

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 375-392

Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento

Nuño MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA (1)
& José LUQUE-VALDIVIA (2) & Izaskun ASEGUINOLAZA-BRAGA (3)

(1) Prof. Ayudante del Departamento de Teoría, Proyectos y Urbanismo de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Navarra & (2) Prof. Agregado del Área de Urbanismo de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Navarra & (3) Prof. Adjunta del Área de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Departamento de Arquitectura de la ETS de Arquitectura de la UPV/EHU

RESUMEN: De acuerdo con la legislación española los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico quedan sometidos al informe de determinados órganos de la Administración sectorial del Estado, a fin de coordinar las competencias estatales con la de la administración urbanística. Estos informes, preceptivos y vinculantes, tienen una considerable incidencia en el planeamiento, no solo en su largo proceso de elaboración y tramitación sino también en la propia ordenación que acaban estableciendo. El presente artículo examina el procedimiento que se sigue en la tramitación de los planes generales: cuándo se solicitan y deben emitirse esos informes, cuál es su objeto y alcance. Este estudio permite formular unas posibles respuestas al núcleo del problema, que se encuentra en la necesidad de coordinar el planeamiento urbanístico, que, por su propia naturaleza, tiene un carácter global, con unas políticas sectoriales imprescindibles para garantizar unos servicios públicos necesarios para estructurar funcionalmente el territorio. Estas propuestas supondrían la plena incorporación a estos informes del principio de administración abierta.

Este artículo se apoya en los trabajos realizados por el Grupo de Estudios sobre Afecciones al Planeamiento (GREAP) del que forman parte los autores. Una información más detallada sobre los informes sectoriales que se examinan pueden consultarse en el blog que mantiene GREAP: <https://afeccionesalplaneamientourbanistico.wordpress.com/>
Recibido: 14.03.2019; Revisado: 28.03.2019

Correo electrónico: nmardones@unav.es; jluque@unav.es; izaskun.aseguinolaza@ehu.eus

Nº ORCID: Nuño Mardones <https://orcid.org/0000-0001-6510-7309>, José Luque <https://orcid.org/0000-0001-8175-8881> e Izaskun Aseguinolaza <https://orcid.org/0000-0002-4512-861X>.

Impact of National Sectorial Reports in planning

ABSTRACT: According to Spanish legislation, certain bodies of the State Sectorial Administration have to report on the instruments of Territorial and Urban Planning in order to coordinate national competencies with those of the regional and local administrations. These reports, mandatory and binding, have a considerable impact on planning, not only in its long process of elaboration and procedure, but also in the planning proposal that they end up establishing. The present article examines the proceeding followed in the Urban Masterplan procedure: when the reports are requested, when they should be issued and what their object and scope is. This study allows to formulate possible answers to the core of the problem, which is based in the need to coordinate Urban Planning, with its a global nature, with sectorial policies which are essential to guarantee the necessary public services to structure the territory in functional terms. These answers would involve the full incorporation of the principle of open administration into these reports.

1. Afecciones al planeamiento e informes sectoriales

En el planeamiento se entiende comúnmente por afecciones las condiciones que la legislación o el planeamiento de orden superior imponen a la redacción de un nuevo plan, a su revisión o modificación. Estas afecciones adquieren mayor complejidad cuando encuentran su origen en leyes sectoriales que regulan actividades que tienen una localización determinada, y que no sólo necesitan implantarse en ese suelo, sino también evitar, en ámbitos más o menos extensos, los usos que puedan perjudicar esas actividades. Basada en esa complejidad o en la importancia que el legislador otorga a esas actividades sectoriales, en la tramitación del planeamiento se ha ido introduciendo la exigencia de determinados informes de la administración sectorial.

Es indudable la necesidad de respetar esas afecciones en el planeamiento y la garantía jurídica que pueden otorgar los informes sectoriales previstos; especialmente cuando estos informes tienen un carácter no solo preceptivo, sino vinculante. Pero, al mismo tiempo, es preciso reconocer la complejidad que introduce la implementación de esos informes sectoriales en la elaboración del planeamiento. La relativa frecuencia con la que los tribunales se ven llamados a dictar sentencias que declaran la nulidad de instrumentos de planeamiento es señal de esta complejidad, que se refleja también en las consecuencias legales y administrativas de estas declaraciones de nulidad.

El presente artículo se centra en el examen de los informes vinculantes que afectan al planeamiento urbanístico que ha de emitir la Administración General del Estado, en cumplimiento de determinadas leyes sectoriales, atendiendo en

concreto al caso de los planes generales, por ser éstos los que habitualmente quedan sometidos a un mayor número de informes. Se excluyen de este estudio los informes o controles de carácter medioambiental, en la medida en que, cuando afectan al citado planeamiento urbanístico constituyen un verdadero proceso (la evaluación ambiental estratégica) y no un mero informe sectorial, tal y como son entendidos el resto. El presente análisis se centra, por tanto, en los siguientes:

- Informe de aguas: art. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas
- Informe de costas: art. 112 de la Ley 22/1988, de Costas
- Informe aeronáutico: art. 29.2 del Decreto 584/1972, de Servidumbres Aeronáuticas y la disposición adicional segunda del Real Decreto 2591/1998, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio
- Informe de ferrocarriles: art. 7.2 de la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario
- Informe de carreteras: art. 16.6 de la Ley 37/2015, de Carreteras
- Informe de telecomunicaciones: art. 35.2 de la Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones
- Informe de Defensa Nacional: disposición adicional segunda del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Decreto Legislativo 7/2015)

En cuanto al carácter vinculante de estos informes los textos legales citados son explícitos, excepto en lo que respecta al informe de la administración hidrológica, ya que el Texto Refundido de la Ley

de Aguas se limita a indicar el carácter preceptivo de su solicitud. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹ ha afirmado también el carácter vinculante de este informe.

2. Incidencia de estos informes en la tramitación del planeamiento

De acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo general puede distinguirse entre informes preceptivos o facultativos, e informes vinculantes o no vinculantes². Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el informe preceptivo es aquél que necesariamente debe solicitarse de acuerdo con su normativa reguladora (STC 149/1991, de 4 de julio) y el informe vinculante aquél informe que convierte el acto administrativo en el que se integra en un acto complejo en el que concurren tantas voluntades administrativas como competencias exclusivas se hallen implicadas.

Esta doctrina constitucional ha quedado positivizada en la disposición adicional segunda, apartado 4 de la Ley 13/2003, de Concesión de la obra pública, que establece:

“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. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado [...]. 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.”

Pero aún fuera de este caso, en que se ocasionaría, a priori, un vicio de nulidad de todo el procedimiento del plan, estos informes repercuten directamente en el planeamiento, en la medida en que pueden exigir modificaciones de ciertas determinaciones del proyecto del plan, alterando así la ordenación prevista. No es ésta, además, su única repercusión en el planeamiento, ya

que influyen decisivamente en todo el proceso de elaboración y tramitación, hasta llegar a su aprobación definitiva. De ahí que se identifiquen y analicen, a continuación:

1. Cómo influye el momento en que deben solicitarse los informes.
2. Cuáles son los plazos en los que la administración competente en la materia habrá de emitir el informe y cuáles también las consecuencias de la no emisión en plazo.
3. Hasta qué punto los contenidos de los informes tienen un carácter vinculante –su alcance desde el punto de vista de la legalidad- y, por tanto, en qué medida exigirán la modificación del proyecto del plan en los términos que prevea el propio informe, evitando así su posible nulidad.

La respuesta a estas tres cuestiones depende de lo que, al respecto, establece la correspondiente ley sectorial. Como se podrá comprobar, el modo en que estas leyes resuelven las dos primeras cuestiones es similar, cuando no idéntica en la mayor parte de los casos; aunque no faltan soluciones particulares que sólo se aplican a alguno de estos informes. Sin embargo, la última cuestión planteada necesariamente es distinta para cada informe, como distinta es la materia sobre la que versan.

No obstante, con independencia de la regulación específica de cada afección sectorial, el mismo objeto de este estudio –comprobar la incidencia de estos informes en la tramitación del planeamiento– nos ha aconsejado analizar por separado cada una de estas tres cuestiones, tratándolas sucesivamente en cada una de las leyes sectoriales que rigen los distintos informes.

2.1.-Solicitud del informe

En la mayoría de las afecciones que se examinan la ley aplicable establece que el informe debe solicitarse antes de la aprobación inicial del instrumento de planeamiento; aunque nada impide que la aprobación inicial se realice antes de recibir el informe solicitado.

Por otra parte, la Ley de Telecomunicaciones y el Texto Refundido de la Ley de Aguas se limitan a indicar que la solicitud debe ser previa

¹ Así sucede en la Sentencia del Tribunal Supremo 3275/2012, de 24 de abril de 2012, basándose en el carácter vinculante que establece el apartado 4º de la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Doctrina que ha sido confirmada por numerosas sentencias posteriores.

² La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece en su art. 79.1 que “A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales”. El Art. 80.1, indica que “salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos, y no vinculantes”.

a la aprobación del plan; esa misma condición se establece para el informe de los planes

“que incidan sobre terrenos edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional”³.

Por último, la Ley de Costas prevé un doble informe, uno previo a la aprobación inicial, y otro antes de la aprobación definitiva.

La solicitud del informe simultáneamente a la aprobación inicial del planeamiento permite, en la mayor parte de los casos, que las posibles condiciones que deriven de los informes sectoriales puedan incorporarse a la documentación del plan, al mismo tiempo que se incluyen las modificaciones que provengan de la estimación de las alegaciones presentadas

durante el periodo de exposición e información al público.

Sin embargo, la solicitud de estos informes sectoriales tras la aprobación provisional del plan podría provocar la necesidad de modificar la documentación que se ha aprobado, tanto inicial, como provisionalmente y, en el caso extremo –si suponen una modificación substancial–, un nuevo período de exposición e información pública (Fig. 1).

No obstante, tal como se analiza más adelante –en el apdo. 2.3–, el modo en que la Ley General de Telecomunicaciones afecta al planeamiento aconseja que ese informe sectorial se elabore sobre el proyecto del plan que va a someterse a la aprobación definitiva.

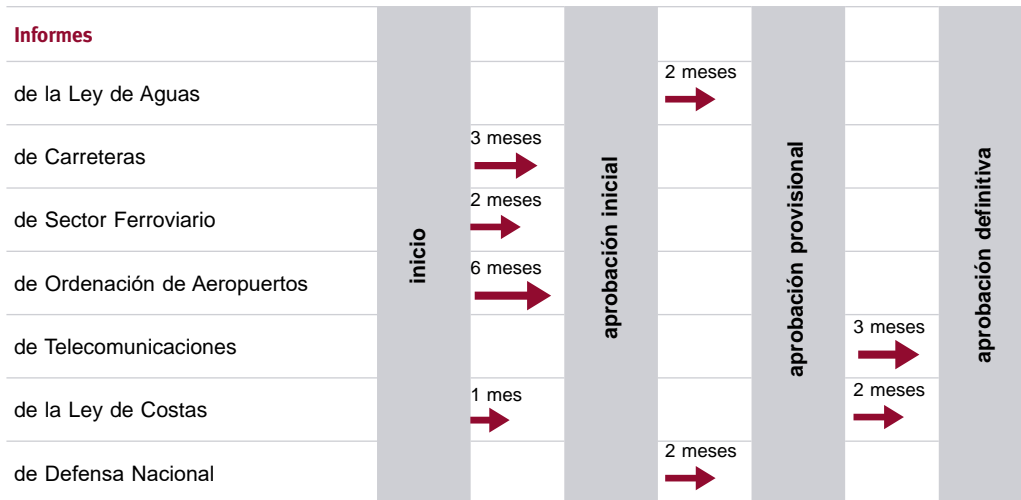


Fig.1/ Momento en que se solicita cada uno de los informes y plazo para su emisión.

Fuente: elaboración propia.

2.2. Plazo para la emisión del informe y consecuencias del incumplimiento de ese plazo

El plazo en el que deben emitirse los distintos informes sectoriales queda fijado en las normas legales que establecen su carácter preceptivo y/o vinculante. Estos plazos se contabilizan desde la entrada del escrito de solicitud del informe en el órgano de la administración que debe emitirlo hasta su recepción en el registro de la administración urbanística que los ha pedido.

Este plazo queda fijado en dos meses para los informes previstos en la Ley del Sector Ferroviario y en la Ley de Costas⁴; y tres meses en la Ley de Carreteras y en la Ley General de Telecomunicaciones. En todos estos casos, transcurrido el plazo fijado sin que el informe haya sido remitido a la administración urbanística, ésta puede continuar con el procedimiento de aprobación del plan.

Para los informes aeronáuticos la legislación fija un plazo de seis meses y, si en este tiempo no se ha remitido el informe, se considera que el mismo

³ Disposición adicional segunda del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Las zonas cuya afectación exige este informe quedan identificadas en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de las zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional

⁴ El artº 117 de la Ley de Costas, fija el plazo de dos meses para el informe que precede a la aprobación definitiva del planeamiento; pero como ya se ha indicado, existe otro informe que se solicita antes de la aprobación inicial, este debe emitirse en el plazo de un mes.

es desfavorable y, en consecuencia, el plan no puede ser aprobado.

Finalmente el plazo para la emisión de los informes de la administración hidráulica y los de Defensa Nacional no quedan fijados en las leyes que establecen esos informes, pero en todo caso les será de aplicación el plazo de dos meses que señala la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Si bien hay que tener en cuenta que ese plazo no se inicia en el momento en que se solicita el informe sino, *“tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada”* (disposición legal citada).

No obstante, una revisión de las abundantes sentencias del Tribunal Supremo que anulan planes urbanísticos por incumplimiento de las condiciones impuestas en el informe de la administración hidráulica, o por su ausencia, permite comprobar que raramente, por no decir en ningún caso, se ha respetado ese plazo de dos meses. Aún más no son infrecuentes los casos en que ese informe no llega a emitirse; circunstancia que, tal como prevé la Ley⁵, equivale al informe desfavorable y, por tanto, impide la aprobación del plan (Ver Fig. 2).

La no emisión del informe equivale a un informe...

Texto refundido de la Ley de Aguas	disconforme
Ley de Carreteras	conforme
Ley del Sector Ferroviario	conforme
Ley de Ordenación de Aeropuertos	disconforme
Ley de Telecomunicaciones	conforme
Ley de Costas	conforme
Informe de Defensa Nacional	conforme

FIG.2/ Consecuencias de la no emisión de informe en el plazo establecido.

Fuente: elaboración propia.

Ante estos hechos merece la pena recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las limitaciones que las competencias estatales

suponen para la administración competente para la ordenación territorial y urbanística, pues ésta *“al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial”*⁷. Para esto es necesario *“articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio”*⁸.

Indudablemente los informes sectoriales previstos por la legislación estatal suponen un medio para coordinar competencias, aunque el sentido de la cooperación quede ya fijado legalmente. No obstante, cuando la administración estatal no ha llegado a emitir el informe que le corresponde, no puede decirse que se hayan utilizado los mecanismos de coordinación y cooperación a los que se refiere la doctrina del Tribunal Constitucional.

Cabe entonces plantearse que para conseguir esa coordinación la administración urbanística elaborase su propio informe, remitiéndolo al órgano de la administración estatal que debía haber informado; entendiéndose que de este modo se inicia el proceso de negociación al que se refiere la disposición adicional segunda de la citada Ley 13/2003:

“Estos informes [...] serán evacuados, tras en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio público o al servicio público de titularidad estatal”.

En todo caso, tal como recoge la citada disposición, el informe que remitiese la administración urbanística debería mostrar que el plan que se está tramitando no afecta al dominio o al servicio público de titularidad estatal. Por poner un ejemplo, en el caso del informe de la administración hidráulica, que el régimen urbanístico de las zonas de protección respeta la legislación aplicable y se dispone de recursos hídricos para atender las demandas que puede originar la ejecución del planeamiento. Análogamente, en el caso del informe

⁵ Así lo declara una continua jurisprudencia, iniciada por la ya citada STS 3275/2012, donde se recuerda el tenor del apartado 4º de la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003.

⁶ Artº 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

⁷ Así se recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional

149/1998, de 2 de julio, Fundamento Jurídico 3, donde se expone y sistematiza la doctrina constitucional sobre el modo de respetar las competencias del Estado y las Autonomías cuando concurren en un mismo territorio.

⁸ En el mismo Fundamento Jurídico de la Sentencia citada en la nota anterior.

aeronáutico, que el plan recoge y da respuesta a las servidumbres aeronáuticas.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo –tal y como se expone en el apdo. 2.3– es clara en cuanto a la nulidad de los instrumentos de planeamiento aprobados con ausencia del informe de la administración hidrológica sobre la disponibilidad de recursos hídricos; por tanto es dudoso que los tribunales acepten que el presunto informe desfavorable que supone su no emisión por el organismo de cuenca pierda su fuerza vinculante por un informe de la administración urbanística. En todo caso, se recoge aquí esta posibilidad, en cuanto puede aconsejar una revisión de la legislación que actualmente regula estos informes sectoriales del planeamiento.

2.3. Alcance de los informes sectoriales

El carácter vinculante de los informes sectoriales garantiza que los instrumentos de planeamiento aprobados definitivamente respetan las afecciones que supone cada una de esas legislaciones sectoriales.

Aun así, desde la perspectiva de la ordenación territorial y urbanística, el hecho de que esos informes se emitan cuando los instrumentos de planeamiento ya han sido elaborados supone un inconveniente pues, salvo que sean totalmente favorables, exigirán introducir alguna modificación, lo que supondrá extender la tramitación del plan en el tiempo necesario para reelaborar la documentación del plan y,

habitualmente, volver a someterlo al informe preceptivo y vinculante del órgano de la administración estatal que corresponda.

De ahí, el interés que tiene poder conocer, desde el inicio de la elaboración de un plan, las afecciones que suponen las legislaciones sectoriales que establecen estos informes. La distinta naturaleza de las materias tratadas en cada legislación sectorial influye en la menor o mayor dificultad –incluso imposibilidad– de conocer esas afecciones antes de que se disponga de la ordenación prevista por el plan, aunque ésta se encuentre en una fase muy temprana. En este sentido, algunas afecciones tienen un contenido “absoluto”, independiente de la ordenación que establezca el plan, mientras que otras afecciones se puede decir que son “relativas” y responden, en mayor grado, a la ordenación que el plan vaya a establecer. A continuación se analizan unas y otras.

2.3.1. Afecciones absolutas

Para que el plan respete estas afecciones basta que incorpore entre sus determinaciones las condiciones que establece la legislación correspondiente para los suelos sujetos a esa afección sectorial. Algunas de estas afecciones quedan determinadas directamente por la legislación que las regula; así sucede si no con todas, con las principales **afecciones de las carreteras y del ferrocarril**. Las leyes correspondientes establecen las zonas de protección como franjas de terreno delimitadas por la infraestructura y una paralela a cada lado de ella a cierta distancia de la explanación o de la plataforma (Fig. 3).

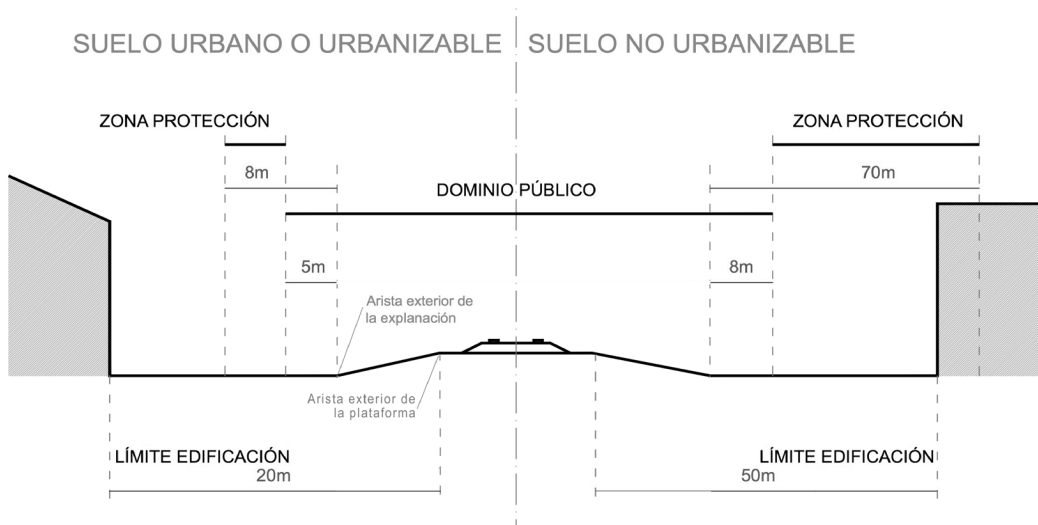


Fig.3/ Zonas de protección de las líneas ferroviarias, según la clase de suelo.

Fuente: elaboración propia.

No obstante, debe precisarse que la mayoría de las afecciones sectoriales que gozan de carácter absoluto requieren de una delimitación previa, realizada por la administración sectorial competente en relación con los suelos afectados por las servidumbres u otro tipo de protección. Así sucede con las servidumbres aeronáuticas, con las de protección del dominio público marítimo terrestre, y también hidráulico, por poner sólo algunos ejemplos.

Las **servidumbres aeronáuticas** de cada aeropuerto y las de las instalaciones radioeléctricas de apoyo al tráfico aéreo se establecen mediante real decreto y las zonas de servicio aeroportuario mediante el Plan Director del Aeropuerto, que incluye también su huella acústica, siendo aprobado por Orden Ministerial. En cualquier caso, la existencia o no de servidumbre en el ámbito de un plan puede comprobarse en la información disponible en internet en las páginas mantenidas por la Dirección General de Aviación Civil, para las instalaciones civiles y por el Ministerio de Defensa, para las militares⁹.

La **Ley de Costas** establece la profundidad de las zonas de servidumbre medida a partir del “límite interior de la ribera del mar”. No obstante, la identificación de los suelos sometidos a estas afecciones exige conocer la posición de ese límite de la ribera, que queda definida con el deslinde del dominio público marítimo-terrestre (art. 17.1 del Reglamento General de Costas). En la página web del Ministerio competente en la materia (actualmente el de Transición Ecológica) se puede consultar la información cartográfica sobre los deslindes, pero es sólo orientativa y remite a la información que debe solicitarse a los Servicios Periféricos de Costas¹⁰.

Por último, la **protección del dominio público hidráulico** establece las zonas de servidumbre y de policía mediante unas franjas de terreno a cada lado del cauce fluvial con una profundidad de 5 y 100 m, respectivamente; pero esos anchos deben medirse a partir del límite cauce, lo que exige que se haya delimitado el dominio público hidráulico. Además para la protección del régimen de las aguas quedan limitados los usos que pueden implantarse en la zona de flujo preferente, que se delimita a través de los estudios de inundabilidad. La delimitación del dominio público hidráulico y de la zona de flujo preferente corresponde a la

administración hidráulica.

El Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI) debe incorporar, de acuerdo con el art. 14.3 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, el conjunto de estudios de inundabilidad realizados por la administración, incluyendo además la delimitación de los cauces del dominio público hidráulico, zona de servidumbre, de policía y de flujo preferente. Sin embargo, como por otra parte resulta lógico, solo una pequeña parte de los cauces fluviales disponen de esas delimitaciones¹¹.

2.3.2. Afecciones relativas

Como ya se ha avanzado, bajo este título se examinan aquellas afecciones cuyo alcance requiere el informe de la administración sectorial sobre el instrumento de planeamiento que se desea aprobar, bien sea porque este alcance depende de las determinaciones que establezca el planeamiento, bien sea por la finalidad del informe.

Este último es el caso del informe previsto en la Ley General de Telecomunicaciones, que goza de carácter vinculante:

“En lo que se refiere a su adecuación a la normativa sectorial de telecomunicaciones, en particular, al régimen jurídico de las telecomunicaciones establecido por la presente Ley y su normativa de desarrollo, y a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas” (art. 35.2).

La adecuación al régimen jurídico de las telecomunicaciones exige comprobar si las determinaciones del planeamiento están alineadas o no con ese régimen. Se trata de un juicio que, en primera instancia, corresponde al órgano de la administración competente en la materia. El Ministerio correspondiente (actualmente el de Economía y Empresa) ha publicado en su página web una sección, *Urbanismo y despliegue de redes*¹², que proporciona orientaciones detalladas de las cuestiones que el planeamiento debe tener en cuenta para adecuarse al régimen jurídico de las telecomunicaciones.

También destacan entre las afecciones relativas: la de la administración hidrológica, sobre la **existencia de recursos hídricos**; el informe de Defensa Nacional, sobre los planes que incidan en las **zonas de interés militar**; y algunas

⁹ https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/particulares/servidumbres/rd_ssaa/default.aspx (14.02.2019) y <http://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/sedef/di-genin/sdgpatrimonio/> (14.02.2019)

¹⁰ <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/procedimientos-gestion-dominio-publico-maritimo-terrestre/linea-deslinde/default.aspx> (14.02.2019)

¹¹ Las consecuencias de la ausencia de esas delimitaciones es tratada en el apdo. 3.1 de este artículo.

¹² <https://avancedigital.gob.es/urbanismo-despliegue-redes/informes/Paginas/informes-urbanisticos.aspx> (14.02.2019).

afecciones derivadas de la legislación de carreteras.

En relación con el primero de ellos es preciso conocer las previsiones del planeamiento con las que quedan relacionadas las nuevas demandas de abastecimiento que han de satisfacerse. Además, tal como ha dictaminado la jurisprudencia, no basta con que el informe declare la existencia de recursos, sino que es necesaria su disponibilidad, lo que requiere la correspondiente concesión administrativa¹³.

Similar es el caso del **informe de Defensa Nacional**, pues solo conociendo la ordenación prevista se puede comprobar que la disposición de las construcciones y usos que pueden establecerse no evitan

“la actuación eficaz de los medios de que disponga [la instalación militar], así como el aislamiento conveniente para garantizar su seguridad y, en su caso, la de las propiedades próximas, cuando aquéllas entrañen peligrosidad”¹⁴.

Informe	Tipo de afecciones
Aguas	Absoluta
	Relativa
Costas	Absoluta
Aeronáutico	Absoluta
Ferrocarriles	Absoluta
	Absoluta
Carreteras	Relativa
	Relativa
Telecomunicaciones	Relativa
Defensa Nacional	Relativa

FIG.4/ Tipo de afecciones que se comprueban en los informes sectoriales; la caracterización como afecciones absolutas o relativas se expone en el apartado 2.3 del artículo.

Fuente: elaboración propia.

¹³ Esta interpretación se avanza ya en las sentencias del Tribunal Supremo 3275/2012 y 6091/2012, y queda claramente establecida en la Sentencia 1058/2014, cuyo Fundamento 8 argumenta: “el informe de la Confederación Hidrográfica ha de versar sobre el aprovechamiento y disponibilidad de los recursos hídricos, y esa disponibilidad no puede verse circunscrita a la mera existencia física del recurso, sino también a su disponibilidad jurídica, pues cuando se trata de verificar si existe o no agua para el desarrollo urbanístico pretendido, de nada sirve constatar que la hay si luego resulta que no es jurídicamente viable su

Por lo que respecta a las **afecciones de la Ley de Carreteras**, algunas de ellas están relacionadas con la ordenación prevista por el plan; en concreto, si la ordenación urbanística prevé nuevas conexiones con la carretera, o si los desarrollos urbanísticos previstos en el plan, aun cuando no tengan acceso directo a la carretera, pueden afectarla por el tráfico inducido que produzcan¹⁵ (FIG. 4).

3. Incidencia de los informes sectoriales en la elaboración del planeamiento

El examen realizado en los anteriores apartados pone ya de manifiesto los efectos que la exigencia legal de estos informes estatales supone en la tramitación de los instrumentos de planeamiento. No solo por la prolongación en el tiempo del procedimiento de aprobación definitiva de los planes, sino también porque los informes se reciben cuando la ordenación que prevé el plan está ya definida. Adicionalmente, estos informes no se conectan entre sí, con lo que no resulta infrecuente que sean incompatibles entre ellos o que, al menos, no guarden coherencia.

La prolongación del procedimiento para la aprobación del planeamiento urbanístico guarda relación directa con los plazos previstos y con los reales y efectivos que resultan precisos para la emisión de los informes. Por otra parte, la no emisión de los mismos en plazo no siempre permite continuar la tramitación del plan, con lo que no es infrecuente que la ausencia del informe suponga dejar en suspenso su aprobación pues -como se ha indicado más arriba (apdo. 2.2)- así sucede en el caso de los informes que deben emitir la administración hidráulica y la aeronáutica

No parece necesario destacar que, al prolongarse la tramitación del plan, este reduce su efectividad pues inicia su vigencia en un contexto distinto de aquél para el que fue formulado. Pero ésta no es la única disfunción que se produce, pues el hecho de que esos informes se emitan cuando los instrumentos de planeamiento ya han sido elaborados (aunque se trate del documento de aprobación inicial) obligan a introducir en el planeamiento unas modificaciones que, con

obtención y aprovechamiento para el fin propuesto”. Tal como exponemos en el párrafo 2 del apdo. 5 la identificación de la existencia de recursos hídricos con existencia de una concesión administrativa plantea unos problemas que la jurisprudencia no parece detectar.

¹⁴ Art. 3 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de las zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional.

¹⁵ Cfr. Nota de Servicio 3/2016, de la Subdirección General de Explotación y Gestión de la Red, en especial apartados 7 y 8.

frecuencia, suponen cambios en la ordenación urbanística que no solo reducen la coherencia del plan, sino que terminan resolviéndose de un modo meramente formal y parcial.

Ante esta situación cabe preguntarse, aunque solo sea de modo retórico si los informes preceptivos y vinculantes son necesarios para asegurar que el planeamiento respete las afecciones sectoriales. Acaso, ¿no bastaría con que la legislación sectorial estableciera, como de hecho ya hace, que esas afecciones deben ser recogidas por el planeamiento y que, en cualquier caso, la licencia municipal, como acto reglado, no podría concederse a una actuación que incumpla las condiciones que exigen las distintas leyes sectoriales?

Por una parte, como ya se ha expuesto anteriormente, no siempre las afecciones sectoriales son independientes de la ordenación prevista, por lo que no es posible trasladar directamente al Ayuntamiento el cometido de comprobar el cumplimiento de las afecciones sectoriales por parte del proyecto de ejecución que se somete a licencia.

Pero, aún en el caso de aquellas que establecen directamente un régimen del uso del suelo en determinados terrenos, el informe preceptivo y vinculante proporciona una seguridad jurídica que garantiza a la administración municipal la efectividad del planeamiento y ofrece una mayor seguridad al mercado del suelo.

De ahí que, ponderando ventajas e inconvenientes, sea posible proponer un procedimiento que, sin disminuir las garantías que proporcionan los informes sectoriales, permita minimizar los inconvenientes que suponen para la efectividad de los instrumentos de planeamiento. Tres vías complementarias se presentan para alcanzar ese objetivo, sin entrar en aspectos puramente organizativos de las propias Administraciones Públicas, como podrían ser la coordinación de todos los informes a través de un único órgano administrativo o el reforzamiento de los efectivos con los que cuentan los órganos informantes, por ejemplo:

1. Disponer en la elaboración de los instrumentos de planeamiento desde su inicio, o tan pronto como sea posible, de un informe de la administración sectorial que identifique las afecciones que debe respetar el planeamiento en cada caso concreto.

2. Reducir los plazos en los que deben emitirse los informes al tiempo estrictamente necesario para cada uno de ellos.
3. Ceñir el contenido de los informes sectoriales a las cuestiones que afectan a las competencias estatales.

En los próximos apartados se examinan estas tres cuestiones.

3.1. Primera identificación de las afecciones sectoriales

3.1.1. Afecciones que pueden conocerse desde el inicio de la elaboración del planeamiento.

Tal como ha recogido en el apdo. 2.3, la mayor parte de las afecciones que deben ser comprobadas en los informes sectoriales tienen un carácter absoluto –independientes de la ordenación que establezca el plan– y, por tanto, pueden ser conocidas desde el inicio de la elaboración del plan. En este grupo entran todas las que establecen zonas de protección respecto a una infraestructura –carretera o ferrocarril–, al dominio público marítimo-terrestre o hidráulico y todas las servidumbres aeronáuticas.

En todos los casos es necesario partir de una información cuya elaboración y mantenimiento incumbe a la correspondiente administración sectorial y que, en muchos casos, está disponible en la red. No obstante, resulta necesario confirmar que esa información está actualizada y vigente, y en caso de que esté en proceso de revisión se sepa la fecha en que está prevista su actualización.

La legislación urbanística de alguna Comunidad Autónoma prevé que al inicio de los planes generales, en la fase potestativa del Avance, el Ayuntamiento solicite determinados informes sobre las afecciones sectoriales de origen autonómico¹⁶. Si este procedimiento se aplicase a las afecciones procedentes de la legislación estatal se evitaría gran parte de los problemas que suponen los informes vinculantes emitidos sobre planes cuando ya están listos para su aprobación definitiva.

No obstante hay que tener en cuenta, por ejemplo, que no se puede esperar que la administración hidrológica haya delimitado los cauces y la zona de flujo preferente de todos

¹⁶ Así, por ejemplo la Ley 2/2006, del Suelo y Urbanismo del País Vasco, en su art. 90.1

los cursos fluviales de su ámbito; pues en los arroyos y en los ríos con una cuenca reducida, esta delimitación supondría una carga de trabajo desproporcionada. Sin embargo, también en estos casos corresponde al órgano de cuenca informar el planeamiento. Y, por tanto, deben indicar qué suelos exigen –para su construcción– la realización previa por parte del promotor, de un estudio de inundabilidad. Informar de ello al inicio de la redacción de un plan tiene evidentes ventajas para la sostenibilidad del planeamiento.

En las infraestructuras de transporte la cartografía disponible en la red es insuficiente para determinar las zonas de protección, ya que la profundidad de esas zonas se mide a partir de la arista exterior de explanación o de la plataforma, un dato que no se incluye en la cartografía convencional¹⁷. Posiblemente, tampoco la administración sectorial dispone de planos con ese detalle; en estos casos podría bastar con que la normativa escrita del plan, al establecer el régimen urbanístico de las zonas de protección, remitiera su delimitación precisa al levantamiento de los planos necesarios para los suelos en los que se vaya a actuar¹⁸.

El art. 33 de la Ley de Carreteras, al establecer la zona de limitación a la edificabilidad, indica que, además de esa limitación, la edificación residencial está sometida a la que resulte del establecimiento de la servidumbre acústica de la carretera. Para prevenir la afección acústica de la carretera se dispone de la información recogida en el Sistema de Información sobre Contaminación Acústica (SICA), aunque en él solo constan los mapas estratégicos de ruido; por tanto para las carreteras que no incluye el SICA sería preciso que la administración sectorial informase –al inicio de la elaboración del plan– del alcance de la servidumbre acústica, o en caso de que no disponga de esa información, que lo comunicase así al promotor del planeamiento.

3.1.2. Afecciones que pueden determinarse con un avance¹⁹ del plan.

Los informes de carreteras, además de comprobar que se respetan las condiciones que la ley establece para sus zonas de protección,

deben examinar el modo en que la ordenación prevista por el plan afecta al servicio que prestan las carreteras; como recoge la Nota de Servicio 3/2016, ya citada, se trata del efecto que producirían la previsión de nuevos accesos, la modificación de los enlaces y el tráfico que pueden generar los desarrollos urbanos que incluya el plan.

No obstante, para realizar ese análisis no resulta necesario disponer de todas las determinaciones que establezca el plan, bastaría con conocer las conexiones con la carretera que este propone y una cuantificación de los desarrollos residenciales o de actividades económicas, con su localización respecto a las carreteras.

De modo análogo, el informe sobre la existencia o inexistencia de los recursos hídricos necesarios para atender la demanda de los desarrollos propuestos por un plan puede emitirse si se conoce la cuantificación y calificación de esos desarrollos y, por tanto, el aumento de la demanda hídrica previsible, sin que sea necesario conocer todas las determinaciones del plan.

3.1.3. Peculiaridades del Informe de telecomunicaciones.

Este informe debe comprobar que el plan no impone restricciones desproporcionadas al despliegue de las infraestructuras de telecomunicaciones. Basta revisar la relación de los problemas más habituales, de los que esta administración sectorial informa en su portal informático, para constatar que aquéllos pueden producirse por determinaciones de muy diverso tipo. Esta variedad de las afecciones de la Ley de Telecomunicaciones solo puede comprobarse sobre la documentación completa del plan. No obstante, rara vez las condiciones que imponga este informe exigirán modificaciones de entidad en el planeamiento.

3.2. Incidencia de los plazos fijados para la emisión de los informes

Seis de los siete informes sectoriales en los que se centra este estudio disponen para su remisión

¹⁷ Tampoco están disponible en la red los estudios informativos de carreteras o ferrocarril; y aunque los Ayuntamientos afectados recibieron en su día esos estudios, no siempre los conservan localizables.

¹⁸ Con frecuencia, pero no siempre, esta es la solución que se indica en los informes sectoriales, pero no faltan ejemplos de informes en los que se pide que se grafie en los planos las aristas de explanación o de la plataforma.

¹⁹ La mayor parte de la legislación urbanística autonómica prevé, en la tramitación del planeamiento, la preparación de

un Avance, que sin incluir las determinaciones que tendrá el Plan que será aprobado inicialmente por la Administración, incluye suficiente información para que la población, e incluso las propias Administraciones Públicas, pueda formular sugerencias, observaciones y alternativas. Una documentación de este tipo podría servir para solicitar los informes sectoriales a que nos referimos (cfr. Entre otras: Art. 29 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía y art. 56 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid).

a la administración urbanística de un plazo no superior a tres meses y, además, en caso de que no se hayan emitido en ese plazo, se considera que son favorables a los solos efectos de poder continuar con la tramitación del plan. Así sucede con los informes de costas, ferrocarril, carreteras, telecomunicaciones y defensa.

Por tanto, si esos informes se solicitan—como está previsto— antes de la aprobación inicial del planeamiento y en éste se recogen correctamente las correspondientes afecciones, el carácter preceptivo y vinculante no tiene por qué afectar negativamente al tiempo requerido para la tramitación y aprobación definitiva del plan.

Distinto es el caso de los informes establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y en la legislación aeronáutica; en sendos casos la ausencia del informe equivale a un informe desfavorable y no es posible la aprobación definitiva del plan sin obtener previamente la conformidad del órgano sectorial correspondiente. En este sentido hay que tener en cuenta que, tal como se ha expuesto en el apdo. 2.2, la administración hidrológica debe emitir el informe en un plazo máximo de dos meses, y la administración aeronáutica, en seis meses.

3.3. Contenido de los informes sectoriales

Interesa ahora examinar el contenido de los informes del planeamiento elaborados por las distintas administraciones estatales. Su alcance legal ha sido ya analizado anteriormente (apdo. 2.3), pero el modo en que quedan redactados los informes que se emiten inciden en el tiempo que media entre la solicitud del informe y la reelaboración del plan para cumplir las condiciones que, con frecuencia, exige.

Esta exposición se limitará a los informes aeronáuticos e hidrológicos, ya que son estos los que se emiten en unos plazos más largos. Por otra parte, las cuestiones que se identifican en estos casos pueden también encontrarse —con mayor o menor frecuencia— en el resto de los informes sectoriales emitidos por la administración, tanto estatal, como autonómica.

3.3.1. En los informes aeronáuticos.

La Dirección General de Aviación Civil (DGAC) dispone en el portal del Ministerio de Fomento

²⁰ El núcleo de esta información se encuentra en la página “Orientaciones para la redacción de documentos de planeamiento”: https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/

una amplia información sobre el procedimiento que se sigue en la solicitud y elaboración de estos informes. En su conjunto ponen de manifiesto el protocolo que se sigue por la DGAC para la elaboración de su informe y supone una indudable ayuda para reducir los tiempos que puede suponer la obtención del informe favorable²⁰.

Se incluye en esa página web un modelo de “Informe-tipo” con los apartados (del A al G) con el contenido que habitualmente tienen cada uno de ellos. El examen de un buen número de informes aeronáuticos permite comprobar que en su apdo. “C. Normativa Sectorial”, se indica que el plan urbanístico debe incluir mención a la normativa sectorial aplicable, y sigue una relación exhaustiva de las leyes y decretos que integran esa normativa. Resulta llamativo que se considere necesario mencionar una normativa, cuando lo esencial es cumplir las condiciones que se establecen legalmente, mientras que el hecho de recoger explícitamente las leyes y decretos que las imponen lejos de facilitar la correcta interpretación del plan la hace más compleja.

En el apdo. “F. Servidumbres aeronáuticas”, se incluye habitualmente la indicación de que en las zonas situadas fuera de las servidumbres aeronáuticas la ejecución de cualquier construcción que supere los 100 m requiere pronunciamiento previo de Agencia Estatal de Seguridad Aérea. Efectivamente, así lo dispone el art. 8 del Decreto 584/1972, pero se trata de una exigencia aplicable a todo el territorio nacional, por tanto, por lo que se refiere al informe de planeamiento bastaría que la DGAC comprobase que el plan no prevé construcciones de esa altura.

La página web referida proporciona unas “Indicaciones que deberían incluirse en la normativa de planeamiento”, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- A. “Conforme a lo indicado el artículo 166 de la ley 13/1996, desarrollada por el Real Decreto 2591/98, el planeamiento urbanístico deberá clasificar a la Zona de Servicio Aeroportuaria como Sistema General Aeroportuario o denominación similar, estableciendo como su perímetro, al menos, el que figura en el Plan Director en coordenadas U.T.M., sin que existan determinaciones que puedan suponer una perturbación o interferencia a la explotación y desarrollo aeroportuario, así como que se contemplen dentro de la Zona de Servicio los usos que figuran en el Plan Director y en general aquellos que no sean incompatibles

[DIRECCIONES_GENERALES/AVIACION_CIVIL/INFORMACION/PROCEDIMIENTOS/INFOR_PLANT_URBANISTICO/proc_aerop_envio.htm](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/AVIACION_CIVIL/INFORMACION/PROCEDIMIENTOS/INFOR_PLANT_URBANISTICO/proc_aerop_envio.htm) (14.02.2019)

con la explotación y desarrollo del aeropuerto, prevaleciendo en caso de contradicción las disposiciones que figura en el Plan Director sobre las que pudiera establecer el planeamiento urbanístico o cualquier normativa no estatal aplicable”.

Es dudoso que tenga sentido incluir ese texto en la normativa de un plan, ya que lo decisivo es que la administración aeronáutica, al elaborar el informe, compruebe que el plan cumple lo establecido en el precepto legal que cita y, en su caso, indique qué determinaciones del plan deben ser modificadas para cumplirlo.

Algo similar sucede con algunas de las indicaciones que se contienen en el apartado:

B.“En los ámbitos clasificados como Suelo Urbano No Consolidado afectados por la huella sonora, no se consideran compatibles las modificaciones urbanísticas que supongan un incremento del número de personas afectadas para los usos residenciales ni los dotacionales educativos o sanitarios [...]”.

De nuevo se trata de unas condiciones que la administración aeronáutica debe comprobar en el plan que se somete a su informe, sin que sea razonable contentarse con que el plan recoja de modo genérico esas condiciones. Del mismo carácter son la mayoría de las indicaciones que se contienen en el apartado “C) Servidumbres aeronáuticas”, por lo que no resulta necesario examinar con detalle cada una de ellas.

Sí merece la pena referirse a una de las indicaciones recogidas en ese apartado

C.“Según el artículo 10 del Decreto 584/72, de Servidumbres Aeronáuticas, el planeamiento deberá indicar que las instalaciones previstas en el ____ no emiten humo, polvo, niebla o cualquier otro fenómeno en niveles que constituyan un riesgo para las aeronaves que operan en el Aeropuerto de ____, incluidas las instalaciones que puedan suponer un refugio de aves en régimen de libertad. Por otro lado, se deben tener en cuenta las posibles reflexiones de la luz solar en los tejados y cubiertas, así como fuentes de luz artificial que pudieran molestar a las tripulaciones de las aeronaves y poner en peligro la seguridad de las operaciones aeronáuticas”.

Siguiendo ese texto, en los informes se incluye con frecuencia: “Según el artículo 10 del Decreto 584/72, de Servidumbres Aeronáuticas, el planeamiento deberá indicar que las instalaciones previstas no emiten humo, polvo, niebla o cualquier otro fenómeno” (continúa con el texto del apartado C) que se acaba de citar).

Sin embargo, el tenor del citado art. 10, es el

siguiente:

“La superficie comprendida dentro de la proyección ortogonal sobre el terreno del área de servidumbres aeronáuticas queda sujeta a una servidumbre de limitación de actividades, en cuya virtud la Autoridad Nacional de Supervisión Civil o el órgano competente del Ministerio de Defensa, en el ámbito de sus propias competencias, podrán prohibir, limitar o condicionar actividades que se ubiquen dentro de la misma y puedan suponer un peligro para las operaciones aéreas o para el correcto funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas. Dicha posibilidad se extenderá a los usos del suelo que faculden para la implantación o ejercicio de dichas actividades, y abarcará, entre otras: [sigue una amplia relación de actividades entre las que se encuentran las que recoge el modelo de informe en el apartado C) que se acaba de citar]”.

Como se puede comprobar, lo que establece el citado art. 10 es la posibilidad de que la Autoridad Nacional de Supervisión Civil, en el ámbito de sus propias competencias, prohíba, limite o condicione un conjunto de actividades. Sin embargo, no indica que el planeamiento urbanístico deba recoger esas condiciones, entre otros motivos porque es dudoso que el planeamiento urbanístico esté facultado para establecer determinaciones tan genéricas y difíciles de comprobar en la concesión de las licencias de obras, que sería el instrumento destinado a garantizar el cumplimiento de esas condiciones.

3.3.2. Informes de la administración hidrológica.

Como ya se ha señalado, en la preparación de los informes del planeamiento que debe elaborar la administración hidrológica intervienen varios órganos y oficinas: Comisaría de Aguas, Área de Control de Vertidos, Oficina de Planificación Hidrológica. Posiblemente esta circunstancia explica, por una parte, la extensión de los informes, que se presentan como un conjunto de informes parciales que se incluyen frecuentemente como anexos, o, en otras ocasiones, se transcriben unos a continuación de otros. De este modo las conclusiones del informe al indicar las condiciones que debe cumplir el plan se limitan a remitir al contenido de esos informes parciales, sin determinar con precisión qué condiciones son vinculantes y cuáles simplemente aconsejables.

Con frecuencia en los informes se incluyen consideraciones que se limitan a recordar preceptos legales que, o bien no tienen encaje en las deter-

minaciones normativas que corresponden a un plan urbanístico, o no tienen aplicación en el plan que se informa, pues no se prevén actuaciones del tipo a las que se refieren esos preceptos. A modo de ejemplos se pueden señalar algunas de las consideraciones que pueden encontrarse en la gran mayoría de los informes²¹: se recuerda que es preceptivo el informe previo de las Confederaciones “a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias”; la necesidad de “cumplir las medidas que prevea la legislación civil ante el riesgo de inundaciones, no responsabilizándose este Organismo de cuenca de futuras afecciones a causa de esta circunstancia”; “las actuaciones que se realicen sobre el Dominio Público Hidráulico deberán solicitar la preceptiva autorización del Organismo de cuenca”.

Una cuestión de especial relevancia es el modo en el que los organismos de cuenca informan sobre la suficiencia de recursos hídricos; pues con frecuencia se utilizan expresiones que, a tenor de las sentencias de los tribunales sobre esta materia, difícilmente superarían el criterio que establece la jurisprudencia. Se recoge aquí, a modo de ejemplo, la forma en la que se expresa un informe favorable en cuanto a las demandas hídricas: “atendiendo a la información actualmente disponible en esta Oficina y a falta de que el peticionario concrete las previsiones de aumento de demanda derivadas del plan al que hace referencia el presente informe, disponen de recursos renovables superiores a la explotación actual. En tal circunstancia se podría afirmar que existe disponibilidad de recursos hídricos en origen”²².

Cabe poca duda de que, examinado este informe por los tribunales, se concluiría que en el plan así informado no queda garantizada la disponibilidad de recursos hídricos. Indudablemente se trata de una cuestión que requiere un examen pormenorizado que excede el objetivo de este artículo, pero de suficiente importancia como para dejar constancia, aquí, del problema.

4. Unas respuestas al núcleo del problema

El examen del proceso que se sigue para la solicitud y elaboración de los informes sectoriales y para la incorporación de sus conclusiones al

planeamiento (FIG. 5) ha permitido identificar los inconvenientes que pueden suponer para una tramitación ágil de los instrumentos de planeamiento, pero también ha proporcionado algunas cautelas que podrían paliar estas dificultades.

Pero, sobre todo, nos enfrenta con el núcleo de este proceso que se encuentra en la necesidad de coordinar el planeamiento territorial y urbanístico, que, por su propia naturaleza, tiene un carácter global, con unas políticas sectoriales imprescindibles para garantizar unos servicios públicos necesarios para estructurar funcionalmente el territorio, pero que, por su propia naturaleza, tienen un carácter puntual o vertical.

El Tribunal Constitucional se ha referido de un modo claro a esta necesidad de coordinación:

“Por lo que a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial se refiere, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal²³”.

Como ya se ha expuesto, el modo en el que la legislación establece y regula los informes estatales del planeamiento dificulta especialmente la coordinación entre la administración estatal y las administraciones autonómicas y locales, ya que éstas –como administración urbanística– tienen que coordinarse con, al menos, siete administraciones sectoriales del Estado y con sus correspondientes normas sectoriales.

Desde la promulgación de la Constitución Española, la ley del suelo estatal ha proporcionado, mediante la regulación del derecho de propiedad y otros aspectos ciertamente relevantes, un marco legal básico para la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas. No ha sido un proceso sencillo y ha costado mucho tiempo y más de una sentencia del Tribunal Constitucional, hasta llegar al Texto Refundido de la Ley del Suelo y de la Rehabilitación Urbana, que, tras el último filtro realizado por la STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, es respetuoso con el reparto constitucional de competencias.

²¹ Esta frecuencia, que nos dispensa de incluir referencias concretas, permite deducir que los informes utilizan un modo delo que, en esta cuestión, se limitan a reproducir.

²² Informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro, n/ref. 2011-OU-23 (2011-O-1515) emitido en enero 2017; la cita corresponde a la página 8.

Informe	Disposición legal	Tipo de afecciones	Momento en que se solicita	Plazo para la emisión de informe	Consecuencia de la no emisión de informe
Aguas	Texto Refundido de la Ley de Aguas	Absolutas y relativas	Después de la aprobación inicial	2 meses	Equivale a informe desfavorable
Costas	Ley 22/1988, de Costas	Absolutas	Antes de la aprobación inicial y de la aprobación definitiva	1 mes, el primer informe 2 meses el informe final	Puede continuar la tramitación del plan
Aeronáutico	Decreto 584/1972, de Servidumbres aeronáuticas — Real Decreto 2591/1998, sobre ordenación de los aeropuertos de interés general	Absolutas	Antes de la aprobación inicial	6 meses	Equivale a informe desfavorable
Ferrocarriles	Ley 3872015, del Sector Ferroviario	Absolutas	Antes de la aprobación inicial	2 meses	Puede continuar la tramitación del plan
Carreteras	Ley 37/2015, de carreteras	Absolutas y relativas	Antes de la aprobación inicial	3 meses	Puede continuar la tramitación del plan
Telecomunicaciones	Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones	Relativas	Después de la aprobación provisional	3 meses	Puede continuar la tramitación del plan
Defensa Nacional	Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana	Relativas	Después de la aprobación inicial	2 meses	Puede continuar la tramitación del plan

FIG.5/ **Tabla resumen con los datos que deben tenerse en cuenta en relación con cada uno de los informes sectoriales.**

Fuente: elaboración propia.

Esta experiencia permite aconsejar una regulación de los informes preceptivos y vinculantes del planeamiento, de competencia estatal, mediante un único texto normativo que permita tomar en consideración, al mismo tiempo, las garantías que exigen las legislaciones sectoriales, con las competencias autonómicas de la ordenación territorial y urbanística.

Queda fuera del objeto de este estudio formular una propuesta sobre la naturaleza legal y el contenido de la regulación normativa que se considere aconsejable, pero sí está en condiciones de identificar los problemas y los desajustes que esta regulación podría resolver. Basta para ello repasar los inconvenientes que han sido detectados a lo largo de este estudio y extraer algunas conclusiones.

4.1. Alcance de los informes

Como se ha mostrado en distintos apartados de este estudio, el modo en el que la legislación sectorial correspondiente establece el alcance de los informes vinculantes da lugar a distintas interpretaciones, tal y como pone de manifiesto la abundancia de contenciosos-administrativos que se producen en este campo. Es verdad que en un buen número de ellos el litigio se centra en la pretensión de que el informe no sea vinculante, o viene motivado por la aprobación del plan sin contar con algún informe exigido por la legislación sectorial. Pero no faltan aquellos que también tienen su origen en la distinta interpretación sobre el alcance del informe, las condiciones exigibles por la legislación y demás aspectos reglados que el informe debe comprobar.

4.2. Protocolo para la solicitud y elaboración de los informes

Ya se ha hecho referencia a las orientaciones que, a través de los correspondientes portales informáticos, proporcionan algunos de los órganos de la administración estatal que tienen encomendados la elaboración de estos informes. Así sucede en la administración aeronáutica y en la de telecomunicaciones. Estas orientaciones ponen de manifiesto el interés que tendría la existencia de un protocolo público para la elaboración de cada uno de estos informes.

Dicho protocolo debería recoger, al menos, las siguientes cuestiones:

- El modo de obtener, al comenzar la elaboración del plan, la información necesaria para poder considerar desde el inicio las afecciones sectoriales que cada informe debe comprobar
- La posibilidad de solicitar un informe –aunque en algunos casos no sea el definitivo– antes de concluir el proyecto del plan que se va a someter a la aprobación inicial y, en este caso, la documentación que debe incluir ese anteproyecto de plan
- El contenido del informe y, especialmente, del apartado conclusivo, en el que deberían quedar identificadas con claridad y de modo expreso las observaciones vinculantes u orientativas que se formulan. Estas observaciones deberían referirse a las determinaciones urbanísticas del plan que deben

ser modificadas o añadidas; sin recoger exposiciones generales sobre cuestiones que el plan debe tener en cuenta, muchas de las cuales forman parte de una normativa que, por su propia naturaleza, resulta directamente aplicable

- Las acciones que la administración receptora del informe podría llevar a cabo en caso de desacuerdo con el informe

4.3. Ajustar los plazos fijados para la emisión de los informes

En el apdo. 2.2 se han examinado los plazos que la ley prevé para la emisión de cada uno de los informes previstos. Allí se han identificado los principales problemas que esos plazos y la consecuencia de la no emisión del informe, dentro de aquéllos, pueden producir.

Si el objetivo estriba en conseguir una tramitación ágil del planeamiento, sin pérdida de seguridad jurídica, los plazos deberían ajustarse al tiempo necesario para la elaboración de cada uno de esos informes, considerando además los medios que deben ponerse a disposición de los órganos encargados de su emisión, para asegurar el funcionamiento eficaz de la administración estatal en este cometido.

Por otra parte, una adopción adecuada de los protocolos que han de seguirse en la solicitud y elaboración de estos informes podrían reducir sensiblemente el tiempo que ha de dedicarse a esta tarea.

En cualquier caso, no basta ajustar los plazos previstos en la legislación a los tiempos necesarios, sino que es preciso que los distintos órganos de la administración cumplan esos plazos, evitando así retrasos en la aprobación del plan, o que éste se apruebe con unas determinaciones que deberían haber sido evitadas.

Especialmente perjudicial es ese incumplimiento de los plazos en los casos en los que la no emisión del informe en plazo equivale a un informe desfavorable, tal y como actualmente sucede con los informes de la administración aeronáutica e hidrológica. Este último caso es especialmente grave pues la experiencia muestra que es frecuente que los informes de los organismos de cuenca no se emitan en plazo. En este sentido es reveladora la situación que, al respecto, expone el informe “Agua y Ordenación del Territorio”,

correspondiente al año 2009, elaborado por el Defensor del Pueblo; en él, refiriéndose a los informes de los organismos de cuenca previstos en el Art. 25.4 de la Ley de Aguas, se puede leer:

“No dejan de llamar la atención algunos retrasos: una cosa son los escasos 10 días del artículo 83 LPC y otra el año de demora que en ocasiones encontramos, a todas luces excesivo sobre todo si queda sin justificación convincente²⁴”.

El tiempo transcurrido desde 2009 no ha modificado sustancialmente esa demora en la emisión de estos informes, incluso la equiparación legal entre la no emisión de informe y el informe desfavorable puede haber afectado negativamente. Lógicamente la situación es diversa en los distintos organismo de cuenca, pero el hecho de que no se haya resuelto el problema queda constatado por los planes de gestión del riesgo de inundación de, prácticamente, todas las demarcaciones hidrográficas, pues, entre las medidas que se establecen para reducir ese riesgo de inundación, se encuentra la “mejora de la eficiencia en la emisión de los informes del art. 24.5 TRLA”²⁵.

4.4. Plena incorporación del principio de administración abierta

Los principios de la administración abierta, recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no solo reconocen el derecho de acceso a la información pública, sino también el deber de la administración de publicar “de forma periódica y actualizada la información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”²⁶.

La incorporación del principio de la administración abierta a los informes estatales exige la plena publicidad de la documentación que recoge las afecciones al planeamiento que estos informes deben comprobar, documentación que ha de mantenerse actualizada “en las sedes electrónicas o páginas web de una manera clara,

estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables”, tal como indica el art. 5.4 de la citada ley.

La documentación gráfica georreferenciada, accesible a través un visor, dota a esa información de un carácter estructurado y, además, deberá incluir referencias a los actos administrativos mediante los cuales se han aprobado las delimitaciones y afecciones que recoge esa documentación.

Por otra parte esta transparencia quedaría reforzada si los órganos de la administración a los que corresponda emitir estos informes preceptivos y vinculantes, hiciesen pública, periódicamente, una relación de los informes solicitados y resueltos. Esta información, en la medida en que incluye los motivos que dan lugar a informes desfavorables, facilitaría que el planeamiento que se remite para su informe recoja adecuadamente las afecciones sectoriales, evitando así retrasos en la tramitación de los planes y reduciendo el número de aprobaciones de planes que los tribunales pueden declarar nulos.

5. Conclusión a modo de desiderata

En el anterior apartado se han ido recogiendo los principales problemas prácticos que, para la correcta y ágil elaboración y tramitación del planeamiento urbanístico, supone el modo en que actualmente inciden en este proceso los informes preceptivos y vinculantes que establece la legislación sectorial del Estado. En algunos casos esos inconvenientes proceden del tenor de los correspondientes preceptos legales; en otros, de su interpretación jurisdiccional y, por último, en otros casos, simplemente del modo en que son implementados por los órganos de la administración estatal.

De este estudio se extraen las siguientes conclusiones:

1. Para facilitar el carácter integral al que debe aspirar la ordenación territorial y urbanística y la regulación de los informes sectoriales debería

²⁴ Informe “Agua y Ordenación del Territorio”, presentado en la comparecencia Defensor del Pueblo ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, el 9 de marzo de 2010. El texto se refiere a los 10 días que marcaba el art. 83 de la Ley 30/1992, actualmente derogada, para evacuar los informes cuando no hay una disposición que exija otro plazo; el informe considera que ese es el plazo que corresponde a los informes de la administración

hidrológica, al no existir en esa fecha 2010, ninguna disposición que indicase otro plazo.

²⁵ Cfr. por ejemplo: PGRI del Ebro (Anejo 2, p. 8), del Duero (Anejo 2, p. 10), del Miño-Sil (anejo 2, p. 8), y del Guadalquivir (anejo 2, p.7), aprobados por el Real Decreto 18/2016.

²⁶ Art. 5.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

realizarse de un modo unitario, atendiendo simultáneamente a las diversas necesidades sectoriales, de carácter estatal y a los cometidos que corresponden al planeamiento.

2. La legislación sectorial, al determinar las afecciones que ha de respetar el planeamiento ha de tener en cuenta el alcance y limitaciones de la técnica urbanística, así como los procedimientos administrativos que deben seguirse en la implementación de las previsiones de aquel planeamiento.

En este sentido, por ejemplo, debería establecerse con precisión qué disponibilidad de recursos hídricos deben requerirse en relación con las propuestas de ordenación que plantee el planeamiento. Si se considerase necesario que se exija la disponibilidad jurídica –tal y como la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende el requisito de la existencia de recursos hídricos– sería necesario adaptar a esta exigencia el procedimiento que se sigue actualmente en las concesiones de agua para abastecimiento de las poblaciones. No obstante hay que tener en cuenta que el planeamiento general regula desarrollos futuros que no siempre se llegan a realizar, por lo que parece que el momento más adecuado para exigir esa concesión sería aquél en el que fuesen a concretarse tales previsiones, mediante el correspondiente planeamiento de desarrollo.

3. La regulación de los informes sectoriales debe establecer, en sus líneas básicas, el procedimiento que se seguirá en su elaboración y remisión a la administración urbanística, incluyendo las consultas que se pueden hacer al órgano de la administración sectorial antes de remitir para su informe el proyecto del plan urbanístico; la apertura de un proceso de negociación cuando la administración urbanística no considere adecuado el informe elaborado por la administración sectorial y el plazo en el que debe remitirse cada uno de los informes sectoriales, de modo que cuando el órgano de la administración sectorial considere necesario ampliar el mismo deba justificarlo y comunicarlo a la administración urbanística.

4. Asimismo se regulará la accesibilidad universal de la documentación necesaria para conocer las afecciones sectoriales que debe respetar el planeamiento: documentación que debe mantenerse actualizada, georeferenciada y en formatos reutilizables por los interesados. En esa información constará el acto administrativo

que aprueba la documentación elaborada por la administración sectorial.

6. Referencias

6.1. Legislación

— Estatal

- Ley 8/1975, de 12 de marzo, de las zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional.
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.
- Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de concesión de obras públicas.
- Ley 21/2003, de 7 de julio, Seguridad Aérea.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.
- Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras.
- Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y de la Rehabilitación Urbana
- Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de Servidumbres Aeronáuticas.
- 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 y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, modificado parcialmente por el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero.
- Real Decreto 2591/1998, de 4 de 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.
- Real Decreto 18/2016, de 15 de enero, por el que se aprueban los Planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla.

— Autonómica

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo (de la

Comunidad de Madrid).
Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo (del País Vasco).

6.2. Jurisprudencia

—Sentencias del Tribunal Constitucional

STC 40/1998, de 19 de febrero, en respuesta a los recursos de inconstitucionalidad 522/1993, 525/1993, 548/1993 y 551/1993. En relación con determinados preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
STC 149/1998, de 2 de julio, en respuesta a los recursos de inconstitucionalidad 1689/1988, 1708/1988, 1711/1988, 1715/1988, 1717/1088, 1723/1988, 1728/1988, 1729/1988 y 1740/1988, contra la Ley 21/1988, de 28 de julio, de Costas.

—Sentencias del Tribunal Supremo

STS 3275/2012, Sección 5 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 24 de abril de 2012, en respuesta al recurso 2263/2009.
STS 6091/2012, Sección 5 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 25 de septiembre de 2012, en respuesta al recurso 3135/2009.
STS 3416/2013, Sección 5 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 21 de junio de 2013, en respuesta al recurso 3838/2010.
STS 1058/2014, Sección 5 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 18 de marzo de 2014, en respuesta al recurso 3310/2011.

STS 3926/2015, Sección 5 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 29 de septiembre de 2015, en respuesta al recurso 645/2014.

6.3. Documentos administrativos y portales de la administración

DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe “Agua y Ordenación del Territorio”, presentado en la comparecencia Defensor del Pueblo ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, el 9 de marzo de 2010.

MINISTERIO DE DEFENSA, Dirección General de Infraestructuras, Subdirección General de Patrimonio, <http://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/sedef/digenin/sdgpatrimonio/> (14.02.2019).

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, Secretaría de Estado para el Avance Digital, Urbanismo y despliegue de redes, <https://avancedigital.gob.es/urbanismo-despliegue-redes/informes/Paginas/informes-urbanisticos.aspx>

MINISTERIO DE FOMENTO, Dirección General de Carreteras, Subdirección General de Explotación y Gestión de la Red. Nota de Servicio 3/2016.

— Agencia Estatal de Seguridad Aérea, https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/particulares/servidumbres/rd_ssaa/default.aspx (14.02.2019)

— Aéreo, Actividades y servicios, Normativa y procedimientos,

https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/AVIACION_CIVIL/INFORMACION/PROCEDIMIENTOS/INFOR_PLANT_URBANISTICO/proc_aerop_envio.htm (14.02.2019)

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, Costas y Medio Marino, Procedimientos y gestión del dominio público marítimo-terrestre <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/procedimientos-gestion-dominio-publico-maritimo-terrestre/linea-deslinde/default.aspx> (14.02.2019).