamente cada supuesto [...]»

<sup>11</sup> Vid artículo 4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en lo sucesivo LOUA). Vid, asimismo, arts. 26.2 y 29.2 de la LOUA.

*Cuando se trate de Plan General de Ordenación Urbanística, Plan de Ordenación Intermunicipal, Plan de Sectorización o Plan Especial de ámbito supramunicipal o cuando su objeto incida en competencias de Administraciones supramunicipales, se practicará, también de forma simultánea, **comunicación** a los restantes órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial [...]. Igual trámite se practicará con los Ayuntamientos de los municipios colindantes cuando se trate de Planes Generales de Ordenación Urbanística» (regla 2ª).*

b).- Con la aprobación provisional (en los PGOU y los POI) *«será preceptiva nueva información pública y solicitud de **nuevos informes** de órganos y entidades administrativas cuando las modificaciones afecten sustancialmente a determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural, o bien alteren los intereses públicos tutelados por los órganos y entidades administrativas que emitieron los citados informes [...]*» (regla 3ª).

c).- Tras la aprobación provisional *«el órgano al que compete su tramitación requerirá a los órganos y entidades administrativas citados en la regla 2ª y cuyo **informe** tenga carácter **vinculante**, para que en el plazo de un mes, a la vista del documento y del informe emitido previamente, verifiquen o adapten, si procede, el contenido de dicho informe»* (regla 4ª).

De ahí surge la necesidad de conocer los informes que deben solicitarse. Si bien, intentaremos ver tanto los que se requieren a nivel de ordenación urbanística, como a nivel de ordenación territorial.

#### **1º.- INFORMES SECTORIALES ESTATALES, EN GENERAL.**

Hay que atender como hemos apuntado, aún a día de hoy, a la disposición adicional segunda (apartado 4º) de la Ley 13/2003 de 18 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas que dispone que *«la Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá **informe** en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de **planificación territorial y urbanística** que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales»,* precisando que *«estos informes tendrán carácter **vinculante**, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado»<sup>12</sup>.* Asimismo,

<sup>12</sup> La constitucionalidad de estos informes sectoriales preceptivos y vinculantes para el planeamiento urbanísticos ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en una reiterada jurisprudencia (SSTC 149/1991, de 4 de julio (F.J. 7º A), 40 y 65/1998, de 18 de febrero y de 19 de febrero (FF.JJ. 38º y 13º y 14ª, respectivamente) y 46/2007, de 1 de marzo (F.J.

precisa que *«a falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales»*. El plazo máximo para su emisión es de dos meses, transcurrido el cual se entenderán favorables a los solos efectos de la posibilidad de continuar el procedimiento, ya que, como hemos visto, la falta de emisión en plazo de dichos informes no podrá afectar al dominio o servicios públicos estatales.

Por su parte, la Disposición Adicional 2ª.3 de la Ley 13/2003 de 18 de mayo obliga a que *«los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales y serán clasificados de conformidad con su naturaleza»*<sup>13</sup>.

Asimismo, es de citar el art. 22.3 del 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, según el cual:

*«En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:*

---

10º)) en la medida que sirvan para salvaguardar una competencia específica estatal. Por ejemplo, y en cuestión de Minas, es de advertir que por Acuerdo de 21 de mayo de 2013, del Consejo de Gobierno, se aprueba la formulación de la **Estrategia Minera de Andalucía 2014-2020**, que si bien no somete a informe la actuación urbanística y/o territorial sí plantea su coordinación y compatibilización. Así expone que *«[...] se hace necesario continuar con la línea establecida por el PORMIAN [Plan de Ordenación de los Recursos Minerales de Andalucía 2010-2013] en su horizonte temporal, consolidándolo como un instrumento de ordenación y planificación que orienta normativa y espacialmente las actividades mineras de forma coordinada y compatible con la planificación existente en la Comunidad Autónoma, en sus aspectos medioambientales, paisajísticos, territoriales, urbanísticos y culturales»*. Recuérdese que *«Todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, **son bienes de dominio público**, cuya investigación y aprovechamiento el Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que se establecen en la presente Ley y demás disposiciones vigentes en cada caso»* (ex art. 2.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas).

<sup>13</sup> La STC 149/1998 exponía ya que *«la Comunidad Autónoma deberá incorporar necesariamente en sus instrumentos de ordenación territorial las rectificaciones imprescindibles al efecto de aceptar las referidas decisiones estatales»* siendo aplicable idéntica doctrina a los instrumentos de planificación urbanística y por ende a los Ayuntamientos respectivos. El TC parte de la aceptación de este principio previa indicación de que deben haberse *«ensayado sin éxito los mecanismos de coordinación y de cooperación legalmente establecidos»*. Y *«En defecto de acuerdo entre las Administraciones públicas, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas»* (Disposición Adicional 2ª.2 de la Ley 13/2003 de 18 de mayo).

*a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.*

*b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.*

*c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.*

*Los informes a que se refiere este apartado serán **determinantes** para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada».*

Y sobre la locución «**determinante**» debemos seguir los postulados contenidos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 julio 2015<sup>14</sup> pues (i) es un término que fija

---

<sup>14</sup> (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2015\3943), Textualmente dispone: «Como establece nuestra Sentencia de 30 de septiembre de 2013 (RJ 2013, 7759) (Recurso de Casación 5208/2010), reiterando lo dicho en las SSTs de 24 de abril de 2012 (RJ 2012, 6224) (recurso de casación 2263/2009) y 25 de septiembre de 2012 (RJ 2012, 9237) (recurso de casación 3135/2009): "No ignoramos que el artículo 15.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (RCL 2008, 1260) (que recoge el artículo 15.3.a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo (RCL 2007, 1020), de suelo estatal) -en este particular no modificado por la Ley 8/2013, de 26 de junio (RCL 2013, 979), de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas-, no caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como "vinculante", sino como "**determinante**", admitiendo la posibilidad de disentir del mismo por más que de forma expresamente motivada. Establece este precepto, recordemos, lo siguiente: "3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: [...] De cualquier forma, en relación con ese carácter "determinante", que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto, hemos de decir: 1º) Que partiendo de la base de que **determinar** es "**fixar los términos de algo**", si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un **valor reforzado**. En palabras de la STS de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (RJ 2010, 2460) (recurso de casación 771/2006), se trata de informes "**necesarios** para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una **singular relevancia** en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes". Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, **sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo**; y, 2º) Más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, que un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso), y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues, no está en manos de las Comunidades Autónomas disponer de la competencia exclusiva estatal. Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante. Desde esta perspectiva, el artículo 15.3 del TRLS08 concuerda con la precitada Disposición Adicional 2ª, 4, de la Ley estatal 13/2003 (RCL 2003, 1373), pues lo que uno y otro precepto vienen a sentar, en definitiva, y en cuanto ahora interesa, es

los términos de algo, (ii) ostenta, de por sí, un valor reforzado, (iii) predicándose la necesidad del mismo, (iv) estando revestido de singular relevancia, (v) que aunque no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo, (vi) que la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente, y (vii) que supone incluso el carácter vinculante del informe en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado.

## 2º.- INFORME DE CARRETERAS ESTATAL.

El artículo 22.3.c) del 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 establece que *«en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: [...]*

*c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras».*

Y dispone el art. 16.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras que *«deberá ponerlo en conocimiento del Ministerio de Fomento, antes de dicha aprobación inicial, para que éste emita un informe comprensivo de las consideraciones que estime convenientes para la protección del dominio público».* Informe vinculante *«en lo que se refiere a las posibles afecciones a la Red de Carreteras del Estado»* y que ha de emitir en 3 meses. Y la omisión de la petición del informe preceptivo del Ministerio de Fomento conlleva la nulidad de pleno derecho del instrumento de planificación<sup>15</sup>.

---

el carácter no ya determinante sino incluso vinculante del informe estatal, por más que no en todos sus extremos y consideraciones (es decir, de forma omnicomprendiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado».

<sup>15</sup> Las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2012 y de 30 de septiembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2012\9237 y RJ 2013\7759, respectivamente) recuerdan que: *«Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, si bien, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la*

### 3º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE CARRETERAS DE ANDALUCÍA.

El artículo 35.1 de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, por su parte dice que antes de la aprobación inicial del instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a las carreteras andaluzas, la Administración redactora del mismo *«podrá solicitar información previa, en relación con tales afecciones»* (es decir, que es facultativo).

Y una vez aprobado inicialmente (art. 35.2) dicho instrumento de planeamiento urbanístico, éste se someterá a *«informe vinculante»*<sup>16</sup> de la Consejería competente en materia de carreteras, (afecciones a la red de carreteras de Andalucía) que debe evacuarse en el plazo máximo de 3 meses, con silencio positivo.

### 4º.- INFORME DE LA ADMINISTRACIÓN DE COSTAS.

El artículo 22.3 del 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 establece que *«en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban*

---

*ordenación del territorio. Con ese fin, diversas leyes estatales han previsto un informe estatal vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio. [...] Otro ejemplo nos lo da la Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio (RCL 1988, 1655). Esta Ley hace especial hincapié en la necesidad de coordinación de los planes de carreteras del Estado con los planes autonómicos o locales, con la finalidad de que se garantice la unidad del sistema de comunicaciones y se armonicen los intereses públicos afectados. Se prevé, en este sentido, que una vez acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente (artículo 10)».*

<sup>16</sup> La STS de 28 de octubre de 2009 (RJ 2010, 1214) (Recurso de casación núm. 3793/2005) anula la aprobación municipal de la modificación de un plan parcial por omisión del informe de carreteras del Departamento autonómico de Obras Públicas, considerando que se trata de la nulidad de pleno derecho de las disposiciones generales del art. 62.2 de la Ley 30/1992 declarando que: *«[...] habiendo alegado la parte demandante la inexistencia del informe del Servicio de Carreteras, y no habiendo constancia de dicho trámite en el expediente, es claro que incumbía a la Administración la carga de probar que el trámite había sido observado. [...] Nos basta con señalar que, no habiendo sido controvertido que la Modificación del Plan Parcial afecta a la carretera regional LZ-2, la omisión del trámite de informe exigido en el citado artículo 16.2 de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias, determina que el instrumento de planeamiento controvertido deba ser declarado nulo; y ello por la razón ya indicada de que toda disposición de carácter general que incurra en infracción de un precepto legal, sea de índole procedimental o sustantiva, queda aquejada de un vicio determinante de su nulidad de pleno derecho».*



*emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: [...]*

b) *El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso».*

Por su parte, matiza el artículo 117.1 de la Ley 22/1988, 28 julio, de Costas que *«En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes».*

Y añade su párrafo 2º que tras la tramitación del Plan o norma y antes de su aprobación definitiva *«la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración».*

#### 5º.- **INFORME SOBRE PUERTOS.**

Impone el artículo 56.1 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que *«Para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los **planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística** deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima, requiriéndose **informe previo vinculante** de Puertos del Estado, previo **dictamen** de la Comisión de Faros, en los casos en los que pueda verse afectado el servicio de señalización marítima por actuaciones fuera de los espacios antes mencionados, cuando en sus proximidades exista alguna instalación de ayudas a la navegación marítima».*

## 6º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE PUERTOS DE ANDALUCÍA.

El artículo 14.2 de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía expone que *«aprobado inicialmente el instrumento de planeamiento urbanístico [...], este se someterá a informe de la Consejería competente en materia de puertos en aquellos aspectos que afecten a la actividad portuaria, que tendrá carácter vinculante y deberá estar motivado»*. Informe que ha de evacuar en 3 meses y con silencio negativo.

## 7º.- INFORME SOBRE AEROPUERTOS.

Disposición Adicional Única (apartado 4º) de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, expone que *«el planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otro que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos»*

Asimismo, es de destacar el artículo 9.2 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea obliga a que *«[...] la aprobación de planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio deberán ser informadas conjuntamente, con carácter previo, por los Ministerios de Fomento y de Defensa, a efectos de determinar la incidencia de los mismos en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afeción a los aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas»*, lo que se tiene que informar en el plazo de 6 meses, teniendo carácter vinculante y con silencio positivo<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2012 y de 30 de septiembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2012\9237 y RJ 2013\7759, respectivamente) recuerdan que: *«Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, si bien, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la ordenación del territorio. Con ese fin, diversas leyes estatales han previsto un informe estatal vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio. [...] Cabe citar, asimismo, como otro ejemplo de prevalencia de la legislación sectorial estatal frente a la competencia autonómica de urbanismo y ordenación del territorio, el caso de las infraestructuras aeroportuarias, regulado en el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre ( RCL 1998, 2847 ), sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre ( RCL 1996, 3182 ), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.*

## 8º.- INFORME DE AGUAS ESTATAL.

Las administraciones territoriales, junto a las Confederaciones Hidrográficas tienen el deber de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico y, en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información, cooperación y colaboración mutua en relación con las iniciativas que promuevan. La Ley estatal de aguas<sup>18</sup> dispone en su artículo 25.4 que «Las Confederaciones Hidrográficas emitirán **informe previo**, [...] sobre los actos y **planes** que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno. Cuando los [...] planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten **nuevas demandas de recursos hídricos**, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de

---

*Esta normativa ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, los cuales no podrán incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general. A este respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007 (RTC 2007, 46) (sobre la Ley balear de directrices de ordenación territorial) ha hecho un clarificador resumen de la regulación de la concurrencia de competencias en este peculiar ámbito, en los siguientes términos: "resulta constitucionalmente admisible que el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial entre las que sin duda se encuentra la relativa a los aeropuertos de interés general, pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica. Es evidente, además, que dicho condicionamiento deberá tener en cuenta los resultados de la aplicación de los mecanismos de cooperación normativamente establecidos para la articulación de la planificación y ejecución de las obras públicas estatales con las competencias de otras Administraciones públicas sobre ordenación territorial y urbanística. En este caso, tales mecanismos se prevén en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, de ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, norma que establece el tipo de actuaciones que ha de llevar a cabo el Estado en relación a ese tipo de infraestructuras y cuyo art. 5.3 determina que los planes directores de los aeropuertos de interés general, aprobados por el Ministro de Fomento, «serán informados por las Administraciones Públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo». En consecuencia, previa la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa situación de concurrencia competencial a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen procedentes para hacer compatibles los planes y proyectos del Estado con la ordenación del territorio establecida por la Comunidad Autónoma, serían, en su caso, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que impidan su ejercicio".*

<sup>18</sup> Texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

*recursos suficientes para satisfacer tales demandas», operando el silencio negativo si no se pronuncia en plazo<sup>19</sup>.*

Ha de precisarse que la falta de informe de la Confederación Hidrográfica determina la nulidad del instrumento de planeamiento en su conjunto (más nunca parcial)<sup>20</sup>.

Y también, en su artículo 128.3 impone a las Administraciones que estén elaborando planes urbanísticos, respecto de las cuencas intercomunitarias (y afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca o en el Plan Hidrológico Nacional), que **antes** de que procedan a su aprobación inicial soliciten un **informe vinculante** al hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y

---

<sup>19</sup> Aclara la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2015\3943) que «*El art. 25. 4 de la Ley de Aguas (RCL 2001, 1824, 2906) hace referencia a los **Planes en general**, sin limitarse a los planes de desarrollo, por lo que, hay que concluir que sería contrario a la lógica planificadora la aprobación de un plan cuyo posterior desarrollo devendría imposible dada la insuficiencia de recursos hídricos para su posterior ejecución y plasmación en la realidad, lo que exige que la constatación de su existencia se acredite ya desde la aprobación del plan general.*»

<sup>20</sup> Vid. sentencia del T.S. de 4 de julio de 2014 (RJ 2014, 3701): «Como vimos, en el motivo sexto el Ayuntamiento recurrente alega que la sentencia recurrida ha vulnerado el principio de proporcionalidad al anular todo el Plan General y no sólo las referencias a la incorporación del polideportivo municipal como dotación pública. El planteamiento carece de toda consistencia pues los defectos apreciados por la sentencia de instancia, en particular el que se refiere a la falta de informe de la Confederación Hidrográfica, determinan la **nulidad del instrumento de planeamiento en su conjunto** y no la de una concreta determinación». Ese mismo criterio se recoge en las SSTs de 24 de abril de 2012 (RJ 2012, 6224) (recurso de casación 2263/2009), de 25 de septiembre de 2012 (RJ 2012, 9237) (recurso de casación núm. 3135/2009), de 30 de enero de 2013 (RJ 2013, 3191) (recurso de casación núm. 5983/2009), de 22 de febrero de 2013 (RJ 2013, 2631) (recurso de casación núm. 4663/2009) y de 7 de mayo de 2013 (RJ 2013, 3874) (recurso de casación núm. 5503/2011), que anulan la aprobación de planes urbanísticos por omisión del informe preceptivo y vinculante del organismo de cuenca en relación a la existencia de recursos hídricos suficientes para la actuación urbanística de que se trata. En la primera de ellas se hace un examen sobre la técnica de los informes preceptivos y/o vinculantes, con referencia a los previstos en distintas normas (aguas, carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones, defensa nacional) y, tras considerar que en el presente caso se ha omitido un informe legalmente preceptivo y vinculante (art. 25.4 TRLA [RCL 2001, 1824], disposición adicional 2ª de la Ley 13/2003 [RCL 2003, 1373] de concesión de obra pública y legislación autonómica), concluye que (fundamento de derecho décimo): «En atención, pues, al hecho de que el acuerdo impugnado en el proceso se adoptó con el expreso voto en contra del representante del Ministerio de Medio Ambiente, quien basó su disidencia en la inexistencia de informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Júcar sobre la suficiencia de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico pretendido, y siendo preceptiva y vinculante la emisión de informe favorable de este Organismo con carácter previo a la aprobación del Plan, sin que dicho informe pueda ser sustituido por el de otras entidades, es claro que el recurso contencioso-administrativo ha de prosperar en el sentido pretendido por el Abogado del Estado, esto es, en el sentido de declarar la nulidad del acuerdo de 31 de julio de 2006, por el que se aprobó la modificación puntual nº 7 del Plan General y el Plan Parcial del Sector 6 "El Realenc" de Carcaixent, conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 63.2 de la Ley 30/1992, 68.1.b), 70.2, 71.1.a) y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción».

Medio Ambiente «*que versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico*»<sup>21</sup>.

También debe resaltarse que el artículo 40.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas determina que «*los planes hidrológicos serán públicos y vinculantes*».

Por su parte, el artículo 22.3.a) del 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 establece que «*en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico*».

Sobre la suficiencia de recursos hídricos emitido por el organismo de cuenca puede consultarse la STS de 23 de enero de 2013<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> En palabras contenidas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2015\3943) «[...] el referido informe supone una incidencia en la potestad de planeamiento, en cuanto manifestación de la competencia estatal en la materia, como ya indicara la STC 227/1998, de 22 de enero (RTC 1998, 227) , de tal manera que, siendo el urbanismo y la ordenación del territorio una competencia atribuida a la Comunidad Autónoma, resulta imprescindible que exista una coordinación entre planificación hidrológica y urbanística, lo que exige fórmulas procedimentales y de intervención que permitan armonizar el ejercicio de las respectivas competencias. En este sentido resulta clara la competencia del Estado, en virtud del título competencial del artículo 149.1.22 de la Constitución (RCL 1978, 2836) , para establecer la exigencia, antes de la aprobación de un Plan urbanístico que comporte el incremento de la demanda de recursos hídricos, de un informe preceptivo de la correspondiente Confederación Hidrográfica, con independencia de que tal exigencia aparezca en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas».

<sup>22</sup> La STS de 23 de enero de 2013 (RJ 2013, 2567) (recurso de casación núm. 3832/2009) anula la aprobación definitiva de un plan urbanístico en contra del informe estatal -de carácter preceptivo y vinculante- desfavorable sobre la suficiencia de recursos hídricos emitido por el organismo de cuenca; declarando que (fundamento de derecho tercero, C): «Lo que en realidad se cuestiona en el recurso contencioso administrativo es si podría, o no, aprobarse un plan en las condiciones que se hace en este caso, a tenor del contenido del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 (RCL 2001, 1824), respecto de la disponibilidad de recursos hídricos que satisfagan las demandas de agua que comporta el nuevo plan, lo que se conecta con el propio procedimiento de elaboración del plan y la naturaleza de los informes que se exigen en el curso del mismo». Y, tras determinar el carácter vinculante del informe desfavorable no atendido, esta sentencia concluye que (fundamento de derecho decimocuarto): «Siendo, pues, claro que, en el supuesto enjuiciado, se aprobó un Plan de ordenación urbanística pese al informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica, resulta evidente que el recurso contencioso-administrativo ha de prosperar en el sentido pretendido por el Abogado del Estado, esto es, en el de declarar la nulidad del Acuerdo, de 18 de abril de 2007, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de Enguera, conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, 68.1.b), 70.2, 71.1.a) y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción». Doctrina que se reitera en las dos posteriores SSTS de 12 de abril de 2013 (RJ 2013, 3038) y (RCL 2013, 3039) (recursos de casación núm. 5811/2010 y 5769/2010).

## 9º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE AGUA.

El artículo 42 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía previene que esta Consejería *«deberá emitir **informe** sobre los actos y planes con incidencia en el territorio de las distintas Administraciones Públicas que afecten o se refieran al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales, superficiales o subterráneas, a los perímetros de protección, a las zonas de salvaguarda de las masas de agua subterránea, a las zonas protegidas o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía»*. Informe que se solicitará con anterioridad a la aprobación de los planes de ordenación territorial y tras la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico, que tendrá carácter vinculante y deberá ser emitido en el plazo de 3 meses, entendiéndose desfavorable si no se emite en dicho plazo<sup>23</sup>.

## 10º.- INFORME PREVIO FERROVIARIO ESTATAL (URBANISMO).

Según el art. 7.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario se ha de solicitar y emitir Informe vinculante *«que afecte a líneas ferroviarias, a tramos de las mismas, a otros elementos de la infraestructura ferroviaria o a las zonas de servicio»* y que ha de emitir en 2 meses.

## 11º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN SERVICIOS FERROVIARIOS DE ANDALUCÍA.

El artículo 11.2 de la Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía previene que *«en los casos en que se acuerde la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico [aunque también aluda después a los "planes de ordenación territorial"] que afecte a líneas ferroviarias, a tramos de las mismas, a otros elementos de la infraestructura ferroviaria o a las zonas de servicio»* ha de someterse, **antes** de su aprobación inicial, a informe o información de

<sup>23</sup> Téngase presente, entre otros, el Real Decreto 903/2010 de Evaluación y Gestión de Riesgos de Inundación, establece una nueva condición para que un suelo se mantenga con el carácter de rural, por cuanto previene en su artículo 15.1 que *«Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, y reconocerán el carácter rural de los suelos en los que concurran dichos riesgos de inundación o de otros accidentes graves»*. Esta determinación se completa en el punto 5 de su Anexo para el contenido de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación: 5. Medidas de ordenación territorial y urbanismo, que incluirán al menos: *«Las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable»*.

la Consejería competente en materia de transportes y de la entidad administradora de la infraestructuras ferroviarias, quienes deberán emitirla en el plazo de 1 mes, teniendo carácter vinculante.

Asimismo, y ya aprobado inicialmente el instrumento de planeamiento urbanístico, éste se someterá a nuevo informe vinculante de la Consejería competente en materia de transportes y de la entidad administradora de las infraestructuras ferroviarias, que se emitirá en 3 meses, siendo el silencio positivo.

## 12º.- INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA.

Tendente a asegurar la viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la actuación. Art. 22 (párrafos 4º y 5º) del 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 (en lo sucesivo TRLS/2015):

*«4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en 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.*

*5. La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, y contendrá, al menos, los siguientes elementos:*

*a) Un **estudio comparado** de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.*

**b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.**

**c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.**

*El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.*

**d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.**

**e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas».**

Por su parte, la LOUA exige como parte de la Memoria y «en función del alcance y la naturaleza de las determinaciones del instrumento de planeamiento sobre previsiones de programación y gestión, contendrá un **estudio económico-financiero** que incluirá una evaluación analítica de las posibles implicaciones del Plan, en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su desarrollo y ejecución, así como un **informe de sostenibilidad económica**, que debe contener la justificación de la existencia de suelo suficiente para usos productivos y su acomodación al desarrollo urbano previsto en el planeamiento, así como el **análisis del impacto de las actuaciones** previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas responsables de la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras y de la implantación y prestación de los servicios necesarios»<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Art. 19.1.a), regla 3ª de la LOUA.



### 13º.- INFORME DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL (EVALUACIÓN AMBIENTAL)<sup>25</sup>.

Dispone el artículo 22 TRLS/2015<sup>26</sup> que:

«1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a **evaluación ambiental** de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso.

2. El **informe de sostenibilidad ambiental** de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación».

Por otra parte, con la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente se traspuso la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio. Y, aunque en Andalucía ya estaba prevista la evaluación ambiental del planeamiento general, la ampliación del ámbito de los planes urbanísticos sujetos a evaluación ambiental operada por la legislación básica estatal obligó a sustituir su anterior regulación. La Disposición adicional octava del TRLS/2015 habilita a las Comunidades Autónomas a dar participación a la Administración General del Estado, cuando así lo prevea la legislación autonómica, en «órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística». Lo que de hecho ya sucedía en Andalucía donde la Administración estatal está representada tanto en la Comisión de Ordenación del Territorio y del Urbanismo de Andalucía, que solamente tiene funciones consultivas, como en las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que tiene competencias para la aprobación de determinados planes urbanísticos.

La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente concreta en su artículo 4, los planes y programas, así como sus modificaciones que son objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley. Por su parte, y en Andalucía son los artículos 36 y 40 (para los planes urbanísticos) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad

<sup>25</sup> La evaluación ambiental incluye tanto la «**evaluación ambiental estratégica**» como la «**evaluación de impacto ambiental**» (ex art. 5.1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).

<sup>26</sup> Vid también art. 3.3 TRLS/2015.

Ambiental el que determina los planes y programas que están sujetos a esta evaluación ambiental estratégica diferenciando entre ordinaria y simplificada.

Debemos señalar que será la Declaración<sup>27</sup> o Informe<sup>28</sup> ambiental estratégica la que tiene naturaleza de **informe preceptivo y determinante**<sup>29</sup>, el cual ha de evacuarse en el plazo de 4 meses desde que se tenga el expediente completo (prorrogables por dos meses más para el ordinario), y su omisión en plazo *«en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable»*, no teniendo cabida el instituto del silencio administrativo, pues el Derecho comunitario exige que se realice de forma expresa.

Esta evaluación es conceptualizada como *«acto de trámite»* que no puede recurrirse de forma autónoma, siendo impugnabile con el plan. Así se predica que contra la declaración ambiental estratégica<sup>30</sup> y contra el informe ambiental estratégico<sup>31</sup> *«no procederá recurso administrativo alguno, sin perjuicio de los que procedan, en su caso, contra la resolución que apruebe el plan o programa sometido»* a la misma o al mismo, respectivamente.

Predicándose la sanción de nulidad de pleno derecho del art. 62.2 de la Ley 30/1992 al vicio procedimental consistente en la aprobación definitiva de un plan de urbanismo sin incorporar las determinaciones o contenido de la declaración de impacto ambiental que culmina el procedimiento de evaluación de impacto ambiental llevado a cabo en la tramitación del plan<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Para la ordinaria.

<sup>28</sup> Para la Simplificada (vid art. 19.10 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental).

<sup>29</sup> Artículos 19.9 y 38.6 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

<sup>30</sup> Ex art. 38.6 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

<sup>31</sup> Ex art. 39.3 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

<sup>32</sup> La STS de 10 de mayo de 2013 (RJ 2013, 3923) (recurso de casación núm. 4804/2009) anula la aprobación definitiva de la modificación de un plan general de ordenación urbana por considerar que incurre en nulidad de pleno derecho al no haberse incorporado el condicionado ambiental de la declaración de impacto ambiental para la aprobación y desarrollo del plan, declarando que: *«Pues bien, el recurso contencioso-administrativo debe ser estimado, según lo establecido concordadamente en los artículos 62.2 y 63.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 68.1.b), 70.2, 71.1.a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En efecto, como venía aceptado e indiscutido, el condicionado de la Evaluación Ambiental, esto es, la vinculación de la modificación del Plan a la desclasificación de 4.622.643 metros cuadrados de suelo público, incluido en el Plan Parcial El Aramo, no puede posponerse al acuerdo de aprobación definitiva, que fue lo que sostuvo en su contestación a la demanda, sin razón, la Administración de la Comunidad Autónoma, aduciendo que las condiciones ambientales se configuran como obligaciones que recaen sobre el órgano sustantivo en atención a la consecución de determinados objetivos de carácter medioambiental, pero que no tienen por qué ser necesariamente cumplidas con carácter previo, especialmente si el propio acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo no los recoge entre sus consideraciones técnico jurídicas. Es de notar aquí, en una suerte de paréntesis, que la Evaluación de Impacto Ambiental de los instrumentos urbanísticos y de ordenación territorial venía contemplada en el Reglamento de Impacto Ambiental de la Generalidad Valenciana (Decreto 62/1990). Aparte de la mención que se hace a la Declaración en los antecedentes*

Hoy rige la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental que impone la bases sobre las que gravita la evaluación ambiental de los planes «*garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental*» e integrando los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación de dichos planes (art. 1.1), diseñando, asimismo, el régimen de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (regulada en el art. 4), y sujetos a «los principios de lealtad institucional, coordinación, información mutua, cooperación, colaboración y coherencia» (ex art. 3.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre).

Asimismo se precisa que «*cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración ambiental estratégica o la declaración de impacto ambiental, o bien emitir el informe ambiental estratégico o el informe de impacto ambiental regulados en esta ley, se consultará preceptivamente al órgano que ostente las competencias en materia de medio ambiente de la comunidad autónoma en la que se ubique territorialmente el plan [...]*» (art. 3.3).

Y así se impone que los planes deberán someterse a una evaluación ambiental antes de su adopción, aprobación o autorización, careciendo de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental (art. 9.1), y la falta de emisión en plazo no equivale «*a una evaluación ambiental favorable*» (art. 10).

Así en la evaluación ambiental estratégica ordinaria se tomará en consideración «*las incidencias previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes*» (ex art. 18.1.e), y art. 29.1.f) para la evaluación ambiental estratégica simplificada) y «*el órgano ambiental someterá el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a consultas de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, que se pronunciarán en el plazo de cuarenta y cinco días hábiles desde su recepción*» (art. 19). Ya con el Plan en versión inicial acompañado del estudio ambiental estratégico se pondrá en conocimiento de las Administraciones públicas afectadas, y las personas interesadas quienes disponen de un plazo mínimo de 45 días hábiles, para emitir los informes y alegaciones que estimen pertinentes (art. 22.2). De resultas del mismo emerge la propuesta final de plan. Si bien, para todo ello se requiere que por el promotor se elabore un «*estudio de impacto ambiental*» (ex art. 20) que ha de contener una mínima información de entre la que destacamos los «*aspectos*

---

*del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo aprobatorio de la modificación, la implicación del condicionamiento ambiental fue preterida en los fundamentos del acuerdo de dicho órgano aprobatorio de la modificación, olvidando el carácter vinculante de la Declaración, al no constar que se suscitase discrepancia al respecto. Es más, del examen de las actuaciones resulta que fue el propio Ayuntamiento quien propuso la desclasificación de suelo con importantes valores paisajísticos y geomorfológicos «en compensación a la nueva clasificación que se propone...».*

*relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan*» (o «**alternativa cero**») y «*un Resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas*», [que resulta mejor explicada para los proyectos (ex art. 35) cuando requiere la «*exposición de las principales alternativas estudiadas, incluida la alternativa cero, o de no realización del proyecto, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales*»] y todo ello con el fin de anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente, dado que su ausencia puede determinar la nulidad de pleno derecho tal y como ha acontecido con el Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella<sup>33</sup>. Si bien, ha de diferenciarse que la información para los Proyectos (art. 35 y Anexo VI) de la de los Planes (art. 20 y Anexo IV).

Así, y en atención a la labor planificadora, la información que deberá contener el Estudio ambiental estratégico (EAE, que no EIA -que es para proyectos-) previsto en el artículo 20 será, como mínimo, la siguiente:

- 1.- Los objetivos principales del plan relaciones con otros planes;
- 2.- Los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa (o «**alternativa cero**»);

---

<sup>33</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 28/10/2015 (Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís; Recurso Casación núm. 1346/2014 contra la sentencia de 8 de noviembre de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, en el recurso nº 517/2010, sobre aprobación del Plan General de Ordenación Urbana -PGOU- de Marbella, en lo atinente a la ausencia de EAE (Evaluación Ambiental Estratégica) manifiesta que «*la denominada alternativa cero -que no es otra que dejar de realizar el plan, como esta Sala ya ha señalado en sentencias precedentes, como la pronunciada el 19 de diciembre de 2013 en el recurso de casación nº 827/2011-, examen comparativo que en el EIA brilla completamente por su ausencia*». Finalizando este epígrafe concluyendo que «... *la completa falta de estudio comparativo de las alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, así como de exposición de la denominada alternativa cero, hacen incurrir al PGOU de Marbella en la nulidad pretendida, al haberse prescindido de la preceptiva EAE, así como de la Memoria ambiental consecuente, efectuadas conforme a las prescripciones de la Ley 9/2006 y de la Directiva 2001/42/CE en que se inspiran*». [...] «*En definitiva, cabe reiterar aquí cuanto hemos razonado hasta ahora en relación con la pérdida de razón de ser y de sentido útil que representan estos trámites esenciales como la EAE cuando se proyectan sobre un plan urbanístico que, en realidad, mira más al pasado que al futuro, desnaturalizando así las ideas capitales de cautela, previsión, prevención y planificación -económica o ambiental, según el caso- que justifican su obligatoriedad. [...] En tal contexto y en presencia de tales diseños del PGOU -vueltos en significativa medida hacia el tratamiento urbanístico de situaciones ya consumadas e irreversibles-, la evaluación ambiental estratégica pierde buena parte de su finalidad institucional justificadora, la de anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente, aspiración que queda despojada de su razón de ser, y por ello frustrada, cuando la evaluación de las posibles alternativas razonables a que se refiere el Anexo I de la Ley 9/2006 se ve impedida o gravemente debilitada al venir determinada forzosamente por situaciones de hecho anteriores sobre las que la evaluación estratégica no podría intervenir preventivamente, ni tampoco conjurar sus eventuales riesgos para el medio ambiente*».

- 3.- Las características medioambientales de las Zonas que puedan verse afectadas de manera significativa<sup>34</sup>;
- 4.- Cualquier problema relevante medioambiental existente para el plan<sup>35</sup>;
- 5.- Los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o nacional que guarden relación con el plan<sup>36</sup>;
- 6.- Los probables efectos<sup>37</sup> significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como:
  - a).- la biodiversidad,
  - b).- la población,
  - c).- la salud humana,
  - d).- la fauna y la flora,
  - e).- la tierra, el agua y el aire,
  - f).- los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa,
  - g).- los bienes materiales,
  - h).- el patrimonio cultural,
  - i).- el paisaje
  - j).- Así como la interrelación entre estos factores.
- 7.- Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan<sup>38</sup>;
- 8.- Un Resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación<sup>39</sup>;

<sup>34</sup> Y su evolución teniendo en cuenta el cambio climático esperado en el plazo de vigencia del plan o programa.

<sup>35</sup> Incluyendo los relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas sobre espacios naturales y especies protegidas y los espacios protegidos de la Red Natura 2000.

<sup>36</sup> Y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración.

<sup>37</sup> Estos efectos deben comprender los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos.

<sup>38</sup> Incluyendo aquellas para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y permitir su adaptación al mismo.

9.- Un programa de vigilancia ambiental y su seguimiento;

10.-Un Resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes.

Es por ello que ha de tenerse presente toda la planificación medioambiental. Y entre esos planes a tener en consideración debemos recordar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Como sostiene el Preámbulo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: *«Desde la perspectiva de la utilización del patrimonio natural, los principios inspiradores se centran: en la **prevalencia** de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística»* (y así se recoge en el artículo 2.f) de esta Ley)<sup>40</sup>, siendo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales *«determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales»* (art. 19.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre), disponiéndose categóricamente que *«Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos»* (ex art. 19.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre). Incluso los Planes Rectores de los Parques (cual espacio natural protegido) prevalecen sobre el planeamiento urbanístico (art. 31.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre)<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Incluidas las dificultades, como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida.

<sup>40</sup> «Son principios que inspiran esta ley: [...]f) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia».

<sup>41</sup> Las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2012 y de 30 de septiembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2012\9237 y RJ 2013\7759, respectivamente) recuerdan que: *«Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación de competencia al Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, [...] Es el caso, también, del informe vinculante de la Administración estatal con carácter previo a la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional; un trámite contemplado antes en la disposición adicional primera de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998 (RCL 1998, 959) y actualmente en la disposición adicional 2ª del vigente texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 (RCL 2008, 1260), que la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio (RTC 2001, 164), declaró adecuado al orden constitucional de competencias, aunque apuntando que "en el ejercicio de sus competencias el Estado debe atender a los puntos de vista de las Comunidades Autónomas, según exige el deber de colaboración insito en la forma de nuestro Estado.... Lo expuesto basta para rechazar que la LRSV haya impuesto de forma incondicionada la prevalencia del interés general definido por el Estado frente al interés general cuya definición corresponde a las Comunidades Autónomas. Obviamente, la forma en que en cada caso el Estado emita su **informe vinculante** es cuestión ajena a este proceso constitucional, siendo así que el simple temor a un uso abusivo de un instrumento de coordinación no justifica una tacha de inconstitucionalidad" (fundamento jurídico 48º)».*

También hemos de puntualizar que tanto en el Catastro, como en el Registro de la Propiedad quedará siempre incorporada la información perimetral referida a espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, los montes de utilidad pública y los dominios públicos de las vías pecuarias y zonas incluidas en el Inventario Español de Zonas Húmedas, integradas en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>42</sup>, mediante un «servicio de mapas en línea con la representación gráfica georreferenciada y metadatada, que permita identificar y delimitar los ámbitos espaciales protegidos» que mantendrá actualizado el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

#### **14º.- NOTIFICACIÓN EN EL ORDEN PATRIMONIAL ESTATAL.**

Dispone el artículo 189 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas los Municipios están obligados a notificar, por medio de sus Secretarios<sup>43</sup>, a las Administraciones Públicas que sean titulares de bienes incluidos en el ámbito de un plan urbanístico que se esté elaborando todas sus aprobaciones (inicial, provisional y definitiva).

#### **15º.- INFORME DE LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES.**

Recuérdese que la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento, y que la aprobación de dicho Plan requerirá el **informe** favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados, que debe emitir en 3 meses y con silencio positivo.

Siendo de significar que «la obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de, otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la existencia previa de planeamiento general»<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Ex art. 53 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

<sup>43</sup> Párrafo 3º del citado artículo («Corresponderá a los secretarios de los ayuntamientos efectuar las notificaciones previstas en este artículo»).

<sup>44</sup> Art. 20.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Vid también la Disposición Transitoria 6ª.

## 16º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE PATRIMONIO HISTÓRICO.

Evoquemos que son órganos consultivos en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, el Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico - art. 96-, y las Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico -art. 99-.

Para el procedimiento para la inscripción de los Bienes de Interés Cultural, Monumentos, Jardines Históricos, de bienes de catalogación general y de bienes del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español será requerirá informe favorable de alguno de los enunciados órganos consultivos, lo que evacuará en 2 meses y con silencio positivo.

Asimismo, aprobado inicialmente el plan o programa de que se trate, *«cuando incida sobre bienes incoados o inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, en el Inventario de Bienes Reconocidos o sobre Zonas de Servidumbre Arqueológica, se remitirá a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico para su **informe**, que tendrá carácter **preceptivo** cuando se trate de instrumentos de **ordenación territorial** y carácter **vinculante** cuando se trate de instrumentos de **ordenación urbanística o de planes o programas sectoriales**»*<sup>45</sup>. Dicho informe se evacua en 3 meses y opera el silencio positivo.

Y si en el procedimiento de aprobación del plan *«se produjeran **modificaciones** en el documento informado que incidan sobre el Patrimonio Histórico, el órgano competente para su tramitación volverá a recabar informe de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico»*<sup>46</sup>, con mismo plazo y silencio que el anterior.

## 17º.- INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE RESTOS ARQUEOLÓGICOS.

Previene el apartado 3 del artículo 29 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio histórico de Andalucía<sup>47</sup> que *«Los **planes urbanísticos** deberán contar con un **análisis** en los suelos urbanos no consolidados, los suelos urbanizables y los sistemas generales previstos, cuando de la información aportada por la Consejería*

<sup>45</sup> Art. 29.4 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

<sup>46</sup> Párrafo 5º del indicado art. 29 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre.

<sup>47</sup> Art. 29.1: «Los instrumentos de **ordenación territorial** o urbanística, así como los planes o programas sectoriales que incidan sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico identificarán, en función de sus determinaciones y a la escala que corresponda, los elementos patrimoniales y establecerán una ordenación compatible con la protección de sus valores y su disfrute colectivo. En el caso de planes urbanísticos, los elementos patrimoniales se integrarán en el catálogo urbanístico».



*competente en materia de patrimonio histórico, [...] haya constancia o indicios de la presencia de restos arqueológicos».*

El artículo 29.2 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía establece que «...*las entidades promotoras de su redacción [de planes urbanísticos] solicitarán **información** a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico sobre los bienes integrantes del Patrimonio Histórico dentro del ámbito previsto*» disponiendo que la Consejería estará obligada a remitir «*la información solicitada en el plazo de **un mes**, relacionando todos los bienes identificados y su grado de protección, los cuales deberán ser objeto de un tratamiento adecuado en el plan o programa correspondiente, pudiéndose aportar directrices para su formulación*».

#### **18º.- INFORME DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.**

El artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (en redacción dada por la Ley 3/2014, de 1 de octubre), establece entre las funciones y competencias de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía<sup>48</sup>, la de informar en el plazo de 1 mes, con carácter preceptivo, las normas con rango de ley y los proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan sobre las actividades económicas, afecten a la competencia efectiva o la unidad de mercado. Para las Entidades locales sólo se prevé sólo con carácter potestativo o facultativo<sup>49</sup>, así como para los acuerdos, resoluciones y demás actos de naturaleza administrativa autonómicos.

Mediante Resolución de 27 de enero de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, se aprueban los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo (normas con rango de ley y proyectos de reglamento de la Junta de Andalucía) puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 21 de 2 de febrero de 2016)<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Según lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

<sup>49</sup> «... las entidades locales podrán solicitar la emisión de este informe en relación con sus propuestas normativas» (3.i) "in fine" de la Ley 6/2007, de 26 de junio).

<sup>50</sup> «Este mecanismo de **evaluación normativa**, que tras la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, se extiende a las **normas con rango de ley y proyectos de reglamento** de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan en la competencia efectiva en los mercados, en la unidad de mercado o en las actividades económicas, constituye un mecanismo primordial de la política de promoción de la competencia y un importante instrumento al servicio de la política de mejora regulatoria, ya que se orienta a la

## 19º.- INFORME DE DEFENSA NACIONAL.

Como ha sido tónica en nuestro acervo urbanístico, se mantiene en la Disposición Adicional segunda, apartado 1º del TRLS/2015 la obligación de solicitar al Ministerio de Defensa un **informe** preceptivo y vinculante en relación con la tramitación (con carácter previo a su aprobación) de «*instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional*»<sup>51</sup>.

Asimismo, es de tener presente el artículo 35 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional<sup>52</sup>.

Del mismo modo, hemos de evocar que aquellos planes que tengan como único objeto la defensa nacional quedan excluidos de la aplicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (ex art. 8.1.a) de la misma).

---

detección de las eventuales distorsiones que alteran el funcionamiento competitivo en los mercados y de las restricciones injustificadas o desproporcionadas que impongan a los operadores económicos» (E.M.).

<sup>51</sup> Recordemos también la Disposición adicional duodécima de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad para los procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y en los de declaración y determinación de la fórmula de gestión que la Administración competente determine en cada caso para los Espacios Naturales Protegidos y Espacios protegidos Red Natura 2000, pues emplea una fórmula parecida («[...] *en los que resulten afectados terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional, se recabará informe del Ministerio de Defensa, que tendrá carácter **vinculante** en lo que afecta a la Defensa Nacional y el cual deberá ser evacuado en el plazo de dos meses*»).

<sup>52</sup> Según el cual «1. Queda fuera del ámbito de aplicación de este capítulo y, por consiguiente, no se incluirá en el cómputo, la superficie ocupada por los **actuales núcleos urbanos de poblaciones no fronterizas o sus zonas urbanizadas o de ensanche actuales**. Respecto de las futuras, se aplicará lo previsto en este párrafo siempre que consten en planes aprobados conforme a lo establecido en la legislación urbanística que hayan sido **informados favorablemente** por el Ministerio de Defensa, o lo hubieran sido en su día por el Ministerio militar correspondiente.

2. A tales efectos, los Organismos a los que compete la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, **antes de concederla** recabarán del Ministerio de Defensa los **informes** a que se refiere el número anterior, el cual deberá emitirse en plazo máximo de **dos meses**, transcurridos los cuales sin objeciones se considerará favorable.

3. Si alguno de los informes fuese desfavorable, tal circunstancia no impedirá la aprobación del plan urbanístico de que se trate, pero las adquisiciones inmobiliarias por parte de extranjeros en las referidas zonas urbanizadas o de ensanche quedarán sujetas a las limitaciones establecidas en el presente capítulo de este Reglamento.

4. En todo caso, en los actos de aprobación de los planes urbanísticos a que se refieren los dos números anteriores se hará constar el carácter favorable o desfavorable de los informes emitidos por el Ministerio de Defensa. Los Ayuntamientos harán constar estos extremos al expedir los certificados acreditativos de que un terreno está incluido en cualquiera de los planes urbanísticos que se hallen en estas condiciones.

5. A los efectos de este Reglamento, se considerarán poblaciones fronterizas las ubicadas en términos municipales colindantes con una frontera».

## 20º.- INFORME DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO.

Ya en el año 2004 la Administración autonómica andaluza implantó y entró en vigor la norma por la que *«Todos los...reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno deberán tener en cuenta de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón del género y del respeto a los derechos de los niños según la Convención de los Derechos del Niño. A tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas»* (art. 139.1 Ley 18/2003, de 29 de diciembre). A nivel estatal, por esas fechas, también se toma en consideración dicha cuestión como podemos advenir con la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre las disposiciones normativas que elabore el Gobierno requiriéndose el que los reglamentos deban ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.

En desarrollo de la indicada Ley andaluza se promulgó el Decreto 93/2004, por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, recordando en su Exposición de Motivos que *«En el mes de febrero de 1996, la Comisión Europea aprobó la Comunicación "Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias" para el cumplimiento del compromiso recogido en la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín, 1995»*. Quedaba así definido el principio de Transversalidad cual actuación necesaria a implementar dirigida a integrar la perspectiva de género en todas las políticas. Y evocando que con *«la entrada en vigor el 1 de mayo de 1999 del Tratado de Amsterdam, se formaliza el objetivo marcado explícitamente de que todas las actividades de la Unión Europea deben dirigirse a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad entre hombres y mujeres (artículos 2 y 3)»*.

Así su artículo 4 imponía el contenido mínimo del citado *«informe de evaluación del impacto de género»*, disponiendo también que una vez emitido se tenía que enviar, junto a la disposición de que se trate, al Instituto Andaluz de la Mujer, quien en diez días podía realizar las observaciones que estimase (art. 5 del Decreto 93/2004).

Posteriormente, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, aclaraba (art. 6.2) que todas las *«disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género. A tal fin, en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse, por parte de quien reglamentariamente corresponda, un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas»*. Llegando a enfatizar en su artículo 50.2 que *«los poderes*

*públicos de Andalucía, en coordinación y colaboración con las entidades locales en el territorio andaluz, tendrán en cuenta la perspectiva de género en el diseño de las ciudades, en las políticas urbanas, y en la definición y ejecución de los planeamientos urbanísticos», y es por lo que desde algunos sectores se reclamaba dicha evaluación para todos los planes urbanísticos, ampliándose el ámbito del mismo. Si bien, ello no llegó a cuajar, limitándose, en norma posterior al «contenido de todos los ... proyectos disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno» (art. 3.1 Decreto 17/2012, de 7 de febrero)<sup>53</sup>.*

## **21º.- INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA SALUD.**

Según la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía están sometidos a EIS las siguientes actuaciones: los planes y programas sectoriales con impactos potenciales en salud aprobados por Consejo de Gobierno; los instrumentos de planeamiento urbanístico general así como algunos de desarrollo; y las actividades y obras sometidas a instrumentos de prevención y control ambiental (con algunas excepciones)<sup>54</sup>.

Entendiendo por «*Evaluación del impacto en la salud*», la «*combinación de métodos, procedimientos y herramientas con los que puede ser evaluada una política, un programa, proyecto o actividad, en relación a sus potenciales efectos en la salud de la población y acerca de la distribución de esos efectos dentro de la población. La evaluación de impacto en salud integra la valoración y el informe de evaluación de impacto en la salud*»<sup>55</sup>, que tiene por objeto valorar los posibles efectos directos o indirectos sobre la salud de la población de los planes, programas, obras o actividades desde el correspondiente Informe<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Es así como mediante Sentencia de fecha 6 de Octubre de 2.015 del Tribunal Supremo, se declara la nulidad de pleno derecho del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga, precisamente por no contener dicha Evaluación de Impacto de Género, matizando que «*la referencia a los reglamentos que se hace en las citadas normas lo es, dado el preámbulo de las mismas, en el sentido amplio de disposiciones administrativas, emanadas del Consejo de Gobierno, que conforman el ordenamiento jurídico*». Y ello abarca a todos los Planes de ordenación territorial aprobados por dicho Consejo de Gobierno, por cuanto se equiparan estos Planes a los reglamentos al gozar de la naturaleza de disposiciones reglamentarias o de carácter general, si bien con el matiz de que se implanta desde el año 2.004 y sin efecto retroactivo.

<sup>54</sup> «BOJA» núm. 255, de 31 de diciembre de 2011 y «BOE» núm. 17, de 20 de enero de 2012.

<sup>55</sup> Ex art. 2.12º de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre.

<sup>56</sup> Ex arts. 2.1 (párrafos 5º y 26º) y 55 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre. El «Informe de evaluación del impacto en la salud» es definido como el «*emitido por la Consejería competente en materia de salud, sobre la valoración del impacto en la salud realizada a un plan, programa, instrumento de planeamiento urbanístico, obra o actividad*» (art. 2.e) del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre)

Y están sometidos (art. 56 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre)<sup>57</sup>:

a) Los **planes** y programas que se **elaboren o aprueben por la Administración de la Junta de Andalucía** con clara incidencia en la salud, siempre que su elaboración y aprobación vengan exigidas por una disposición legal o reglamentaria, o por Acuerdo del Consejo de Gobierno, y así se determine en el acuerdo de formulación del referido plan o programa.

b) Los instrumentos de planeamiento urbanístico siguientes:

1.º Instrumentos de planeamiento general, así como sus innovaciones.

2.º Aquellos instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a áreas urbanas socialmente desfavorecidas o que tengan especial incidencia en la salud humana. Los criterios para su identificación serán establecidos reglamentariamente.

c) Las actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos, que deban someterse a los instrumentos de prevención y control ambiental establecidos en los párrafos a), b) y d) del artículo 16.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que reglamentariamente se determinen (la resolución de evaluación del impacto en la salud estará incluida en el informe de impacto ambiental).

d) Aquellas otras actividades y obras que se determinen mediante decreto.

Debe tener presente, además, la cuestión del emplazamiento de los cementerios en general, y más concretamente el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Andalucía, pues *«Las diferentes figuras del planeamiento urbanístico en Andalucía deberán ajustarse, en el momento de su revisión y en el supuesto de nuevo planeamiento, a las normas sobre emplazamiento de cementerios previstas por este Reglamento»<sup>58</sup>*, y es por ello que *«en los procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento de desarrollo urbanístico, siempre que afecten a las condiciones de emplazamiento de cementerios, por su especial incidencia en la salud humana, será*

<sup>57</sup> Igualmente vid art. 3 del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 243, de 15 de diciembre de 2014). Sobre todo vid Anexo II.

<sup>58</sup> Ex art. 40.1 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Andalucía, aprobado por Decreto 95/2001, de 3 de abril.

*preceptivo y vinculante el informe de evaluación de impacto en salud»<sup>59</sup>, que se evacuará en 3 meses y aplicándose el silencio positivo<sup>60</sup>.*

## **22º.- INFORME DE INCIDENCIA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (URBANISMO).**

Requiere la Disposición Adicional 8ª LOUA ("*Contenido del informe de incidencia territorial sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística*") que:

*«En la tramitación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, el informe que ha de emitir el órgano competente en materia de ordenación del territorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 32, apartado 1, regla 2.ª de esta Ley, analizará las previsiones que las citadas figuras de planeamiento deben contener según lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, de 11 de enero, así como su repercusión en el sistema de asentamientos».*

Por su parte, el artículo 18.3 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio dispone que *«redactado el plan se emitirá informe, sobre sus aspectos territoriales, por el órgano competente en Ordenación del Territorio»*, para lo que dispone de 2 meses, y con silencio positivo.

## **23º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE URBANISMO ANTE INNOVACIONES EN QUE LA APROBACIÓN DEFINITIVA SEA MUNICIPAL.**

Se requiere además la evacuación de informe previo preceptivo en innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes Parciales de Ordenación, Especiales y Catálogos, cuando la aprobación definitiva sea de competencia municipal. Este informe se emite en el plazo de 1 mes desde la aportación del expediente completo, si bien cuando este informe se refiera a instrumentos de planeamiento de desarrollo se solicitará durante el trámite de información pública, tras la aprobación inicial (ex artículo 31.1.c) de la LOUA).

<sup>59</sup> Ex art. 40.2 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Andalucía.

<sup>60</sup> Vid también la Disposición adicional 2ª del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía ("*Informe de evaluación de impacto en salud ante ocupación de zona de policía sanitaria mortuoria*") que impone que *«Desde la entrada en vigor del presente Decreto será exigible el informe de EIS al que se hace referencia en los artículos 39 y 40 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Andalucía, aprobado por Decreto 95/2001, de 3 de abril».*

## 24º.- INFORME DEL CONSEJO CONSULTIVO.

Las modificaciones que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, así como las que eximan de la obligatoriedad de reservar terrenos para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, requerirán de Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía<sup>61</sup>, el cual habrá de evacuarse en el plazo de 30 días «desde la recepción de la correspondiente solicitud de dictamen»<sup>62</sup>.

## 25º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE VIVIENDA.

El artículo 10.4 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía impone que la Consejería competente en materia de vivienda emitirá informe preceptivo tras la aprobación inicial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, sobre la adecuación de sus determinaciones al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo y a las necesidades de vivienda establecidas en el Plan Municipal de Vivienda, el cual ha de emitirse en el plazo máximo de 3 meses, entendiéndose favorable si no se emite en dicho plazo. Y si el planeamiento establece la ordenación detallada de las áreas o sectores, el informe se pronunciará además sobre los plazos fijados para el inicio y terminación de las viviendas protegidas previstas en las reservas de terrenos, conforme a lo dispuesto en el artículo 18.3.c) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

---

<sup>61</sup> Ex art. 36.2.c).2ª LOUA («Las modificaciones que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, así como las que eximan de la obligatoriedad de reservar terrenos con el fin previsto en el artículo 10.1.A).b), requerirán dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía. Respecto a estas modificaciones no cabrá la sustitución monetaria a la que se refiere el artículo 55.3.a)). Dispone el artículo 17 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía que «El Consejo Consultivo de Andalucía será consultado preceptivamente en los asuntos siguientes: [...] 2. Anteproyectos de leyes. 3. **Proyectos de reglamentos** que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones. [...] 10. Expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Autónoma, en que la consulta venga exigida por Ley, en los supuestos contenidos en la misma, que se refieran, entre otras, a las materias siguientes: [...] e) **Modificación de figuras de planeamiento**, que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos previstos en un plan, así como los supuestos de suspensión de instrumentos de planeamiento que competen al Consejo de Gobierno».

<sup>62</sup> Ex art. 25 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

## 26º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR.

El artículo 33 ("*Ámbito de aplicación y alcance del informe comercial*") del Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, exige **Informe** para la implantación y la ordenación pormenorizada de grandes superficies comerciales *«tras la aprobación inicial»* del Plan (art. 35), preceptivo y no vinculante (art. 33.3) con el siguiente tenor:

«1. *Los instrumentos de planeamiento urbanístico general y sus innovaciones que prevean o permitan la instalación de una gran superficie minorista o dispongan de usos terciarios comerciales con una superficie construida superior a 5.000 metros cuadrados se someterán a informe comercial de la Consejería competente en materia de comercio interior.*

2. *Igualmente, se someterá a informe de la Consejería competente en materia de comercio interior los instrumentos de planeamiento general o de desarrollo que establezcan la ordenación pormenorizada de grandes superficies minoristas».*

Para la emisión del mismo dispone de 3 meses siendo el silencio positivo (art. 35).

## 27º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE.

El Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía<sup>63</sup>, que tiene la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio (art. 50.1 de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte) dispone que *«Las modificaciones del planeamiento urbanístico, de aquellos municipios que tengan plan local de Instalaciones Deportivas, que supongan la eliminación o alteración sustancial de los espacios o reservas destinados a instalaciones deportivas requerirán informe de la Consejería de Turismo y Deporte sobre la necesidad de adaptar el plan local de instalaciones deportivas a los efectos de los dispuesto en el presente Decreto»* (y en idéntico parecer artículo 30.2 del Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas).

<sup>63</sup> Aprobado por Acuerdo de 8 de mayo de 2007, del Consejo de Gobierno (BOJA núm. 117, de 14 de junio de 2007).



## 28º.- INFORME SOBRE EXPLOSIVOS.

El artículo 44.2 del Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de explosivos previene la exigencia de Informe favorable del Ministerio de Industria y Energía (hoy Ministerio de Industria, Energía y Turismo) «*cuando se pretenda transformar en urbanizable o edificable el suelo comprendido dentro de las indicadas distancias, que no tuviera tales calificaciones en el momento de obtener la licencia municipal para el establecimiento de las fábricas*»<sup>64</sup>.

## 29º.- INFORMACIÓN E INFORME SOBRE VÍAS PECUARIAS.

Ya la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias establecía en su artículo 12 que «*En las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, el nuevo trazado que, en su caso, haya de realizarse, deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél*»

Y según el artículo 41.1 del Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de vías pecuarias de la comunidad autónoma de Andalucía<sup>65</sup>, «*iniciado el trámite de redacción del respectivo **Planeamiento Urbanístico General**, la Administración actuante recabará obligatoriamente **información** a la Consejería de Medio Ambiente sobre la situación de las vías pecuarias existentes en el perímetro a ordenar, el cual deberá evacuarse en el plazo máximo de un mes*». Además, y con carácter previo a la aprobación inicial del plan «*se solicitará a la Consejería de Medio Ambiente que **informe** sobre las posibles modificaciones de trazado propuestas*» (que se ha de emitir en 1 mes -párrafo 2º-).

Del mismo modo, el artículo 40.1 previene que «*Iniciados los trabajos de redacción de un plan de **ordenación del territorio** de ámbito subregional, se recabará **información** a la Consejería de Medio Ambiente sobre las vías pecuarias que discurran por su ámbito territorial*».

<sup>64</sup> Recuérdese que el artículo 32.1 de dicho RD impone que «Las fábricas de explosivos no podrán ser establecidas, modificadas sustancialmente ni trasladadas sino en virtud de autorización del Ministerio de Industria y Energía, previo informe favorable del Ministerio de Defensa y de la Dirección General de la Guardia Civil, oídos los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas».

<sup>65</sup> BOJA 87/1998, de 4 de agosto.

### 30º.- INFORME DE LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE EN GESTIÓN FORESTAL.

Impone la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes en su artículo 39 ("*Delimitación del uso **forestal** en el planeamiento urbanístico*") que «*Los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán el **informe** de la Administración competente en gestión forestal. Dicho informe será **vinculante** si se trata de montes catalogados o protectores.*»

*Los montes pertenecientes al dominio público forestal tendrán la consideración de suelo en situación rural, a los efectos de lo dispuesto por la legislación estatal de suelo, y deberán quedar preservados por la ordenación territorial y urbanística, de su transformación mediante la urbanización». Sobre este último particular, añade la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, en su artículo 27 que «*Los montes de dominio público tendrán la consideración a efectos urbanísticos de suelo no urbanizable de especial protección*». Matiz importante por cuanto los «*montes públicos pueden ser patrimoniales y de dominio público*» (art. 21).*

Asimismo, esta Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, previene en su artículo 8.2 que «*Cuando en la elaboración del planeamiento urbanístico se prevea alterar la clasificación de terrenos forestales para su conversión en suelo urbanizable o categoría análoga, el Ayuntamiento solicitará preceptivamente informe a la Administración Forestal*». Y si el órgano a quien compete la aprobación definitiva disiente del contenido de las observaciones de la Administración Forestal, la resolución corresponderá al Consejo de Gobierno.

También ha de tenerse presente para los PORN que el Consejo Forestal Andaluz (órgano superior de carácter consultivo y de asesoramiento en materia forestal) habrá de **informar** con carácter **preceptivo**, los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y los Reglamentos Generales de Desarrollo y Ejecución de la Ley Forestal andaluza, así como «*cuantos asuntos en materia forestal sean sometidos a su consideración*»<sup>66</sup>.

### 31º.- INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE TURISMO (ORDENACIÓN TERRITORIAL).

Hay que tener presente que los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional son los que incorporan las determinaciones que permitan implementar el modelo turístico establecido para los distintos ámbitos territoriales en el Plan General

<sup>66</sup> Artículo 19.2 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.

del Turismo (o, en su caso, en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas), y ello de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y conforme a las directrices establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para las áreas turísticas<sup>67</sup>.

Es por ello que en relación con esa planificación territorial disponga el artículo 17.3 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía que «*la Consejería competente en materia de turismo emitirá **informe** a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en el plazo de **un mes con carácter previo** a su sometimiento al trámite de información pública*».

### **32º.- INFORME DEL MINISTERIO SOBRE TELECOMUNICACIONES.**

El artículo 35.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones impone que «*los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas deberán recabar el oportuno informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo*», que versará sobre la adecuación de esos planes con la Ley y normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran.

Informe que es **preceptivo, vinculante y previo a la aprobación** del Plan de que se trate «*debiendo señalar expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante*»<sup>68</sup>, que ha de emitirse en 3 meses y rigiendo el silencio positivo<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Art. 17 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

<sup>68</sup> Mismo artículo 35.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

<sup>69</sup> Las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2012 y de 30 de septiembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2012\9237 y RJ 2013\7759, respectivamente) recuerdan que: «*Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas*, si bien, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la ordenación del territorio. Con ese fin, diversas leyes estatales han previsto un informe estatal vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio. [...] *Del mismo modo, la Ley General de Telecomunicaciones 11/1998 (RCL 1998, 1056)*, en su art. 44.3, *exigió a los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que recabasen un **informe estatal** para determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicaciones, añadiéndose que esos instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las necesidades de establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones, señaladas en los informes elaborados en ese*

Ahora bien, *«a falta de solicitud del preceptivo informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones»*.

La STS de 9 de marzo de 2011 (RJ 2011, 1297) (Recurso de casación núm. 3037/2008) anula la aprobación definitiva de un plan general de ordenación urbana por omisión del informe preceptivo en materia de telecomunicaciones, calificando también tal infracción como nulidad de pleno derecho del art. 62.2 de la Ley 30/1992 y diciendo que:

*«Es evidente que en el caso enjuiciado nos encontramos con la redacción de un instrumento de ordenación urbanística, al tratarse de un Plan General de Ordenación Urbana Municipal, claramente contemplado en el tan repetido artículo 44.3 de la Ley General de Telecomunicaciones 11/1998, de 24 de abril, que adolece de la falta de informe del Ministerio de Fomento con el fin de determinar las redes públicas de telecomunicaciones, defecto que, como vicio sustancial en la elaboración de una disposición de carácter general, debe acarrear su nulidad de pleno derecho, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, el cuarto motivo de casación esgrimido por el Ayuntamiento y aducido también por las entidades mercantiles recurrentes debe ser desestimado al igual que todos los demás»<sup>70</sup>.*

### **33º.- INFORME EN SECTOR ELÉCTRICO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA Y MINAS<sup>71</sup> U ÓRGANO AUTONÓMICO QUE RESULTE COMPETENTE.**

El artículo 3.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico dispone que corresponde a la Administración General del Estado la competencia de

---

*trámite por el órgano estatal competente. En similares términos se mueve la posterior Ley General de Telecomunicaciones 32/2003 (RCL 2003, 2593 y RCL 2004, 743), en su artículo 26.2».*

<sup>70</sup> Doctrina reiterada, en relación con igual informe, por la STS de 7 de febrero de 2013 (RJ 2013, 2063) (recurso de casación núm. 4199/2010) que anula la aprobación de un plan de ordenación territorial.

<sup>71</sup> Independientemente de las dificultades para conformar y hermanar las competencias concurrentes en un mismo espacio físico, lo cierto es que la ordenación de las actividades extractivas se desvincula mecánicamente de una supuesta titularidad estatal de los yacimientos en cuanto confluye con la ordenación del territorio (competencias autonómicas o locales) y conformando una complicada malla de correspondencias entre los diferentes grados de planificación, dado que la planificación autonómica puede llegar a circunscribir, ceñir y cercar extraordinariamente las funciones del titular del dominio público, según se infiere de las resoluciones judiciales (vgr. vid STS de 11 de febrero de 1995, RJ 2061 y STSJ Baleares 3 de mayo de 1996), que sostienen la priorización de las previsiones de la legislación y planeamiento autonómicos medioambientales frente a los permisos de investigación previamente otorgados por la autoridad minera estatal.

«Ejercer las facultades de **planificación eléctrica**» teniendo carácter **vinculante** la planificación de la red de transporte con las características técnicas que en la misma se definen<sup>72</sup>, y requiriéndose para ello la «**necesaria coordinación de la planificación con los planes urbanísticos**» (Exposición de Motivos epígrafe IIIº de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre). Y, por su parte, el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, impone en su artículo 154 que «*en la elaboración por parte de las distintas Administraciones públicas de [...] **planes** que puedan variar el tendido de una línea ya existente, se dará audiencia a la **entidad titular de la línea**, con objeto de que formule las alegaciones pertinentes sobre los aspectos técnicos, económicos y de cualquier otro orden respecto a la variación que se proyecte*» (párrafo 1º del precitado artículo), y en dicho expediente ha de emitir **informe** la Dirección General de Política Energética y Minas o el órgano autónomo que resulte competente -Dirección General de Industria, Energía y Minas; Consejería de Empleo, Empresa y Comercio<sup>73</sup>- (párrafo 2º del indicado artículo del Real Decreto 1955/2000). Precizando que «*la Administración competente sobre el [...] **plan** del que derive la necesidad de variación de la línea, una vez que éste haya sido aprobado, **abonará al titular de la línea el coste de la variante y los perjuicios ocasionados***» (párrafo 3º del reseñado artículo 154 del Real Decreto 1955/2000).

Asimismo, se prevé la necesaria coordinación entre la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica y la planificación urbanística<sup>74</sup> (ex art. 5.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico). Sobre ello, es de citar el artículo 11.1 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía que dispone que «*la Consejería competente en materia de energía elaborará un **Programa de Fomento de las Energías Renovables**, que tendrá en cuenta los condicionantes territoriales, ambientales, culturales, urbanísticos y de infraestructuras establecidos en*

<sup>72</sup> Según previene el artículo 4.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre «La planificación eléctrica tendrá por objeto prever las necesidades del sistema eléctrico para garantizar el suministro de energía a largo plazo, así como definir las necesidades de inversión en nuevas instalaciones de transporte de energía eléctrica, todo ello bajo los principios de transparencia y de mínimo coste para el conjunto del sistema. Únicamente tendrá carácter **vinculante** la planificación de la red de transporte con las características técnicas que en la misma se definen», requiriendo, a su vez, informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

<sup>73</sup> Vid también la Orden de 6 de febrero de 2015, por la que se dispone la publicación de los Presupuestos de Explotación y de Capital y del Programa de Actuación de Inversión y Financiación de la Agencia Andaluza de la Energía.

<sup>74</sup> «La planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, que se ubiquen o discurran en cualquier clase y categoría de suelo, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos, estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes».

*otras planificaciones*». Programa de fomento tendrá la consideración de **plan con incidencia en la ordenación del territorio** (Apartado I del anexo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía), teniendo que garantizar la planificación territorial y los planes urbanísticos *«que en los espacios vinculados a la generación y transporte de energías renovables previstos en las áreas preferentes contenidas en los programas territoriales [...] tenga **preferencia** este uso respecto a otros»* (art. 11.3 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo), y siendo consideradas estas instalaciones como *«**Actuaciones de Interés Público**»* (art. 12.1 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo), pudiendo declararse de Interés Autonómico *«las instalaciones de generación, en régimen ordinario y especial, y las infraestructuras de transporte y distribución energéticas»* (Disposición Adicional 1ª de la Ley 2/2007, de 27 de marzo).

En lo atinente a las actividades extractivas mineras, debemos significar que tradicionalmente, en nuestro acervo urbanístico y territorial, el subsuelo se ha instituido como el gran relegado, arrinconado y postergado por la planificación, no habiendo existido una idónea articulación o acoplamiento con la planificación socioeconómica, teniendo que ponderarse en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y el daño que pueda producir, por ejemplo, al medio ambiente. Tomando las palabras de nuestro Tribunal Constitucional *«se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza»*<sup>75</sup>.

Ahora bien, la planificación urbanística no debe desconocer las actividades extractivas que en ese momento dispongan de la correspondiente concesión administrativa, al objeto de no hacerla desaparecer con la consiguiente responsabilidad patrimonial al otorgar prevalencia del interés medio ambiental y/o urbanístico sobre el minero. Y ello porque (i) la titularidad de los derechos mineros no se erige como límite para una innovación del plan, (ii) la legislación urbanística no obliga al planificador a pronunciarse de forma expresa sobre las zonas de uso extractivo, ni otorga derechos de explotación, y (ii) no puede hablarse de derechos mineros adquiridos que puedan impedir o dificultar la revisión o modificación del planeamiento<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> STC 64/1982, de 4 de noviembre (FJ 2). Y añade que «Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable la postura del representante del Gobierno, repetida frecuentemente a lo largo de sus alegaciones, de que exista una prioridad absoluta del fomento de la producción minera frente a la protección del medio ambiente».

<sup>76</sup> Dice la Sentencia de 14 de octubre de 2010 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; RJ 2010\7260 que *«la titularidad de los derechos mineros (art. 105 de la Ley de Minas (RCL 1973, 1366)) no se erige en límite para la modificación del Planeamiento y tampoco existen en la Legislación Urbanística precepto que obligue al planificador a un pronunciamiento expreso sobre las zonas de uso extractivo ni a otorgar derechos de explotación, pues*

Por otra parte, y en relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), evocar que la ya derogada Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en su artículo 13.2 permitía que en los Parques Naturales se pudiera limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose las actividades que sean incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación<sup>77</sup>. Si bien esta prohibición queda plenamente vigente en Andalucía con el artículo 6.1.1º de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía<sup>78</sup>. Y hoy, además, en ese afán de ir coordinando, conciliando y ajustando la planificación socioeconómica a la medioambiental, el artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en sus apartados "c)" y "d)") establece que son objetivos de los PORN, entre otros, (i) el «identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación», y (ii) el «formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la presente ley».

Pero no entendamos una prevalencia categórica y absoluta de uno respecto del otro, pues habrá de analizarse caso a caso mediante un juicio de compatibilidad<sup>79</sup>,

---

*para ello han de seguirse específicamente los trámites marcados por la legislación específica en materia de minas, sin que ésta contenga obligaciones al respecto que se deban contemplar en un instrumento de planeamiento. Dicho en otras palabras, no puede hablarse de derechos mineros adquiridos que puedan impedir o dificultar la revisión o modificación del planeamiento, lo que en su caso ha de tener el correspondiente tratamiento bien a través de los supuestos indemnizatorios o a través de los instrumentos de gestión que materialicen la equidistribución».*

<sup>77</sup> Expone la Sentencia de 7 de abril 2009 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; RJCA 2010\265) que «*El criterio de la parte en el sentido de que el respeto a los derechos adquiridos supone la imposibilidad de aplicar restricciones a aquellas concesiones que fueron aprobadas antes de la declaración de Parque Natural, no puede ser aceptado por este Tribunal, ya que, como se ha dicho, tanto la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (artículo 13.2), como la ley 2/1981 de 18 de julio (sic) (LAN 1989, 237) de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (artículo 23) permiten con carácter general la limitación del aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose los que sean incompatibles con la finalidad que haya justificado la creación del Plan. Todo ello sin perjuicio de la indemnización que, en su caso, pudiese corresponder».*

<sup>78</sup> Que textualmente impone que «Para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente Ley, la Comunidad Autónoma ostenta las potestades siguientes: 1.º Ordenar y planificar los recursos forestales, clasificando los terrenos forestales en función de los recursos naturales que sustentan y limitando los usos y aprovechamientos en razón de las determinaciones contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales». Vid también art. 8 de dicho cuerpo legal.

<sup>79</sup> El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Presidente del Gobierno contra la Ley catalana 12/1981, de 24 de diciembre, de protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, resolvió que era inconstitucional el prohibir con carácter general la realización de actividades extractivas en un extenso espacio (con el fin de proteger el medio ambiente), por cuanto tal previsión vulneraba el artículo 128.1 de la Constitución. Lo que deduce al analizar dos valores protegidos en la Constitución: el interés público minero y el interés público en la protección del medio ambiente, imponiendo la necesidad

resultando preciso para ello el atender con carácter previo al elenco de técnicas<sup>80</sup> y requisitos que el legislador ha provisto, a fin de posibilitar y armonizar (si se puede) actividad minera y protección del medio ambiente.

### 34º.- INFORME DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR.

Según el artículo 3 bis (punto 1º) del Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas *«Las Administraciones competentes para la concesión de una [...] modificación significativa de una instalación o actividad, que por sus características o situación pudieran suponer un impacto sobre una instalación nuclear o radiactiva de primera categoría, con carácter previo a la emisión de dicha [...] modificación, darán traslado al Consejo de Seguridad Nuclear del informe de seguridad o información suficiente sobre la cuestión, a fin de que por este organismo público se emita informe preceptivo, que será vinculante en los términos que establece la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear. Si de la evaluación de esta información por parte del Consejo de Seguridad Nuclear, este organismo concluyera que no se puede descartar un incremento del riesgo de la instalación nuclear o radiactiva, como resultado de la nueva instalación o actividad, o la modificación de la instalación o actividad ya existente, podrán derivarse medidas a implantar, tanto en la instalación nuclear o radiactiva como en la instalación o actividad no nuclear»*. Y añade en su párrafo 2º que *«En caso de que no se produzca la comunicación prevista en el apartado anterior, el Consejo de Seguridad Nuclear podrá dirigirse de oficio a los órganos de la Administración competente y recabar la información necesaria para la elaboración de dicho informe. Los referidos órganos, en colaboración con el Consejo de Seguridad Nuclear, establecerán protocolos de comunicación que aseguren que los establecimientos así determinados y las instalaciones nucleares y radiactivas de primera categoría consideradas, se intercambien de manera adecuada los datos necesarios, para posibilitar que los titulares tomen en consideración el carácter y la magnitud del riesgo general de accidente grave en sus políticas de prevención de accidentes graves, sistemas de gestión de la seguridad, informes de seguridad y planes de emergencia interior»*<sup>81</sup>.

---

de llegar a un equilibrio, mediante un juicio de compatibilidad caso por caso entre la protección del medio ambiente (artículo 45 CE) y el desarrollo del sector económico minero (artículo 130.1).

<sup>80</sup> Como por ejemplo el Plan de Restauración previsto por el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, o la Evaluación ambiental estratégica, etc.

<sup>81</sup> Vid también los artículos 28, 30 y 38 bis de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear.



### 35º.- LA COORDINACIÓN, QUE NO INFORME, SOBRE HIDROCARBUROS.

El artículo 5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos impone que *«la planificación de instalaciones de transporte de gas y de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos así como los criterios generales para el emplazamiento de instalaciones de suministro de productos petrolíferos al por menor, **deberán tenerse en cuenta** en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio, de ordenación urbanística o de planificación de infraestructuras viarias según corresponda, precisando las posibles instalaciones, calificando adecuadamente los terrenos y estableciendo las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes»*.

## EPÍLOGO

Seríamos pocos exhaustivos (y ello sin ánimo de serlos), si nuestro posicionamiento gravitara sólo entorno a dichos informes, y marginar el elenco de estudios, planes y resto de determinaciones a tener presente en la elaboración de un instrumento de planificación, tal y como pudiera suceder con el Resumen Ejecutivo de los planes<sup>82</sup>, el repertorio de criterios del artículo 20 del TRLS/2015, los planes territoriales<sup>83</sup>, la planificación medioambiental<sup>84</sup> y los planes sectoriales<sup>85</sup>, el Plan

---

<sup>82</sup> Ex art. 25.3 del TRLS/2015 («En los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un **resumen ejecutivo** expresivo de los siguientes extremos: a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración. b) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión»), y art. 19.3 de la LOUA («Los instrumentos de planeamiento deberán incluir un **resumen ejecutivo** que contenga los objetivos y finalidades de dichos instrumentos y de las determinaciones del Plan, que sea comprensible para la ciudadanía y facilite su participación en los procedimientos de elaboración, tramitación y aprobación de los mismos de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1, y que deberá expresar, en todo caso: a) La delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración. b) En su caso, los ámbitos en los que se suspenda la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión, conforme a lo dispuesto en el artículo 27»).

<sup>83</sup> Como el Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía (Decreto 141/2015, de 26 de mayo -BOJA nº 139, de 20/07/2015-) y el resto de planes de ámbito subregional.

<sup>84</sup> Como el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 12 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), o los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (ex 16 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). Téngase también en cuenta la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía.

<sup>85</sup> Fundamentalmente (i) en Aguas, los Planes Hidrológicos, (ii) en atmósfera, los Planes de mejora de calidad del aire, (iii) en biodiversidad, entre otros, los Planes de conservación y recuperación de especies amenazadas, (iv) los Planes de Calidad Ambiental, (v) los Planes de Caza y pesca (como el Plan Andaluz de Caza -Decreto 232/2007, de 31 de julio y modifica el Reglamento de Ordenación de la Caza aprobado por Decreto 182/2005, de 26 de julio-), (vi) el Plan Andaluz de Humedales -Resolución de 4/11/2002, de la Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales-, (vii) el Plan Forestal Andaluz -Acuerdo de Consejo de Gobierno el 7 de febrero de 1989- y el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía (Plan INFOCA) [debe tenerse presente los Planes de ordenación de los recursos forestales ex art. 31 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; y previene en su apartado 8º que «Cuando exista un plan de ordenación de recursos naturales (PORN) de conformidad con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, u otro plan equivalente de acuerdo con la normativa autonómica que abarque el mismo territorio forestal que el delimitado según el apartado 5, la parte forestal de estos planes podrá tener el carácter de PORF, siempre y cuando cuenten con el informe favorable del órgano forestal competente»), (viii) la Planificación autonómica en materia de residuos [como el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019 -el Decreto 397/2010 de 2 de noviembre -, o el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía, 2012-2020], (ix) el Plan de Recuperación y Ordenación de Vías Pecuarias de Andalucía (aprobado mediante el Acuerdo de 27 de marzo de 2001), etc.

Andaluz de Vivienda y Suelo<sup>86</sup>, los **estudios complementarios** «*de suelo [...] y de tráfico, aparcamiento y transportes*»<sup>87</sup>, [teniendo que añadir como estudios complementarios los exigidos por el Reglamento de Planeamiento, a saber: (i) del Planeamiento vigente con anterioridad, (ii) el resultado del trámite de participación pública, (iii) las características naturales del territorio (como las geológicas, topográficas, climáticas, ...), (iv) el aprovechamiento de que sea susceptible el territorio (desde la óptica agrícola, forestal, ganadera, cinegética, minera, ...), (v) uso a que el terreno esté destinado (edificaciones e infraestructuras existentes), (vi) la diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana, (vii) señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e históricos y artísticos existentes en el ámbito territorial del Plan, (viii) posible incidencia de la legislación sectorial (espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses, defensa nacional, ...), (ix) características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución, etc.)<sup>88</sup>, el «*estudio económico-financiero*» del Plan<sup>89</sup>, o el tener presente las áreas de transporte de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>90</sup>, o el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía<sup>91</sup> (en coherencia con el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020), o el estudio que pondere cualitativamente y analice las distintas alternativas de planeamiento posibles que hayan podido formularse inicialmente, justificando el modelo elegido<sup>92</sup>, etc.

Así se conforma en nuestro entorno el poliedro de la planificación, con lo que de por sí casa mal con las exigencias de simplificación y agilización que se reclaman desde la economía (inversión) y la sociedad, naciendo la norma casi inerte, vetusta y anquilosada.

<sup>86</sup> Vid arts. 11, siguientes y concordantes de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía («La Administración de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos elaborarán sus correspondientes planes de vivienda y suelo, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen»).

<sup>87</sup> Ex art. 19.1.a), regla 1ª de la LOUA.

<sup>88</sup> Ex artículo 38.2 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento (de aplicación ex Disposición Transitoria 9ª, "a)" de la LOUA).

<sup>89</sup> Entre otros vid art. 19.1.a), regla 3ª de la LOUA («que incluirá una evaluación analítica de las posibles implicaciones del Plan, en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su desarrollo y ejecución»).

<sup>90</sup> Vid Ley 5/2001, de 4 de junio (en especial vid arts. 5, 16, 17 y 20).

<sup>91</sup> La planificación estratégica de las infraestructuras de transporte parte de la ordenación del territorio. Plan previsto en el programa de actuaciones del POTA (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre y publicado en BOJA de 29 de diciembre de 2006) y formulado como plan con incidencia en la ordenación del territorio con los efectos previstos en la LOTA.

<sup>92</sup> Ex artículos 14.2 y 38 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento (de aplicación ex Disposición Transitoria 9ª, "a)" de la LOUA).