

**Teófilo Arranz
Marina**
Técnico Urbanista

LOS INFORMES SECTORIALES EN MATERIA DE URBANISMO

En este trabajo se trata de abordar los informes sectoriales en materia urbanística, analizando previamente los informes en el procedimiento administrativo, delimitando su naturaleza, dejando constatado que los informes sectoriales necesarios en cada caso dependerán de los intereses a que afecte la ordenación.

SUMARIO

- I. CONFORMACIÓN JURÍDICA DE LOS INFORMES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
- II. CONTENIDO Y SENTIDO GENERAL DE LOS INFORMES SECTORIALES
 - A. Consideraciones previas sobre el objeto de los informes sectoriales
 - B. Tipos de informes sectoriales
 - C. Consecuencias legales por la emisión o la no emisión de los diferentes informes sectoriales
 - D. Impugnación de los informes sectoriales preceptivos y vinculantes
- III. REFERENCIAS A LOS INFORMES SECTORIALES MÁS COMUNES Y LA NORMATIVA QUE LO ESTABLECEN
 - A. Informes sectoriales previstos en la norma urbanística o en la Ley del Suelo Estatal
 - B. Referencias a algunas normas sectoriales que exigen emisión de informe preceptivo en la tramitación del planeamiento urbanístico
- IV. CONCLUSIONES

I. CONFORMACIÓN JURÍDICA DE LOS INFORMES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Los informes en el procedimiento administrativo, tienen por finalidad el ilustrar al órgano decisor, aportándole elementos de juicio que permitan que su resolución sea acorde con el Ordenamiento jurídico. Son considerados como una modalidad de acto administrativo, «de trámite» (un «eslabón» en la cadena de actos que integran el procedimiento administrativo y tienen por finalidad común la preparación del acto definitivo con el que concluye dicho procedimiento).

El art. 82 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA) establece que, a efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver¹.

Los informes pueden ser emitidos por funcionarios u órganos de la propia Administración que instruye el procedimiento², o por órganos de otras administraciones públicas, instituciones o entidades representativas.

¹ 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales (ROF); cuyo art. 173 establece los supuestos de informe preceptivo del secretario e interventor, dentro de las previsiones contenidas en el art. 92 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen Local, el art. 54 del RD legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ley de Régimen Local, los artículos 3 y 4 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. En materia urbanística los informes de otras administraciones públicas que sean preceptivos, los técnicos y jurídicos sobre la conformidad del acto, como recoge el art. 157.2.1.º de la Ley 9/2001, de 7 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, LSCM.

² Los dictámenes de las comisiones informativas u órganos complementarios que estén constituidos, en las Entidades Locales, que según el art. 126 del ROF, tienen carácter preceptivo pero no vinculante.

¹ En parecidos términos, en las Corporaciones Locales, los artículos 172 a 174 del Real Decreto

La actuación pública requiere seguir unos cauces formales, más o menos estrictos, que constituyen la garantía de los ciudadanos en un doble sentido: que la actuación es conforme con el ordenamiento jurídico y que esta pueda ser conocida y fiscalizada por los ciudadanos. Además es una garantía para el ciudadano, en cuanto que la Administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas del procedimiento administrativo, que le permiten al administrado conocerlo y que no le va a generar indefensión.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, podemos establecer los siguientes tipos de informes:

A. Por el órgano que los emite

1.º Internos: Los emitidos por los funcionarios u órganos de la propia Administración que tramita el procedimiento³.

2.º Externos: Los que proceden de un órgano de otra Administración, ya sea territorial (Estado, Comunidad Autónoma, Diputación provincial; Comarca u otra Entidad Territorial), Institucional, o por cualquier ente de carácter asociativo.

B. Por la obligación de emitirlos

1.º Facultativos: Queda a disposición del órgano que instruye el procedimiento o que tiene la competencia de resolverlo, la solicitud de informes: técnicos, jurídicos, económicos, medio ambientales, sanitarios o de cualquier otra índole, que considere conveniente, para concluir el procedimiento a través de resolución.

2.º Preceptivos: Vienen establecidos por una norma, ya sea con rango de Ley, de carácter reglamentario o con carácter de potestad de desarrollo reglamentario de las Corporaciones Locales⁴.

C. Por su fuerza o eficacia

1.º Vinculantes: Obligan a tener en cuenta en la resolución final, su contenido y determinaciones. El órgano que debe resolver queda vinculado al igual que la resolución.

2.º No vinculante: Sus determinaciones y contenido pueden ser o no tenidas en consideración en la resolución del procedimiento. No obligan al órgano que resuelve.

D. Por la obligación de emitirlos y su fuerza o eficacia de forma conjunta

1.º Preceptivos y vinculante. Se emiten porque una norma en sentido amplio lo establece y además sus determinaciones vinculan al órgano al resolver el procedimiento.

2.º Preceptivos no vinculantes. Es obligatorio emitirlo, pero su contenido no vincula al órgano que tiene la competencia para dictar la resolución, que puede separarse de ellos.

3.º Facultativos no vinculantes. Queda a disposición del órgano que instruye o resulta el procedimiento, el decidir solicitarlos, sin quedar vinculado por los emitidos.

No existen informes vinculantes que no sean preceptivos.

II. CONTENIDO Y SENTIDO GENERAL DE LOS INFORMES SECTORIALES

A. Consideraciones previas sobre el objeto de los informes sectoriales

La CE atribuye, en el art. 149.1.3, la facultad de que las Comunidades Autónomas, asuman competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda⁵.

³ En este grupo se pueden incluir los informes que el órgano administrativo puede solicitar, externamente a otros profesionales de la materia sobre la que versa la actuación administrativa.

⁴ A través de los Reglamentos, las Ordenanzas o instrumentos de naturaleza mixta como los instrumentos de planeamiento urbanístico.

⁵ Régimen competencial que ha sido delimitado por la STC 61/1997 de 20 de marzo, y posteriormente otras, como la STC 164/2001 de 11 de julio; las cuales han dado lugar a una evolución en la legislación del Estado en materia de suelo, como se manifiesta en el actual texto refundido de Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio.

En todos los Estatutos de Autonomía de las CC.AA., como recoge, el de la CA de Madrid⁶, asumen competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

En el ejercicio de dichas competencias, las diferentes CC.AA., regulan a través de su normativa territorial y urbanística, los procedimientos de tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento, ya sean general o de desarrollo, de tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, de autorización o concesión de diferentes actos de naturaleza urbanística, en los que es necesaria la emisión de determinados informes internos y exigibles informes sectoriales, incluso autorización sectorial.

La actividad territorial y urbanística hace necesaria la concertación de los intereses públicos de relevancia territorial a través de la concertación interadministrativa, para lo cual se crean diferentes órganos con funciones de órganos deliberantes y consultivos. También se contempla la concertación social, como instrumento para la participación de los sectores de la vida económica y social, relacionados con la ordenación del territorio y el urbanismo.

El Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo estatal, contempla en su artículo 4.º letra e), el derecho de los ciudadanos a «Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate». Dicho derecho está recogido en la práctica totalidad de las Normas Urbanísticas y de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas⁷.

La ordenación territorial y urbanística de un territorio o un determinado ámbito territorial; afecta a numerosos intereses; privados o públicos, individuales o colectivos, de ámbito local o supralocal, que exige al planificador que tenga en cuenta las normas aplicables en cada caso y la protección de los respectivos derechos, que sus titulares puedan ejercer de forma individual, como propietario y/o titular de un derecho directo afectado, o como parte de la colectividad⁸, a través de los procesos de participación e información pública, la defensa de sus intereses. De mismo modo, los órganos competentes de las diferentes Administraciones Públicas territoriales, y en su caso institucional, participan en la actividad urbanística, a través de la emisión de informes, para el control de la legalidad o de los intereses supramunicipales⁹, que puedan resultar afectados por el planeamiento, por razón de la materia, que les esté atribuido por Ley. Estos informes son los que se denominan por la doctrina jurídica, informes sectoriales.

El concepto de informe sectorial, además de servir para ilustrar al órgano decisor, tiene como principal razón o fundamento, el ejercicio por otra administración pública, del control de los intereses y la salvaguarda de las competencias, que le atribuye la respectiva norma sectorial, en virtud del cual se emite.

B. Tipos de informes sectoriales

Al igual que puede decirse en el procedimiento administrativo, los informes pueden ser preceptivos o no preceptivos y vinculantes o no vinculantes.

1.º Informes sectoriales no preceptivos. Son todos aquellos que puedan emitirse durante la tramitación y aprobación del planeamiento o el procedimiento de aprobación de determinados actos; ya sea porque el órgano municipal

⁶ Aprobado por Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero, en su artículo 26.1.4.

⁷ Como los artículos 18 y 22 de la Ley 9/1995 y 56, 57, 59 y 60 de la Ley 9/2001, ambas de la Comunidad de Madrid, sobre solicitud de informes sectoriales y trámites de información pública.

⁸ En materia de urbanismo, la acción es pública, pudiéndola ejercer cualquier ciudadano, sin ninguna legitimación especial, como contempla el art. 4.f) del RD Legislativo 2/2008, TRLS; al igual que hace la práctica totalidad de las normas urbanísticas autonómicas.

⁹ La competencia de las Administraciones Públicas está limitada por razón de la materia y del territorio, siendo sancionado el acto administrativo, que no tenga en cuenta dicha limitación, de nulo de pleno derecho, art. 62.1.b de la LRJAP y PAC.

o autonómico competente en la aprobación considere la conveniencia de que se emita para ilustrar la decisión final, ya sea porque la norma urbanística o cualquier otra norma lo prevea, sin atribuir a dicho informe carácter preceptivo. Son varios los supuestos en que se plantea la emisión de estos informes facultativos, como la audiencia a municipios limítrofes no establecida en fases de concertación administrativa¹⁰, informes de las empresas prestadoras de servicios públicos (agua, luz, gas, telefonía, etc.), de entidades o colectivos representativos (asociaciones de vecinos, de sindicatos, organizaciones empresariales, etc.)¹¹.

En cuanto a los informes no preceptivos su contenido no vincula al órgano que tramita o aprueba el planeamiento, o dicta la resolución que termina el procedimiento, pudiendo tener en cuenta o no sus determinaciones.

Los informes no preceptivos, de carácter facultativo, no tiene consecuencias jurídicas su no solicitud¹².

Los informes sectoriales no preceptivos no serán nunca vinculantes; correspondiendo al órgano que resuelve aprobar el planeamiento considerar o no su contenido.

2.º Informes sectoriales preceptivos. Que determinadas normas reservan a la Administración General del Estado, Autonómica o cualquier otra Administración Territorial¹³, con carácter

previo a la aprobación de determinados instrumentos de planeamiento.

Debe estar previsto en una norma con rango legal, resultando ilustrativa la STSJ de Madrid, sala de lo contencioso-administrativo de Madrid, sección 2.ª, de 22 de mayo de 2003, rec. 2561/1997, cuyo fundamento jurídico 4.º dice: «Carece de cobertura normativa la alegación de no haberse solicitado el preceptivo Informe de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid, puesto que ni la legislación urbanística, ni la sectorial de minas exigen dicho informe, por lo que rige el principio del carácter facultativo de los informes expresado en el art. 82 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».



¹⁰ Como algunas legislaciones urbanísticas, así el art. 10 de la Ley Castellano Manchega cuyo texto refundido ha sido aprobado por D legislativo 1/2010 incorporando el D Legislativo 1/2004 y las modificaciones introducidas por la Ley 2/2009 de 14 de mayo.

¹¹ Los informes preceptivos también están previstos en las normas urbanísticas, en diferentes actos administrativos urbanísticos o en las licencias. Son comunes, que sean objeto de informe preceptivo y a menudo vinculante, para autorizar determinados usos o actos de edificación en suelos no urbanizables o rústicos, para autorizar actuaciones en edificios protegidos sin disponer de plan especial de Patrimonio Cultural, e incluso en algunos supuestos para la autorización de obras o usos provisionales.

¹² La STSJ de Cataluña, sala de lo contencioso-administrativo, sección 2.ª, de 31-3-2991, rec. 216/1996, no considera nulidad de pleno derecho, la no emisión de un informe que no tiene carácter preceptivo.

¹³ Como Cabildos, Comarcas, Diputaciones provinciales en Castilla y León, Mancomunidades u otros.

3.º Informes sectoriales preceptivos y no vinculantes. Se corresponden con aquellos informes, que una norma con rango legal, ya sea la urbanística o cualquier otra de carácter sectorial, establece la obligación de su emisión de forma preceptiva, pero sin tener carácter vinculante. El contenido de los informes preceptivos sin carácter vinculante, no obligan al órgano competente para adoptar el acuerdo de aprobación del instrumento de planeamiento en la fase que corresponda, de forma provisional o definitiva, no determinando la eficacia de dicho acuerdo, ni el contenido del planeamiento a aprobar.

4.º Informes sectoriales preceptivos y vinculantes. Estos informes sectoriales, son obligatorios solicitarlos, ya que una disposición con rango

legal, así lo establece. Su contenido y determinaciones, obligan al órgano competente en la aprobación del instrumento, a incorporar sus determinaciones y contenido; ya sea por motivos de legalidad o por razones de interés supralocal, de acuerdo con la norma sectorial que es de aplicación.

La consecuencia de no seguir el contenido del informe vinculante conlleva la nulidad de pleno derecho, de las determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico, al menos en la parte a la que afecta el informe sectorial vinculante¹⁴.

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 necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. En definitiva, determinados informes vinculantes pueden llegar a decidir directa o indirectamente el fondo del asunto¹⁵.

C. Consecuencias legales por la emisión o la no emisión de los diferentes informes sectoriales

Se debe distinguir, entre la falta de solicitud del informe sectorial y la no emisión. En el primer caso debe considerarse el tipo y carácter del informe, para que se produzcan unas determinadas consecuencias jurídicas; mientras que el segundo supuesto, de informe solicitado, pero no emitido por el órgano competente, tendrá las consecuencias jurídicas atribuidas al silencio administrativo, por la normativa específica que regula la exigencia y emisión del informe, por la legislación urbanística o territorial aplicable, o en su defecto,

por la general, la LRJAP y PAC en sus artículos 42 y 43¹⁶.

1.º Consecuencias jurídicas de la no solicitud de los informes sectoriales

— Los informes de carácter facultativo. La no solicitud de un determinado informe no produce ningún efecto jurídico ni tiene consecuencias jurídicas.

— Los informes no preceptivos, previstos en una norma sin carácter de rango legal, o por exigencia de las normas reglamentarias correspondientes a la potestad reglamentaria de las propias Corporaciones Locales, pueden originar vicios de anulabilidad, de conformidad con el art. 63 de la LRJAP y PAC, sólo en los supuestos en que su falta constituya un defecto de forma que carezca de los requisitos formales para alcanzar su fin o den lugar a indefensión de los interesados.

— Los informes preceptivos y no vinculantes; que no se solicite su emisión constituirá un vicio de anulabilidad del procedimiento, y por tanto el acto de aprobación del instrumento de aprobación, incurrirá en vicio de anulabilidad, a los efectos previstos en el art. 63.2 de la LRJAP y PAC; anulabilidad que de declararse afectará a la vigencia y efectos jurídicos del planeamiento aprobado. La declaración de anulabilidad de un acto invalidará su aplicación hasta que sea subsanado dicho defecto formal, obligando a retrotraer el expediente a la fase en que procede solicitar el informe, para posteriormente cumplimentar los trámites y adoptar los acuerdos que correspondan para la aprobación del planeamiento.

— Los informes preceptivos y vinculantes que no se soliciten conllevarán vicios de nulidad de pleno derecho; a los efectos previstos en el art. 62 e) de la LRJAP y PAC. Vicios de nulidad que derivan, en cuanto que la no solicitud del informe, de carácter preceptivo, por su carác-

¹⁴ La misma nulidad se producirá en aquellos actos de naturaleza urbanística, que deben ser objeto de informe sectorial vinculante y se apartan de sus determinaciones.

¹⁵ En estos supuestos opera el principio de competencia por razón de la materia, siendo la normativa urbanística, territorial y sobre todo la sectorial, la que determina la intervención del órgano administrativo que debe emitir el informe.

¹⁶ En cada caso debe estarse a la previsión de la norma urbanística, territorial o sectorial, para determinar los plazos en que debe emitirse, y los efectos de no emitirse en el plazo establecido; siendo de aplicación en lo no previsto en dichas normas las determinaciones contenidas en la LRJAP y PAC y, en su caso, la regulación de acuerdo con esta norma, que al silencio en determinados procedimientos atribuyen normas específicas aprobadas por la respectiva CA.

ter de vinculante, impide a la Administración competente, poder desarrollar su actividad de control de legalidad y la defensa de los intereses supralocales, de acuerdo con la normativa, generalmente sectorial, que establece la exigencia de dicho informe.

2.º Consecuencias jurídicas por la no emisión de los informes sectoriales, solicitados. Efectos del silencio administrativo

La actividad administrativa está sometida a plazos, como se establece para el procedimiento general, la LRJAP y PAC, y para el procedimiento específico en materia urbanística, por las diferentes legislaciones urbanísticas que se citan en este trabajo; o sobre informes sectoriales la respectiva norma que lo exige. De manera que si la actividad o un determinado trámite procedimental no se producen en un determinado plazo, la ley atribuye al silencio o la inactividad de la administración, un determinado efecto, ya sea positivo o negativo¹⁷.

Es necesario garantizar que se va a dictar una resolución del procedimiento, y que se va a producir en un determinado plazo, como manifestación del principio de seguridad jurídica, art. 9 CE; para lo cual el legislador ha elaborado un conjunto de técnicas jurídicas, de acuerdo al procedimiento concreto, para que la resolución definitiva se produzca y lo haga en plazo.

En materia de tramitación y aprobación del planeamiento, algunas de estas técnicas son: 1. La subrogación de otros órganos en la competencia de aquel órgano o administración que tiene que ejercer la actividad administrativa o resolver y no la ejerce. 2. La actividad de los propios particulares en procedimientos de tramitación y aprobación del planeamiento de desarrollo, pudiendo llevar a cabo, ante la inactividad de la Administración urbanística

competente, la información pública; y a través del silencio administrativo¹⁸.

La técnica jurídica del silencio administrativo, no constituye una garantía para la Administración obligada a resolver¹⁹, o de sus órganos; más al contrario, constituye una garantía para el administrado, y en su caso para el ciudadano; ya que la resolución debe realizarse en determinado plazo, atribuyendo unos efectos jurídicos, en los supuestos de inactividad de la Administración. Dicha inactividad supone,



concluido el plazo establecido, que se ha producido un acto presunto, ya sea de trámite o definitivo, con efectos jurídicos favorables o estimatorios, o con efectos jurídicos desfavorables o denegatorios. De tal modo que si los efectos son favorables o estimatorios permite proseguir el procedimiento o acceder a la concesión del derecho solicitado; mientras que si los efectos son desfavorables o denegatorios habilitará a los interesados a interponer las acciones o recursos que en derecho procedan.

La totalidad de las normas sectoriales que establecen la exigencia de emisión de informes

¹⁷ En materia de tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico no existe unanimidad en todas las leyes urbanísticas, ni respecto a los plazos para emitirlo en cada procedimiento, pero tampoco sobre los efectos del silencio, pues mayoritariamente se dice que concluido el plazo podrá proseguirse con el procedimiento, no es en todas las normas y habrá que estar a la de aplicación y al procedimiento.

¹⁸ En trabajos anteriores publicados en esta revista y esta sección por este autor, sobre los planes especiales, se ha expuesto como se regula en las diferentes normas urbanísticas, la iniciativa privada en materia de planeamiento de desarrollo o de ordenación pormenorizada.

¹⁹ Como exige expresamente el art. 42 de la LRJAP y PAC.

sectoriales, durante la tramitación de un instrumento de planeamiento, por afectar a materias objeto de regulación y competencia de otras Administraciones Públicas, establecen el plazo en el que deben emitirse los informes, incluso el momento en que deben solicitarse, y las consecuencias o efectos jurídicos del silencio administrativo, que generalmente no paraliza el procedimiento, salvo en determinados supuestos, como los ambientales.

D. Impugnación de los informes sectoriales preceptivos y vinculantes

1.º Naturaleza jurídica de los informes sectoriales vinculantes²⁰

Para determinar si los informes vinculantes son recurribles separadamente, y sobre la legitimación y plazo para impugnarlos, es necesario determinar su naturaleza jurídica, la cual se corresponde con actos administrativos de trámite, que tienen como finalidad común la preparación del acto definitivo, con el que concluye el procedimiento.

Al ser un informe vinculante, la Administración actuante en la tramitación del planeamiento urbanístico, la Municipal o en su caso la Autonómica, vendrá obligada a incorporar las consideraciones y observaciones del informe sectorial emitido, ya que el mismo recoge cuestiones que afectan a la competencia de la Administración que debe emitirlo, con carácter previo a la aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico, para salvaguardar y defender dicha competencia o los intereses, que en base a la misma, jurídicamente debe proteger.

El informe debe ser emitido en el plazo previsto en la norma que lo prescribe; normalmente y como criterio general, salvo que la misma establezca otro superior, será de un mes.

2.º Impugnación de los actos administrativos de trámite en general, y en especial los informes preceptivos y vinculantes sectoriales

La regla general de nuestro derecho es que los actos de trámite no son impugnables de

forma separada del acto, definitivo, debiendo esperar a que el mismo se produzca, para impugnarlo.

Constituye excepción a esta regla que determinados actos de trámite, puedan ser impugnados de forma separada, como establece el art. 107 de la LRJPAC (para los recursos administrativos) y el artículo 25 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (para los recursos contencioso-administrativos). Excepción que exige la concurrencia de alguno de los siguientes presupuestos legales:

- a) cuando impidan continuar el procedimiento;
- b) cuando producían indefensión. La jurisprudencia entendía que los informes (incluso los vinculantes) son actos de trámite no susceptibles de ser recurridos de manera independiente: pues ni impiden continuar un procedimiento ni producen indefensión²¹.

La modificación de la Ley 30/1992, LRJAP Y PAC, por la Ley 4/1999, de 13 de enero, dio nueva redacción al art. 107.1: «*Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley*», que añade el supuesto de que los actos de trámite decidan directa o indirectamente el fondo del asunto. En parecidos términos el art. 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA): «*son recurribles ante los Tribunales los actos de trámite «si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio*

²⁰ En este trabajo se toman las consideraciones del Informe elaborado el 21 de septiembre de 2004 por don Rafael Domínguez Olivera, Abogado del Estado-Jefe en el Ministerio de Fomento.

²¹ Así la sentencia del TS de 4 de junio de 1998 y en parecidos términos la STSJ de Madrid de 10-4-2002, que señala «*Su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permiten conceptuarlo como una resolución definitiva, directamente impugnabile en sede jurisdiccional, es un acto de trámite que no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento ni produce indefensión al interesado*».

irreparable a derechos e intereses legítimos». Estas reformas legislativas permiten recurso separado de la decisión final, contra determinados informes sectoriales, como reflejan algunas sentencias y leyes²².

El informe sectorial, como regla general no es un acto decisorio: sólo sirve para ilustrar la decisión final (pudiendo el órgano que resuelve apartarse del informe); siendo excepción a esta regla «informes vinculantes» que exteriorizan una competencia compartida, que puede predeterminar algunos elementos o que dicho acto definitivo se pueda dictar; participando el órgano informante de la decisión final²³.

El Tribunal Constitucional en las sentencias 103/1989 y 149/1991, partiendo de integrar dos competencias concurrentes, en ese caso estatal y autonómica, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia, a cohonestarse separadamente algunos informes vinculantes, pero no todos; la posibilidad de recurso independiente se limita a aquellos que impiden al particular obtener la «autorización ambiental integrada».

En la medida en que el informe vinculante decide directa o indirectamente el fondo del asunto, y según su alcance, por la norma sectorial que lo regula, y la no aceptación por la administración urbanística actuante, habilita a estas Administraciones a equiparar el mismo con una decisión sobre el fondo del asunto, que implica la no aprobación definitiva, lo que permitirá su impugnación separada. Dicha impugnación no procederá si las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo lo aceptan.

Estas consideraciones permiten concluir que son recurribles los actos de trámite, correspon-

dientes a la emisión de informes vinculantes sectoriales, cuando su contenido modifica o afecta a la decisión final del instrumento de planeamiento a aprobar, y la administración urbanística actuante no acepta incorporar sus consideraciones directamente al planeamiento objeto de aprobación definitiva.

3.º Sujetos legitimados para recurrir los actos de trámite de emisión de informe vinculante

El criterio general para recurrir el acto es que el recurrente sea titular de, al menos, un «interés legítimo»; al obtener con la anulación del acto impugnado, como el de trámite correspondiente al informe vinculante, un beneficio concreto o evitar un perjuicio. Sin propósito de identificar a los sujetos, si lo estarían las Administraciones Públicas competentes para la ordenación del territorio y urbanismo y, dentro de ellas, la que lo sean, para la aprobación definitiva del planeamiento o para dictar el acto objeto del informe; siendo requisito previo para que dicha legitimación se produzca, que dicha administración se pronuncie si acepta o rechaza el contenido del informe vinculante.

No se reconoce legitimación a los particulares, aunque sean propietarios, ya que no se ve afectado su interés por el informe si no por la decisión final de la Administración urbanística que debe resolver la aprobación del plan; pudiendo recurrir posteriormente el acto definitivo que la Administración competente viene obligada a dictar. Más aún cuando el informe es previo a la aprobación definitiva; el informe no es obstáculo para la aprobación inicial y produce sus efectos de vincular la decisión del órgano competente, cuando se produce la denegación de la aprobación definitiva, en base al informe vinculante, siendo el acto recurrible, el de la no aprobación o denegación del planeamiento.

A tal fin se puede decir que son *sujetos legitimados para impugnar los informes sectoriales vinculantes, la Administración urbanística que tiene la competencia para aprobar el planeamiento urbanístico. No lo están los particulares propietarios, que deben esperar a la aprobación definitiva para impugnar el acto.*

4.º Tipo de recurso que se puede interponer contra un informe sectorial vinculante

El criterio general es que contra los actos administrativos, si existe jerarquía de órganos, el re-

²² Un ejemplo lo constituye la Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre prevención y control integrados de la contaminación, que regula la «autorización ambiental integrada» al permitir recurrir separadamente este informe vinculante cuando impide el otorgamiento de la autorización (se opone a ella).

²³ La STSJ de Murcia dictada el 9 de noviembre de 2001 (recurso 450/2000), declaraba el Tribunal que dicho informe «aun siendo acto de trámite, es de aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, por tanto, es recurrible en alzada (art. 107 de la LRJPAC)».

curso a interponer será el administrativo de alzada, pero si no existe jerarquía entre los órganos, el recurso será el potestativo de reposición o directamente el contencioso administrativo, como establece el art. 107.1 de la LRJAP y PAC.

Al ser la legitimada para impugnar el acto de trámite, de emisión del informe sectorial vinculante, la Administración Pública competente para la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento territorial o urbanístico o para resolver el procedimiento y dictar el acto, es de aplicación el artículo 44 de la LJCA y PAC, que establece: «*En los litigios entre Administraciones Públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa*» (la Administración que los recurre no puede, por tanto, interponer recurso de alzada); pudiendo optar por las siguientes opciones.

a. Interponer directamente recurso contencioso administrativo; cuyo conocimiento corresponde a TSJ de Madrid; arts. 10.1.i) y 14.1 de la LJCA.

b. Requerir previamente a la Administración que hubiera dictado el acto para que ésta lo anule o revoque.

*La Administración legitimada es la competente para la aprobación del planeamiento o para dictar el acto que puede requerir previamente a la Administración que ha emitido el informe a través del superior jerárquico, para que anule o revoque el acto o interponer recurso contencioso administrativo, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma*²⁴.

5.º Plazo para interponer el recurso o para requerir la anulación o la suspensión del informe vinculante

El plazo será de dos meses que se computa del siguiente modo:

a) Para el requerimiento, desde el día en que se hubiera conocido el informe vinculante (art. 44.2 LJCA y PAC). Dicho requerimiento lo debe resolver el superior jerárquico del que hubiera dictado el acto²⁵.

b) Para el recurso contencioso-administrativo, desde el día siguiente a la notificación del correspondiente informe o, si hubiera precedido el requerimiento regulado en el artículo 44 de la LJCA, desde el día siguiente, a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso rechazándolo o se entienda presuntamente rechazado (art. 46.6 LJCA y PAC).

Al poder ser recurridos los actos de trámite de emisión de informes sectoriales vinculantes, parece exigible que el informe incluya la indicación de los posibles recursos, al comunicar o notificar el informe²⁶; al igual que puede indicar de conformidad con el art. 49.2 de la LJCA, que dicha administración sea emplazada, en casos de interposición de un recurso contencioso administrativo, contra la aprobación definitiva del planeamiento, si el mismo tiene por objeto pretensiones relacionadas con el contenido del informe vinculante; que ha sido admitido y tenido en cuenta para la aprobación definitiva; ya que se considera que supone una impugnación indirecta del informe vinculante, teniendo la Administración actora del informe, legitimación para la defensa de su contenido ante los tribunales²⁷. Constituye dicho proceder una manifestación de un acto complejo, en el que concurren dos voluntades, el de la Administración urbanística que aprueba el planeamiento o dicta el acto y el de la Administración que emite el informe en el ejercicio de sus competencias, que vincula y determina la decisión definitiva.

A modo de resumen cabe decir que el plazo será de dos meses, en el supuesto de requerimiento de anulación o revocación del informe emitido o para interponer el recurso, con el cómputo del plazo en el modo señalado. La comunicación o notificación del informe, debería incluir la previsión de recurso separado del informe vinculante, y la consideración de que se emplace a la administración que lo emite, en casos de recursos contencioso-administrativos contra a aprobación definitiva del planeamiento, que incidan sobre aspectos in-

²⁴ Cuando se actúa en el ámbito de dicha Comunidad Autónoma o en el competente tribunal superior de justicia de cualquier otra Comunidad Autónoma.

²⁵ Así se recoge en el informe 885/2004, de 15 de abril, de la abogacía del Estado y para los emitidos por los órganos de la Administración del Estado.

²⁶ Observando lo establecido en el art. 58.2 de la LRJAP y PAC.

²⁷ Dicha posición se corresponde con lo previsto en el art. 21.1.a de la LJCA, que establece: «*Es decir, no sólo debe ser parte demandada la Administración que dicta el "acto" recurrido sino aquellas cuya "actividad" se discute en el proceso*».

corporados como consecuencia del contenido de informe emitido.

III. REFERENCIAS A LOS INFORMES SECTORIALES MÁS COMUNES Y LA NORMATIVA QUE LOS ESTABLECEN

Los informes sectoriales, necesarios en cada instrumento de planeamiento urbanístico, de ordenación territorial o cualquier procedimiento de naturaleza urbanística, que se tramita, vendrá determinado por los intereses supramunicipales, que pueden resultar afectados, según la normativa Estatal o Autonómica, de carácter sectorial, o la que puede resultar afectada.

Son prescripciones legales que los procedimientos de tramitación del planeamiento, de la ejecución del planeamiento urbanístico o los actos administrativos de naturaleza urbanística deben observar, cuya comprobación realiza el órgano sectorial competente; estableciendo en su caso, los criterios y determinaciones, en relación con los intereses supramunicipales que puedan resultar afectados y sobre cuestiones de legalidad. Los informes sectoriales ejercen un control de legalidad por razón de la materia sectorial, y la valoración de la oportunidad por el interés supralocal que tiene encomendada.

A. Informes sectoriales previstos en la norma urbanística o en la ley del Suelo Estatal

1.º En la Ley del Suelo Estatal²⁸

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal, establece en su artículo 15 los siguientes informes, con carácter preceptivo, que deben formar parte del contenido de los instrumentos de planeamiento urbanístico:

a. Contenido:

— Sometimiento a evaluación ambiental.

— Informe de sostenibilidad ambiental, con inclusión de mapa de riesgos del ámbito objeto de ordenación.

— 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 productivos²⁹.

Informes preceptivos. (Según su normativa reguladora).

— 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.

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

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

2.º En las Legislaciones Urbanísticas

A continuación se citan algunas las legislaciones urbanísticas autonómicas y preceptos que entre otros se establece de forma explícita la exigencia de informes sectoriales, ya sea en procedimiento de tramitación y aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento de ordenación territorial, de planeamiento urbanístico, de sus modificaciones, de suspensión del planeamiento, de actos y actividades en suelo rústico, no urbanizable, de protección, urbanizable sin desarrollo, en procedimientos e instrumentos de gestión urbanística, actos de licencia e incluso en materia de disciplina

²⁸ Todo ello sin perjuicio de la aplicación en Ceuta y Melilla y de forma supletoria en su caso, el Texto refundido de Ley de 1976 y los reglamentos de planeamiento y gestión urbanística.

²⁹ Esta memoria o informe será objeto de fiscalización de la intervención municipal, emitiendo el oportuno informe, de conformidad con el art. 92 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, art. 4 del RD 1174/1987, y arts. 213 y siguientes del Texto Refundido de Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 marzo.

urbanística. Se citan las siguientes normas y artículos.

1.ª Comunidad Autónoma de Andalucía³⁰. La LEY 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía³¹, artículos 31, Aprobación instrumentos de planeamiento, 32 aprobación planeamiento informes municipios limítrofes y órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, 36 de innovaciones en planeamiento, 42 autorización y aprobación de actuaciones de Interés público en SNU, y los artículos 43 y 99 para aprobar proyectos de actuación Especial en SNU. También La D. Transitoria 7.ª exige informe según el plan energético de Andalucía de la Consejería competente en materia de urbanismo.



y memoria ambiental, 48 informe del Avance del Plan General e informes sectoriales aprobación inicial y de sostenibilidad ambiental, 57 y 60 sobre exigencia de informes sectoriales del órgano autonómico tramitación planeamiento que puede tener carácter vinculante. 63 tramitación desarrollo de directrices municipales, art. 78 de modificación del Planeamiento General, 80 de modificación de dotaciones, 92 en aprobación de proyectos de interés general, art. 102 de aprobación programa por el Consejero; 104 y 105 aprobación normas técnicas de planeamiento, 107 convenios urbanísticos que afectan a cuestiones supralocales, 159 aprobación de programas de gestión indirecta. 284 de aplicación del régimen simplificado en municipios de menos de 1.000 habitantes y 285 de autorizaciones en zonas borde de municipio sin plan³³.

También el Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, en lo no derogado por la Ley³⁴.

3.ª Islas Baleares. Ley 6/1997, de 8 de julio. De suelo rústico de las Islas Baleares. Los artículos 14, 21, 31, 34 y 36 sobre la regulación general y de determinadas actuaciones en suelo rústico, que requieren informe preceptivo y vinculante para autorizar o conceder licencias³⁵.

2.ª Comunidad Autónoma de Aragón. Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón³². Los artículos 47 y 55 como contenido del Planeamiento General y de los Planes Parciales el informes de sostenibilidad ambiental

³⁰ Además de la Ley urbanística, son de interés los informes previstos en los artículos 6, 7, 11, 12, y 15, entre otros, del Decreto 11/2008 de 22 de enero de adaptación parcial del planeamiento a la Ley Urbanística. Los artículos 13, 28 y 30 del D 43/2008 que regulan los campos de Golf en Andalucía. Los artículos 18, 29, 30 y 39 de la Ley 1/1994 de 11 de enero, de ordenación del Territorio en Andalucía.

³¹ Con las modificaciones introducidas por la Ley 13/2005 de 11 de noviembre de medidas para vivienda protegida y suelo.

³² Que deroga y sustituye la Ley 5/1999.

³³ La DT 4.ª, establece que respecto al carácter de vinculantes o no vinculantes de los informes a emitir por la Administración Autonómica, debe estar a lo previsto en cada caso por la Ley. La DT 9.ª exige informe preceptivo que sea favorable y vinculante para la delimitación de sectores.

³⁴ Resultan de interés, entre otros, los siguientes artículos: 4, 47, 62, 103, 110, 124, 126, 154 y 156, en similares términos que la Ley, a los Planes Especiales de mejora rural e intervenciones en actuaciones en bienes del patrimonio cultural o actuaciones de planeamiento que afectan a varios municipios.

³⁵ La Ley 6/1999 de 3 de abril, de directrices de Ordenación Territorial en sus artículos 14, 53, 56, 79, 87 y varias de sus disposiciones transitorias, contempla la exigencia de informes sectoriales preceptivos y vinculantes en la aprobación en los diferentes instrumentos de ordenación. También se ocupa la Ley 14/2000 de Ordenación del Territorio en sus artículos 4, 7, 10, 13 y 17.

4.ª Islas Canarias³⁶. Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Los artículos. 16 de Directrices de Ordenación, 20 de planes insulares de Ordenación, 24 de planes territoriales, 26 de proyecto de actuación especial, 27 de calificación urbanística, 29 de Normas Técnicas de Planeamiento Urbanístico, 30 de instrucciones técnicas de planeamiento, 32 y 40 planes generales de ordenación, 35 planes parciales, 37 planes especiales, 45 revisión y modificación del planeamiento, 47 suspensión de los instrumentos de planeamiento, 63 usos en suelo rústico o espacios protegidos, 63 actuaciones en suelo rústico, 80.3 divisiones en suelo rústico, requieren informe sectorial.

5.ª Comunidad de Cantabria. Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. En los artículos 6 de colaboración interadministrativa, 16 plan Territorial, 13 Normas urbanísticas Regionales, 29 proyecto singular de interés regional, 71 Plan General, 74 planes parciales, 77 planes especiales, 83 modificación del planeamiento, 115, autorizaciones en suelo rústico, 188 y 190 para licencias que lo imponga la normativa sectorial.

6.ª Comunidad de Castilla-La Mancha. Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística³⁷. Cabe destacar los artículos: 10 de concertación interadministrativa, 12 en determinados supuestos los convenios urbanísticos, 15 tramitación de normas e instrucciones técnicas de planeamiento, 21 y 22 en supuestos de subrogación en ejecución proyecto de singular interés, 30 contenido del Plan de ordenación municipal, 31 fijación de estándares mínimos de calidad urbana, 32 elaboración y aprobación planes de ordenación del Territorio,

33 elaboración proyectos de singular interés, 36 y 37 tramitación y aprobación instrumentos de planeamiento general, de desarrollo y catálogos, 39 tramitación innovación instrumentos de planeamiento, 43 en suspensión de los planes, 63 actuaciones en suelo rústico, 65 calificación urbanística en zonas de carreteras, 75 compensación monetarias sustitutivas, 110 en tramitación programas de actuación urbanizadora, 119 sobre oposición a gastos de urbanización propietarios, 125 en casos de resolución adjudicación PAU al agente urbanizador, 156 y 166 en supuestos de licencia sujetas a otros informes o autorizaciones, 168 y 169 en materia de licencias de actividad o procedimientos ambientales, 172 autorización actividades provisionales en suelo urbanizable y rústico, 173 trámite de consulta sustitutoria de la licencia³⁸.

7.ª Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León³⁹. Como en los artículos: 52 sobre aprobación del planeamiento, 56 sobre suspensión vigencia indefinida del planeamiento, 133 informes de la Diputación provincial como órgano de asistencia, 136 informe del Consejero de Urbanismo y OT, 138 de las Comisiones Territoriales de urbanismo⁴⁰.

³⁶ En los decretos 55/2006 que aprueba el reglamento del procedimiento de los diferentes instrumentos de ordenación, y su posterior modificación por el D 30/2007, se contempla en la regulación de la aprobación de los diferentes instrumentos de ordenación y planeamiento la exigencia de informes sectoriales; señalando los plazos para su emisión, sentido del silencio y cuando son vinculantes.

³⁷ Que aprueba el texto refundido, tras la modificación del D Legislativo 1/2004 por la Ley 2/2009.

³⁸ Debe tenerse presente el D 248/2004, de 14-09, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, en los preceptos no afectados por el D Legislativo 1/2011, que aprueba el TRLOTAU. También el D 242/2004, por el que se aprueba el Reglamento de suelo rústico del TRLOTAU, sobre autorizaciones, usos y licencias.

³⁹ Con las modificaciones en su caso, introducidas por la Ley 4/2008 de 15 de septiembre de medidas de urbanismo y suelo.

⁴⁰ De forma más pormenorizada el D 22/2004, 29-1, que aprueba el Reglamento de Urbanismo y su modificación por el D 45/2009, establece la exigencia de informes sectoriales en diferentes preceptos, 111, 130, 151, 153, 156, 165, 171 al 174, 293, 296, 313, 441, entre otros. Es de especial interés el 153 que se ocupa de los informes previos. Se ocupan de su exigencia en la tramitación del planeamiento, en su modificación, suspensión del planeamiento, declaración de caducidad, en determinadas modificaciones de dotaciones, zonas verdes u otros parámetros urbanísticos, trámite de determinadas licencias, obras o usos provisionales, actuaciones que afectan al patrimonio protegido. Cabe reseñar el carácter vinculante de las Normas Técnicas urbanísticas y el orientativo de las instrucciones técnicas urbanísticas.

8.ª Cataluña. Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo⁴¹. Los artículos: 48 para proyectos de actuación específica en SNU, 50 para reconstrucción y rehabilitación masías y casas rurales SNU, 54 usos provisionales, 59 sobre documentación del Plan de ordenación urbanística municipal, 62 de Normas de Planeamiento urbanístico, 63 suspensión plan de ordenación, 66 contenido Planes parciales, 73 consulta previa delimitar sectores suelo urbanizable, 74 y 75 formulación planeamiento, 77 aprobación planes directores y normas urbanísticas, 79 aprobación planeamiento Ayuntamientos, 81, 82 y 83 aprobación planes directores, normas urbanísticas u planes de ordenación, 85, 87 y 89 aprobación planeamiento derivado, 93 revisión del planeamiento, 136 declaración de sector de urbanización prioritaria⁴².

9.ª Comunidad Foral de Navarra. LEY FORAL 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Los artículos: 33 de *elaboración y aprobación Estrategia Territorial de Navarra*, 40 del *Plan de Acción Territorial*, 45 de *planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, sobre determinaciones de espacios dotacionales y servicios*, 70 de *tramitación Plan General Municipal*⁴³, 74 *tramitación planea parciales y especiales*, 191 en *materia de licencias*.

10.ª Comunidad Valenciana. Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana⁴⁴. En los artículos: 13 para

autorizar actuaciones o construcciones en suelo sin programación, 45 establecimiento de directrices relativas a la sostenibilidad, 73 de las modificaciones de clasificación y calificación del suelo, 81 de promoción de planeamiento de municipios sin planeamiento general, 82 de aprobación planeamiento general transitorio en situaciones coyunturales de urgencia, 83 tramitación de planes generales, 84 sobre período consultivo aprobación definitiva del planeamiento, 89 en programas de actuación integrad, 89 en la modificación del planeamiento, 100 tramitaciones de urgencia del planeamiento, 115 de emisión de cédulas de urbanización, 164.6 en supuestos de tramitación del programa de actuación integrada, 191 en determinados supuestos de licencia, y la DT 6.ª, con carácter de preceptivo y vinculante sobre previsión de vivienda sujeta a protección pública⁴⁵.

11.ª Comunidad Autónoma de Extremadura. Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Los artículos: 26 para construcciones en suelo rústico, 28 para calificaciones urbanísticas suelo rústico, 38 en compensaciones monetarias sustitutivas, 51 formulación y aprobación de directrices de OT, 57 de planes territoriales, 62 de proyectos de Interés Regional, 63 en supuestos de subrogación competencia CA, 66 por suspensión planeamiento sujeto a adaptación, 74 de límites de la potestad de planeamiento a los estándares de calidad y cohesión urbana, 76 de formulación y aprobación de planeamiento urbanístico, 77 aprobación definitiva al planeamiento, 80 sobre el régimen

⁴¹ Con las modificaciones introducidas en el Decreto Ley 1/2007 de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística en su artículo 18.

⁴² En parecidos términos a la Ley se contempla en el D 305/2006, de 18 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo. Así los artículos, 6, 57, 58, 62.3, 63, 70, 100, 107, 110, 112 sobre nuevos informes sectoriales, en casos de modificación sustanciales respecto a la aprobación inicial, y el art. 260. También exige **informes sectoriales, para emplazamiento de actividades en suelo no urbanizable, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable**.

⁴³ En este precepto se indican todos y cada uno de los departamentos a los que se debe solicitar informe.

⁴⁴ Y las modificaciones introducidas en el Decreto Ley 1/2008 de 27 de junio, del Consell de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo.

⁴⁵ De forma más detallada se ocupa el D 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, entre otros en los artículos 21, 38, 41, 58, 63, 78, 82, 203, 208, 210, 216, 217, 229, 269, 273, 307, 314, 342, 393, 449, 459, 493 y 569. Siendo relevantes las referencias a la suficiencia de recursos hídricos, el informe de sostenibilidad, en supuestos de obras o usos provisionales, usos adscritos al sector primario, actuaciones que afectan al suelo industrial o la exigencia de dotaciones públicas, así como las tramitaciones del PAI. En las Leyes 4/1992, de 5 de junio de Suelo no urbanizable. Y la **Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, contemplan en determinados supuestos la exigencia de informes sectoriales, en determinados procedimientos, de los órganos competentes por razón de la materia**.

aplicable a las innovaciones de planeamiento; 83 sobre suspensión de planes de ordenación urbanística, las licencias y acuerdos de programación, 84 criterios de ordenación urbanística, 118 y 135 tramitación y aprobación programa de ejecución, 138 ejecución Programa de ejecución, 184 usos sujetos a informe ambiental o de actividades⁴⁶.

12.ª Comunidad Autónoma de Galicia. Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia⁴⁷. Los artículos: 30 para condiciones excepcionales para equipamientos comunitarios, 32 para delimitar las categorías de suelo rústico, 34 y 41 sobre la tramitación de emplazamiento y autorización de usos en suelo rústico, 47 de previsión Plan General determinaciones de calidad de vida y cohesión social, 85 de tramitación del Plan General, 85, tramitación planeamiento de desarrollo, 87 tramitación planes especiales de protección, rehabilitación y mejora del medio rural, 90 sobre plazos de aprobación definitiva planeamiento, 94 y 95 de modificaciones del planeamiento.

13.ª Comunidad Autónoma de la Rioja. Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Así los artículos: 20 y 21 de formulación y aprobación de la Estrategia Territorial de la Rioja, 26 de formulación y aprobación de las Directrices de Actuación Territorial, 32 de aprobación de zona de interés regional, 53 sobre autorización de viviendas en SNU, 86 de aprobación de normas de coordinación de planeamiento urbanístico municipal, 87 y 88 tramitación y aprobación Plan General Municipal, 90 tramitación planes parciales y especiales, 112 elaboración y aprobación Normas Urbanísticas regionales, 113 tramitación de Norma Técnica de Planeamiento, 195 en determinados supuestos de licencias urbanísticas.

14.ª Comunidad Autónoma de Madrid. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Co-

munidad de Madrid⁴⁸. Cabe citar, entre otros artículos: 46 informe de análisis ambiental, contenido de Plan de Sectorización, 48 y 49 como contenido de los planes parciales, 52 documentación planes especiales, 56.3.2.º, en actos preparatorios, formación y avances del planeamiento⁴⁹ el informe previo de análisis ambiental y el Informe de Impacto Territorial, que emitirá el Consejo de Gobierno, con carácter vinculante, 57 los informes sectoriales tramitación del planeamiento, 59 de planes parciales y especiales, aquellos que estén legalmente previstos como preceptivos, por esta Ley o la legislación sectorial, 59.3 Planes Especiales de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos CA. 60 aprobación de los catálogos, 61 aprobación definitiva del planeamiento, 67 alteración del planeamiento, 107 aceptación de la iniciativa por gestión privada y aprobación proyecto de urbanización, 144 parcelación rústica de servicio de agricultura, 148 calificación urbanística obras en SNU, 150 proyecto de actuación especial en SNU, 152 y 156 determinados informes sectoriales en licencias urbanísticas.

15.ª País Vasco. Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo⁵⁰. En los artículos: 30 de reconstrucción de los caseríos en SNU, 62 como contenido de los planes generales «informe preliminar de impacto ambiental», 63 plan general de compatibilidad de varios municipios con informe vinculante territorio histórico, 65 contenido plan de sectorización «informe preliminar de impacto ambiental», 77 en operaciones de renovación urbana, 80 estándares y viviendas sujetas a protección pública, 90 y 91 formulación y tramitación del Plan General, 92 tramitación plan de compatibilización, 95 tramitación de planes parciales, 97 tramitación planes especiales, 100 tramitación ordenanzas de edificación y urbanización, 105 modificación del planeamiento, 106 sobre límites en casos de actuaciones declaradas ilegales pos senten-

⁴⁶ También se hacen referencias similares en el Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura, artículos 29, 30, 86, 87, 108, 110, 112, 115, 120, 123 a 127 y 132, con especial referencia a la tramitación de los instrumentos de planeamiento y ordenación.

⁴⁷ Con las modificaciones introducidas por la Ley 15/2004 de 29 de diciembre.

⁴⁸ Con las modificaciones introducidas por la Ley 3/2007 de 26 de julio.

⁴⁹ Preceptivo para los planes generales, planes de sectorización, sus revisiones o modificaciones que afecten a más del 10% del territorio, en el resto de instrumentos de planeamiento serán facultativos.

⁵⁰ La introducción del art. 97bis por la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, de aprobación de proyectos sobre suelos de alto valor agrológico.

cia, 142 en actuaciones de las administraciones de la Comunidad Autónoma y de los territorios históricos, 195 proyectos complementarios o de obras ordinarias de urbanización, 196 tramitación proyectos de urbanización, 210 en tramitación de licencias urbanísticas.

16.ª Principado de Asturias. Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Son algunos artículos: 8 Competencia emisión informes del Principado, 9 órgano urbanísticos y de ordenación del territorio, que emiten informes, 23 junto al trámite de información pública solicitud de informes, 51 tramitación proyecto de actuación territorial, 55 tramitación evaluación de impacto, 80 tramitación instrumentos de ordenación urbanística y proyectos de urbanización iniciativa particular, 86 a 88 tramitación y aprobación definitiva planes generales, 89 tramitación planes parciales y planes especiales, 90 planes especiales que no desarrollan Plan General, 101 modificaciones planeamiento, 110 en actuaciones en terrenos próximos a la costa, 137 delimitación de núcleos rurales, 139 actuaciones en suelo urbanizable sin desarrollo, 229 en actos de licencia que requieren informes sectoriales⁵¹.

17.ª Comunidad Autónoma de Murcia. Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. Así los artículos: 6 de competencia de la Administración en emisión de informes en materia de ordenación del territorio y del litoral, 12 emisión de informes por la Comisión de Coordinación de Política Territorial, 13 informes del Consejo Social de Política Territorial, 22 elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial, 35

y 36 tramitación y revisión programas de actuación territorial, 39 elaboraciones planes de ordenación del Litoral, 44 y 45 informe previo de viabilidad y aprobación en actuaciones de interés regional, 76 y 77 en actuaciones y licencias en SNU de protección específica, 84 actuaciones en suelo urbanizable sin sectorizar, 111 Plan especial para sistemas generales y otros, 131 cédulas de urbanización, 133 consultas previas, 135 y 136 tramitación y aprobación definitiva del Plan General, 138 y 139 modificaciones estructurales del Plan General y Normas Complementarias, 140 tramitación planes parciales y especiales, 149 modificación de los planes, 222 autorización informes preceptivos de la Administración Regional.

B. Referencias a algunas normas sectoriales que exigen emisión de informe preceptivo en la tramitación del planeamiento urbanístico

Con carácter enunciativo, algunos de los informes sectoriales que suelen ser exigidos en la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, si la materia objeto de la regulación de la respectiva normativa sectorial, puede resultar afectada por la ordenación urbanística propuesta o existen en el ámbito de la ordenación infraestructuras o intereses supramunicipales que pueden resultar afectados; se citan los siguientes:

1.º Algunos de los informes sectoriales más comunes

En materia de Medio Ambiente.

De Carreteras del Estado.

Por Carreteras Comunidad de Madrid.

Por Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid y en su caso la Estatal.

De Patrimonio Histórico artístico. Zonas protegidas.

De Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Sobre Catálogos y restos arqueológicos.

Por la Dirección General de Suelo. Sobre cumplimiento de las redes supramunicipales en suelos urbanizables sectorizados⁵².

⁵¹ En similares términos del D 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, entre otros en los artículos 18,19, 25, 26, 28, 33, 39, 73, 76, 90, 91, 95, 97 a 100, 104 a 107, 111, 114, 116, 117, 120, 121, 125, 146, 180, 226 a 229, 232, 233, 243 a 246, 248 a 251, 253, 257 a 260, 279, 280, 282, 283. 295, 329, 333, 338, 479, 567 y 574. En aprobación de instrumentos de ordenación del territorio, de planeamiento, de sus modificaciones, de la forma de emitirlos y su carácter, en actuaciones de suelo no urbanizable o suelo no urbanizable no desarrollado, en suelos destinados a vivienda pública, en supuestos de suspensión de planeamiento, etc.

⁵² Como en la Comunidad de Madrid, cuyo art. 91, prevé entrega de redes supramunicipales.

De los Organismos de Cuenca, las Confederaciones Hidrográficas. Sobre suficiencia de recursos hídricos.

Del Canal de Isabel II⁵³ o compañías prestadoras de servicio de suministro de agua.

Por Ministerio del Interior, órgano competente en materia de centros penitenciarios.

Por el Ministerio de Defensa, órgano competente en zonas destinadas a la defensa.

Del Ministerio de Fomento, AENA, zonas aeroportuarias.

De Montes de la CA Parques regionales.

De Montes del Estado. Parques nacionales.

Órgano competente en materia de energía nuclear⁵⁴.

Del Patrimonio Nacional, si afecta a bienes del Patrimonio Nacional.

De los Órganos Ministerio de Defensa y Fomento, por servidumbres aeronáuticas.

De Las Compañías suministradoras de servicios públicos: de energía eléctrica, telefonía y gas.

Por la Dirección General de Costas, en planeamiento que afecta al litoral.

Órganos competentes, en materia de protección del paisaje.

Del Consorcio de Transportes de las CC.AA., en especial en áreas metropolitanas o en conurbaciones urbanas.

Por las Consejerías competentes en materia de gestión de residuos, o en su caso de Entidades territoriales o de carácter asociativo de carácter local, como Comarcas, Mancomunidades, consorcios u otras formas previstas en Derecho.

Las Diputaciones Provinciales⁵⁵.

Cualquier otro interés supramunicipal objeto de regulación por norma sectorial estatal o autonómica.

b. Preceptos y normas que requieren la emisión de informes sectoriales, con ocasión de la tramitación de planeamiento urbanístico

Algunos ejemplos de normas que regulan la exigencia de informes sectoriales, en la aprobación del planeamiento son las siguientes:

— Ley 2/2002, de 19 de junio, de medio ambiente de la CA de Madrid. Art. 12.

— Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras del Estado, en su art. 12.

— Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la CA de Madrid. Art. 22.2.

— Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias del Estado. Art. 12.

— Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la CA de Madrid, artículos 25 y 26.

— Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes del Estado. Art. 39.

— Ley 10/1998 de 9 de julio de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. Art. 31⁵⁶.

— Ley 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de Preservación de la Comunidad de Madrid. Art. 7.

— Decreto 170/1998 de 1 de octubre, sobre Gestión de las Infraestructuras de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad de Madrid. Art. 7.

— Ley 44/1995, de 27 de Diciembre, por la que se modifica la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional. RD

⁵³ En la Comunidad de Madrid u otras empresas públicas en otras CC.AA. o Mancomunidades que tienen encomendada la gestión del Agua de la CA, Provincia o Territorio concreto.

⁵⁴ Cuando afecta a municipios que dispone de instalaciones nucleares.

⁵⁵ Como se recoge en Castilla y León, en su Ley 5/1999 con su modificación Ley 4/2008 y en su reglamento aprobado por D 22/2004 y su modificación por el D 45/2009.

⁵⁶ En las diferentes legislaciones sobre patrimonio histórico o cultural que se citan, en el artículo publicado en las páginas 87 a 89 de esta revista en su número 88 de diciembre de 2009, por este autor, «de los planes especiales urbanísticos de protección del patrimonio histórico o cultural».

496/1987 de 18 de marzo, reglamento de desarrollo.

— Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, 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, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

— Decreto 131/1997, de 16 de octubre, por el que se fijan los requisitos que han de cumplir las actuaciones urbanísticas en relación con las infraestructuras eléctricas de Madrid. Art. 2.

— Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

— Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

— Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Arts. 10 y 25.

— Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con sus posteriores modificaciones.

IV. CONCLUSIONES

La ordenación territorial y urbanística se conforma como materia pluridisciplinar, afectando a intereses diversos, aunque sea dentro del mismo territorio al que afecta, cuya competencia de tutela está encomendada a las diferentes Administraciones públicas y a sus órganos competentes por razón de la materia; de modo que el legislador a través de la exigencia de informes sectoriales, habilita, para que en el procedimiento puedan ejercerse las competencias propias en defensa de los intereses afectados y el control de legalidad que en su caso corresponda a esas administraciones públicas. Es un medio adecuado para la defensa de interés público, conciliando los intereses locales y los supralocales que puedan resultar afectados.

Los informes sectoriales en materia urbanística siguen el criterio general de los informes

en materia de procedimiento administrativo, y como tales participan de su misma naturaleza y carácter. De este modo, su carácter preceptivo o no determina o condiciona el procedimiento de aprobación o autorización, al igual que su carácter vinculante o no, condiciona al órgano competente que debe resolver el procedimiento, aprobando el planeamiento o debe dictar la resolución de terminación del mismo.

Los informes exigibles en cada caso van a depender de los intereses a los que afecte la ordenación, ejecución o acto que deba producirse, y la normativa urbanística o sectorial que sea de aplicación. De este modo, deberá tenerse siempre muy presente dicha normativa, las infraestructuras o servicios, de otras administraciones que pueden resultar afectados; sin que resulte a priori posible hacer un listado.

Parece criterio, al menos de varias normas urbanísticas, que los informes emitidos en la tramitación del planeamiento, deben repetirse cuando se produce en la posterior aprobación modificaciones sustanciales y que debe abrirse nuevo período de información pública. En cualquier caso es necesario establecer algunas normas o al menos algunos criterios para tener que evitar la repetición de solicitud de informes de forma sucesiva, ante cualquier alteración por pequeña que sea, para verificar si se han incorporado las determinaciones del informe sectorial, en especial cuando tienen carácter vinculante, pues dicha circunstancia debe apreciarse por el órgano competente para dictar el acto de aprobación definitiva o de resolución del procedimiento; sin perjuicio de que debiera comunicarse dicha resolución al informante, para que pudiera impugnarlo. También se hace necesario que cuando el instrumento de planeamiento general ha sido objeto de informe sectorial, no tenga que serlo el planeamiento derivado, de desarrollo o comprensivo de la ordenación pormenorizada, pues sus determinaciones se deberán haber incluido en el instrumento de planeamiento general, al igual que ocurre con los instrumentos de gestión, o en el de la aprobación del proyecto de urbanización, pues existe la posibilidad de control de la actuación a posteriori y la vía de revisión de los actos; todo ello sin perjuicio de establecer la obligada comunicación o información a dicho órgano.