



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo

Facultad de Derecho
PCEO DERECHO/ADE

TRABAJO FIN DE GRADO

LA EMISION DE LOS INFORMES SECTORIALES EN EL
PLANEAMIENTO URBANISTICO ESPAÑOL

Alumno: Miguel Antonio Sordo Fernández

Convocatoria: Extraordinaria de finalización estudios

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es entender la influencia de los informes sectoriales en el planeamiento urbanístico, teniendo en cuenta las legislaciones vigentes y la bibliografía actual. Para abordar este tema, primero se examina la naturaleza del urbanismo tal como lo entendemos. Posteriormente, se analiza la estructuración de los informes sectoriales en el marco del procedimiento administrativo y se seleccionan algunos de los informes más significativos en nuestra legislación. Además, se estudia la jurisprudencia relacionada, en particular cómo aborda los desafíos que estos informes presentan. Por último, se discuten las medidas adoptadas a niveles autonómico y estatal para mitigar las complicaciones derivadas de los informes sectoriales.

Abstract

The primary aim of this study is to understand the impact of sectoral reports on urban planning, taking into account current legislation and the latest bibliography. To tackle this subject, we first examine the essence of urbanism as we understand it. Subsequently, the structuring of the sectoral reports within the administrative procedure is analyzed, and some of the most significant reports in our legal system are highlighted. Furthermore, related jurisprudence is studied, especially in terms of how it addresses the challenges these reports pose. Finally, the measures adopted at both the regional and national levels to mitigate complications arising from sectoral reports are discussed.

Abreviaturas y acrónimos

- Art..... Artículo
- DAE..... Declaración Ambiental Estratégica
- EAE..... Evaluación ambiental estratégica
- IAE..... Informe Ambiental Estratégico
- LC.....Ley de Costas
- LJCA..... Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
- LPA..... Ley de Procedimiento Administrativo Común
- LSV..... Ley sobre régimen del suelo y valoraciones
- Pág..... Página
- PGOU..... Plan general de ordenación urbana
- STS Sentencia del Tribunal Supremo
- TS..... Tribunal Supremo
- TRLA..... Texto refundido de la ley de aguas
- TRLSU..... Texto Refundido de la Ley del Suelo

Contenido	
Resumen	1
Abstract	1
Abreviaturas y acrónimos	2
1. INTRODUCCIÓN	5
2. LOS INFORMES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	6
2.1. EL SILENCIO EN LOS INFORMES	9
2.2. LOS INFORMES NO SOLICITADOS	12
2.3. LA IMPUGNACION DE LOS INFORMES	13
3. LOS DIFERENTES INFORMES SECTORIALES	14
3.1. LOS INFORMES DE CARRETERAS	14
3.2. LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA (EAE)	16
3.3. LOS INFORMES RELACIONADOS CON EL DOMINIO PÚBLICO	18
3.3.1. EL INFORME HIDRÁULICO	18
3.3.2. EL INFORME MARÍTIMO-TERRESTRE	19
3.4. INFORMES DE SUMINISTROS	19
3.4.1. INFORMES SECTORIALES DE AGUAS	19
3.4.2. INFORMES SECTORIALES DE TELECOMUNICACIONES	21
4. ANÁLISIS CUESTIONES JURISPRUDENCIALES	22
5. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DIRIGIDA A CORREGIR LOS PROBLEMAS DETECTADOS EN RELACIÓN CON LOS INFORMES SECTORIALES	26
5.1. LEY 4/2022, DE 27 DE JULIO, DE RACIONALIZACION Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE EXTREMADURA	27
5.2. LEY 4/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS URGENTES, COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS	28
5.3. LEY 5/2022, DE 15 DE JULIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE CANTABRIA	30
5.4. LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA	32
6. LA INICIATIVA ESTATAL	35
6.1. ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA	36
6.2. PROPOSICIÓN DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y PROCESALES PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA	43
7. CONCLUSIONES	46
BIBLIOGRAFÍA	48

DEDICATORIA

Quiero agradecer a Dios y a María, la Virgen Madre de Dios en su advocación de los Dolores que, en los momentos más oscuros y desafiantes de este viaje académico, siempre encontré consuelo y guía en mi fe. A Dios, quien me dio la resiliencia para enfrentar cada reto y seguir adelante, le debo mi perseverancia. A la Virgen María, en su advocación de los Dolores, quien simboliza el sacrificio y el amor incondicional, le agradezco por recordarme la importancia de la pasión y la entrega en cada paso del proceso.

A mis queridos padres Fran y Ana que, desde mis primeros pasos hasta este momento culminante en mi educación, mis padres han sido pilares de apoyo, amor y comprensión. Su confianza en mí, su paciencia y su amor incondicional han sido el impulso que me ha llevado a superar cada desafío. A través de los años, han celebrado mis triunfos y me han brindado consuelo en los momentos de duda. Su amor ha sido la base sólida sobre la que he construido este logro.

A mis amigos Iván, Juanjo, Mase, Elena, Samuel, Natalino y Aldara, que, en este viaje, la amistad ha sido una fuente inestimable de alegría, consuelo y motivación. Cada uno de ellos, a su manera, ha sido un faro en los días nublados, ofreciendo risas, consejos y, en ocasiones, distracciones necesarias. Han sido mis compañeros de viaje, y cada página de este trabajo lleva impresa la esencia de los momentos compartidos y las lecciones aprendidas juntos.

A todo el pueblo rumano que, durante un año crucial en mi vida, tuve el privilegio de ser acogido por la cálida y generosa ciudad de Petrosani. Esta experiencia me enseñó el valor de la diversidad, la riqueza de otras culturas y la importancia de la adaptabilidad. La amabilidad y hospitalidad que me brindaron en Rumanía han dejado una huella indeleble en mi corazón. Aunque fue un periodo relativamente corto, los aprendizajes y la calidez que recibí seguirán siendo una parte fundamental de quien soy.

1. INTRODUCCIÓN.

La administración pública, como garante del interés general y reguladora de la intervención en el territorio, ha experimentado una notable proliferación en la solicitud de informes sectoriales en los últimos tiempos. Este fenómeno se asocia con una voluntad de exhaustividad y precaución ante los múltiples desafíos y dimensiones que se abordan en el planeamiento urbanístico. Desde perspectivas medioambientales hasta aspectos socioeconómicos, pasando por la movilidad, la salud o el patrimonio, el marco normativo busca abordar cada faceta con profundidad.

Si bien esta minuciosidad en principio parece ofrecer una visión integral y evitar omisiones significativas, se corre el riesgo de generar un sistema paralizante. El incremento exponencial de estos informes sectoriales puede acarrear demoras significativas en la aprobación de los planes urbanísticos. La complejidad y multidimensionalidad de las ciudades modernas, junto con los cambios vertiginosos en la sociedad, implican que mientras se espera la emisión y aprobación de un informe, otros factores o variables pueden haber cambiado, generando la necesidad de un nuevo análisis.

Adicionalmente, un exceso de burocratización y la necesidad de múltiples informes pueden llevar a la parálisis por análisis. Es decir, se invierte tanto tiempo en evaluar y analizar cada posible escenario o impacto, que la toma de decisiones se retarda y, con ello, la puesta en marcha de proyectos necesarios para el desarrollo y bienestar de la ciudadanía.

A ello hay que sumar la potencial contradicción entre informes. Diferentes entidades o departamentos pueden tener visiones o prioridades distintas, lo que puede generar desencuentros en sus respectivas evaluaciones. Esto conlleva a un laberinto administrativo en el que se deben conciliar posturas, dilatando aún más la aprobación de los planes.

Si bien la intención subyacente de requerir informes sectoriales es garantizar un urbanismo holístico, responsable y adaptado a las necesidades actuales, es imperativo buscar un equilibrio. Una gestión eficaz y ágil, junto con una adecuada coordinación entre entidades, es esencial para evitar que la saturación de informes se convierta en un obstáculo para el desarrollo urbano sostenible y el progreso de la sociedad.

Ejemplos como la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Alaior en 2016, en el cual un informe quedó extraviado en medio de una maraña de papeles hasta que el funcionario encargado se jubiló y propició la nulidad de todo el plan, o la nulidad del plan urbanístico de Santander debido a la falta de un informe de

suficiencia de recursos hídricos que propicio la nulidad de todo el plan, no únicamente del nuevo suelo urbanizable o lo nuevos desarrollos, sino que afecto al ya consolidado que no debería verse afectado, ilustran la necesidad imperiosa de establecer plataformas que faciliten la emisión y coordinación de informes sectoriales entre distintas administraciones. Estas situaciones subrayan que la administración, en ocasiones, se muestra ineficaz o incapaz de cumplir con todas las exigencias legales en el proceso de tramitación de un plan urbanístico. La proliferación de informes sectoriales es un fenómeno en crecimiento y, aunque se ha comenzado a abordar mediante legislación estatal y autonómica, es necesario seguir trabajando para reducir los efectos adversos de la falta de emisión de estos informes y asegurar una gestión más eficiente en el ámbito del planeamiento urbanístico.

En síntesis, si bien la intención subyacente de requerir informes sectoriales es garantizar un urbanismo holístico, responsable y adaptado a las necesidades actuales, es imperativo buscar un equilibrio. Una gestión eficaz y ágil, junto con una adecuada coordinación entre entidades, es esencial para evitar que la saturación de informes se convierta en un obstáculo para el desarrollo urbano sostenible y el progreso de la sociedad.

2. LOS INFORMES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Los informes son actos de trámite no decisorios que tienen carácter informativo o acreditativo, que dictados por un órgano especializado en el ámbito del procedimiento administrativo y son útiles para la instruir al órgano decisor.¹

Si atendemos a la sentencia (STS 26 de junio de 1998, de 25 de noviembre de 1992) encontramos una definición reveladora y respetada por toda la doctrina “los informes son meros actos de trámite y no actos definitivos susceptibles de revisión independiente, de modo que, si no se tuviera de acuerdo con el contenido del informe, habría que impugnar la resolución final adoptada en función del informe”.

Los informes, en el contexto administrativo, pueden clasificarse de diversas maneras según su naturaleza y efectos. Una de esas clasificaciones se refiere a si su solicitud por parte del órgano administrativo es obligatoria o potestativa, siendo denominados, respectivamente, como "preceptivos" o "facultativos". Adicionalmente, según su carácter vinculante, estos informes pueden ser "vinculantes" o "no

¹ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho Administrativo parte general*. Tecnos, Madrid, 2018, pp. 536-539..

vinculantes", lo que determina si el órgano administrativo debe adherirse o no a lo establecido en el informe al momento de tomar su decisión.

Salvo disposición normativa expresa en sentido contrario, la regla general es que los informes tendrán un carácter facultativo y no vinculante, permitiendo una mayor discrecionalidad al órgano administrativo.

En circunstancias donde la administración requiera la emisión de un informe, es imperativo que en la solicitud se especifiquen de manera clara y concisa los puntos o aspectos sobre los cuales se requiere dicho informe. Si el informe es de carácter preceptivo, la solicitud deberá, además, hacer referencia al precepto legal que lo establece como tal, o bien fundamentar la pertinencia de solicitarlo si se considera necesario para resolver la cuestión en juego.

Cuando un informe ostenta carácter vinculante, esto impone a la administración una obligación jurídica de tomar una resolución en consonancia con las determinaciones o recomendaciones contenidas en dicho informe. La administración no tiene la discrecionalidad de desviarse de lo estipulado en el informe sin una justificación jurídica válida. Estos informes se emiten usualmente en situaciones donde la normativa vigente busca asegurar ciertos controles técnicos, legales o de otro tipo, y la decisión administrativa debe estar en línea con esos controles. Un ejemplo claro podría ser el art. 106.1 de la LPA² el cual establece que los actos nulos de pleno derecho para su revisión solo podrán ser acordado mediante un dictamen previo y favorable del Consejo de estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

No obstante, en aquellos casos en que los informes carezcan de carácter vinculante, la Administración no se halla jurídicamente obligada a adoptar una resolución conforme a lo señalado por el órgano consultivo. Sin embargo, ello no le faculta a desatender el informe sin más; deberá fundamentar de modo explícito las razones jurídicas que le llevan a apartarse del parecer del referido órgano, de conformidad con lo establecido en el art. 35.1.c). de la LPA

Los informes deberán ser remitidos mediante medios electrónicos en un término de 10 días, a menos que una norma específica disponga otro plazo. Si, superado el termino estipulado, no se han producido, por regla general, se pueden proseguir las diligencias.

² "1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1."

Sin embargo, atendiendo al art. 80.3 en relación con el art 22.1 LPA³, en supuestos donde el informe tenga naturaleza preceptiva, la tramitación podría hallarse en suspensión durante el término máximo legal de resolución, por un lapso que no exceda los 3 meses. Si transcurrido ese plazo no se hubiese recibido el informe, el procedimiento continuará según lo estipulado (art. 22.1.d) LPA).

Actualmente, la omisión de un dictamen preceptivo en la tramitación de un expediente administrativo se erige como un vicio procedimental. La determinación de su carácter invalidante se asentará en su naturaleza vinculante; no obstante, la falta de dictámenes no vinculantes también puede acarrear la nulidad de la resolución administrativa si su omisión afecta la garantía jurídica del acto o causa un estado de indefensión a los sujetos involucrados.⁴

Cada acto administrativo ha de ser emitido por el órgano que ostenta la competencia material y territorial específica. La competencia emerge como el primigenio criterio subjetivo inherente al acto, y requiere que el o los responsables del órgano hayan sido legítimamente nombrados conforme a las normas jurídicas, sin que se evidencie en ellos ninguna causal de impedimento o desviación de poder. Asimismo, los informes sectoriales deben ajustarse fidedignamente al contenido y alcance previstos en la

³ “ El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 68 de la presente Ley. b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada. c) Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado. d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento. e) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente. f) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados. g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.”

⁴ MEDINA GONZÁLEZ, S., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., FUENTETAJA PASTOR, J. A. Y BACIGALUPO SAGGESE, M. *Derecho Administrativo II: Régimen Jurídico de la actividad Administrativa*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 329-330.

normativa específica que los rige, consolidando así una suerte de principio de tipicidad en la actuación administrativa.⁵

Podemos evidenciar otra distinción dentro de los informes sectoriales q los que tienen carácter estatal y los que tienen carácter autonómico:

Los informes sectoriales de índole estatal se encuentran adscritos a específicos órganos de la administración sectorial del Estado, en aras de armonizar las competencias de este nivel gubernamental con las competencias administrativas en el ámbito urbanístico. Estos informes, de carácter preceptivo y vinculante, poseen una relevancia destacada en el ámbito del planeamiento urbanístico, influyendo no solo en el prolijo proceso de elaboración y tramitación, sino también en la concreta ordenación que se establece finalmente.⁶

Por su parte, los informes sectoriales de carácter autonómico son competencia de las respectivas Comunidades Autónomas. Estas regulan la solicitud de dichos informes por los ayuntamientos a los organismos sectoriales competentes, instaurando mecanismos de coordinación que garantizan una adecuada integración de dichos informes en el plan urbanístico. El carácter de estos informes ya sea vinculante o meramente consultivo, dependerá de la materia específica tratada y será definido por la normativa autonómica pertinente, incidiendo directamente en su proceso de elaboración y tramitación.⁷

2.1. EL SILENCIO EN LOS INFORMES.

En el ámbito de los informes, el fenómeno del silencio administrativo adquiere particular significancia, dada la recurrente demora o falta de emisión de estos durante el proceso de planeamiento.

El silencio administrativo se configura como una presunción jurídica que se establece con el objetivo de brindar protección a los administrados ante la falta de respuesta por parte de la administración pública. En el contexto de los informes sectoriales, estamos tratando una actividad formal específica que se caracteriza por la

⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho Administrativo parte general*, pp. 544-545.

⁶ MARDONES FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N., LUQUE VALDIVIA, J. & ASEGUINOLAZA BRAGA, I. "Incidencia los informes sectoriales estatales en el planeamiento". En: *Ciudad y territorio estudios territoriales*. Ministerio de Fomento (Gobierno de España), Madrid, 2019. P. 375 – 376

⁷ MARDONES FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N., LUQUE VALDIVIA, J. & ASEGUINOLAZA BRAGA, I. "Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento II. Previsiones de la legislación urbanística y sectorial". En: *Ciudad y territorio estudios territoriales*. Ministerio de Fomento (Gobierno de España), Madrid, 2019. P. 799 -800

omisión en la emisión de una declaración unilateral de voluntad, juicio, conocimiento o deseo que la administración pública está legalmente obligada a realizar dentro del ejercicio de una potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria.

En el caso de los informes este fenómeno, que se califica como inactividad formal singular, está habitualmente vinculado al ejercicio concreto de una potestad administrativa, la cual implica la creación de un acto administrativo relacionado con una situación jurídica específica y particular. La operatividad de esta figura jurídica radica en que, en caso de que la administración no cumpla con su obligación de emitir una resolución, se presume que esta ha sido otorgada de manera implícita a través del mencionado silencio administrativo. La naturaleza de este silencio ya sea positiva o negativa, dependerá de las circunstancias particulares inherentes a cada caso específico.⁸

La asignación de un carácter negativo o desestimatorio al silencio administrativo encuentra su raíz y propósito específico vinculados intrínsecamente con la particular estructura técnica del recurso contencioso administrativo. Este se conceptualiza como un procedimiento de impugnación de decisiones previas, cuya licitud es objeto de examen ulterior. Por otro lado, el silencio administrativo de carácter positivo ha mantenido históricamente una naturaleza y función diferenciadas, más orientadas hacia un control a posteriori de la regularidad de ciertas actuaciones de los administrados o de entidades o órganos administrativos subalternos. Estas actuaciones requerirían ser complementadas por una autoridad administrativa superior, mitigando así la rigidez inherente al control de supervisión o tutela, tal y como se estructura en diversas normativas.⁹

Conforme al art. 21.1 de la LPA, se impone a la administración la obligación de emitir una resolución determinada y proceder a su notificación en todos los trámites, independientemente del mecanismo de inicio, exceptuando aquellos casos que finalicen mediante acuerdos o pactos y aquellos trámites vinculados al ejercicio de derechos sujetos al deber de declaración responsable y comunicación anterior.

El art. 88.5 de la LPA estipula que bajo ningún supuesto podrá la administración escudarse en el silencio, ambigüedad o deficiencia de los preceptos jurídicos aplicables para abstenerse de resolver.

MENÉNDEZ, P. Y EZQUERRA, A. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Editorial Thomson Reuters, Cizur Menor, 2021, p. 489.

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo I*, Editorial Thomson Reuters, Cizur Menor, 2020, pp. 643 y ss.

Se insta a las entidades administrativas a que articulen resoluciones determinadas, lo cual implica que los informes, como cualquier acto administrativo, deben ser emitidos de manera explícita, dado que atienden a una petición específica. El silencio se configura como una ficción jurídica ideada para actuar, no para inhibirse, puesto que este último podría conllevar a una estancación total del procedimiento.

En aquellos casos en que el ordenamiento jurídico no prevea un término específico para un determinado procedimiento, la normativa supletoriamente fija un plazo de tres meses. Este período comenzará a computarse desde la fecha de resolución de iniciación o desde que la solicitud tenga entrada en el registro electrónico del ente o autoridad competente, dependiendo de si el trámite ha sido instaurado de oficio o a petición del interesado. El ordenamiento jurídico exige que la administración delimite los términos para la emisión de dictámenes, enfatizando asimismo la interpretación del silencio administrativo.

No obstante, el término máximo de resolución puede suspenderse por diversas circunstancias, tal como lo prevé el art. 22.1 de la LPA:

- Si se requiere al promovente a subsanar omisiones o aportar pruebas esenciales.
- Cuando un dictamen previo de una entidad de la Unión Europea sea imperativo.
- Si el desenlace del trámite pudiese ser influenciado por un procedimiento aún inconcluso a nivel de la Unión Europea.
- Al solicitar informes obligatorios a una entidad, ya sea del mismo rango o distinto.
- Al llevar a cabo evaluaciones técnicas o análisis dirimentes propuestos por los promoventes.
- Al instaurar negociaciones encaminadas a culminar el trámite de manera consensuada.
- Si, para la determinación del trámite, es imperativo un dictamen previo de una jurisdicción.

El art. 22.2 de la LPA estipula que el término deberá ser suspendido en casos como:

- Si una entidad solicita a otra la anulación o modificación de un acto considerado ilegal, que sirva de base para un acto que la primera debe emitir.
- Cuando la autoridad competente considere pertinente ejecutar acciones adicionales esenciales para la resolución.
- En caso de que los interesados susciten la recusación en cualquier estadio del trámite.

2.2. LOS INFORMES NO SOLICITADOS.

Cuando un informe no es emitido pese a haber sido debidamente solicitado, nos encontramos ante un supuesto de inactividad administrativa, lo que da lugar a la aplicación del silencio administrativo, cuyo sentido - positivo o negativo - dependerá de las especificidades del asunto en cuestión.

Por el contrario, si el informe no fue objeto de solicitud, estamos ante un error procedimental de raíz, lo que configura un vicio radical en el procedimiento administrativo que impide la continuación del procedimiento y nos lleva a la nulidad de este. En este supuesto, no cabe la figura del silencio administrativo, ya que su configuración exige, como presupuesto esencial, una previa acción o requerimiento por parte de la administración que no ha sido satisfecho en el tiempo establecido. La omisión en la solicitud del informe impide la generación de la presunción derivada del silencio administrativo.

Conforme a la doctrina, la omisión en la solicitud de un informe puede conducir a la declaración de nulidad de pleno derecho del planeamiento. Esta interpretación doctrinal se proyecta en los que los informes, aun siendo preceptivos, independientemente de su carácter vinculante o no, no son requeridos. La doctrina para explicar esta postura remite al extinto artículo 16 de la LSV, que únicamente admitía la configuración de un silencio administrativo positivo cuando concurrieran dos presupuestos: que previamente se hubiera sometido el asunto a información pública y que, en paralelo, se hubieran requerido los informes preceptivos correspondientes, agotándose sin respuesta el término legalmente establecido para su emisión.¹⁰

En múltiples disposiciones legales se contempla la instauración del silencio administrativo negativo en relación con informes de carácter vinculante. Dicha previsión, aunque razonable, no salvaguarda la seguridad jurídica ni preserva la eficacia administrativa. Se detecta una notoria carencia en cuanto a la protección de otras entidades administrativas y, sobre todo, del interés público. Llama la atención la ausencia de previsiones sancionatorias o de responsabilidad para aquellos sujetos que, estando obligados, incumplan con el deber de emitir el informe en el plazo estipulado. Esta laguna normativa, lamentablemente, puede ser el caldo de cultivo para una inactividad deliberada por parte de la administración, desencadenando potenciales

¹⁰ ALONSO MAS, M. J. Y NARBÓN LAÍNEZ, E. *El Silencio Administrativo y su Problemática Procesal*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, p. 47.

perjuicios al debido proceso administrativo y a los derechos e intereses de los administrados.¹¹

2.3. LA IMPUGNACION DE LOS INFOMES.

Dentro del marco del Derecho Administrativo, los actos de trámite, por regla general, no son susceptibles de impugnación. Este principio viene refrendado por el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, que establece una diferenciación entre aquellos actos de trámite que "resuelven, de forma directa o indirecta, el fondo del asunto, hacen inviable la continuación del procedimiento, originan una situación de indefensión o causan un perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos", y otros actos de trámite. Respecto a los primeros, es viable la interposición de recursos administrativos.

El artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) preceptúa que "El recurso contencioso-administrativo será procedente contra las disposiciones de carácter general y frente a los actos, tanto expresos como presuntos, de la Administración pública que concluyan la vía administrativa. Serán impugnables, ya sean definitivos o meramente de trámite, siempre que estos últimos resuelvan, directa o indirectamente, sobre el núcleo del asunto, hagan inviable la prosecución del procedimiento, generen indefensión o causen un daño irreparable a derechos o intereses legítimos". Esta normativa consolida la posibilidad de acudir al recurso contencioso-administrativo ante dichas situaciones. Los informes emitidos durante la tramitación del planeamiento forman parte del expediente, influye la resolución de este, pero son meros actos de trámite, que ordinariamente como no ponen fin al mismo punto.

Conforme al análisis vertido por Gabriel Soria Martínez¹², en relación con la Sentencia nº 322/2020, de fecha 26 de junio, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (rec. 4196/2017), se arroja luz sobre un aspecto esencial del Derecho Administrativo: la impugnabilidad de ciertos informes, aun siendo estos actos de trámite.

En el citado fallo, el fundamento jurídico segundo avala la posibilidad de impugnación de un informe de carácter desfavorable. Dicho informe concernía a una petición realizada por el Ayuntamiento de Sanxenxo en materia de delimitación de núcleos urbanos. La singularidad del caso radica en que, a pesar de tratarse de un acto

¹¹ SORIA MARTÍNEZ, G. et al. *Los informes sectoriales en el planeamiento urbanístico*. Editorial RDU, Madrid, 2021, p. 29.

¹² SORIA MARTÍNEZ, G. et al. *Los informes sectoriales en el planeamiento urbanístico*. Editorial RDU, Madrid, 2021, p. 31.

de trámite, dicho informe resolvía, ya sea de manera directa o indirecta, sobre el núcleo esencial del asunto, encajando en la previsión del artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. De este modo, el informe, por su carácter obstaculizador y conclusivo, impedía cualquier posterior determinación por parte de la entidad municipal, configurándose, como un acto de trámite cualificado, habilitante para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa.

De este análisis se desprende una consideración de vital trascendencia: aquellos informes que obstaculicen o estancuen la consecución de un expediente resultan directamente impugnables. Sin embargo, si estos informes derivan en un acto administrativo de aprobación o denegación, su contestación se efectuará en el marco de la impugnación del acto al que pertenecen, que, basado en el contenido del informe, materializa una resolución concreta.

3. LOS DIFERENTES INFORMES SECTORIALES.

El progreso y la creciente complejidad del sistema urbanístico en España han dado lugar a un incremento sustancial en la cantidad de informes que deben ser emitidos, tanto por órganos estatales como autonómicos. En la actualidad, se torna de especial relevancia el análisis de la naturaleza de estos informes, ya sea de carácter preceptivo o vinculante, en el contexto de la aprobación de un plan urbanístico y la implicación de la no solicitud o la emisión fuera de plazo de estos.

3.1. LOS INFORMES DE CARRETERAS.

La figura de los informes en el ámbito de carreteras y ferrocarriles se encuentran dentro de la ley 37/2015 se sientan las bases del informe que en cada caso variará según la situación.

Conforme al artículo 16 de la normativa sobre carreteras, se establece un mecanismo preciso sobre la emisión y tramitación de informes sectoriales en la materia. Se delega en el Ministerio competente la responsabilidad de elaborar y remitir el informe, que posteriormente requerirá la ratificación por parte de las Comunidades Autónomas y otras entidades con competencia sobre el territorio afectado. El diseño normativo prevé un plazo de treinta días para la emisión de las respuestas. En casos de silencio administrativo, se interpretará en su vertiente positiva. Sin embargo, cualquier manifestación de desacuerdo por parte de las entidades consultadas deberá estar debidamente fundamentada, permitiendo al Ministerio decidir sobre la continuación de la tramitación. En casos de relevancia, el Consejo de Ministros podrá intervenir,

revisando o modificando el estudio en un plazo no superior a un año desde su aprobación inicial.

La norma subraya la supremacía de los estudios de carreteras aprobados sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial o urbanística en trámite, estableciendo que los promotores de dichos instrumentos deben garantizar su congruencia con los informes de carreteras ya validados. Se establece, asimismo, una proscripción explícita de cualquier instrumento de modificación, revisión o ejecución que contravenga un estudio de carreteras definitivamente ratificado. La transgresión de este mandato conlleva la nulidad de pleno derecho del instrumento de ordenación.

El artículo también prevé mecanismos de control y coordinación, estipulando que cualquier modificación, revisión o adaptación de un instrumento de planificación que pueda afectar a las carreteras estatales requiere un informe vinculante del Ministerio de Fomento. Este informe, de carácter preceptivo, tiene un plazo de emisión de tres meses y su falta de emisión en dicho término se interpreta de forma positiva. Cualquier determinación urbanística contraria a los intereses estatales será nula de pleno derecho. Esta disposición garantiza una adecuada coordinación entre las administraciones, priorizando la salvaguarda de la infraestructura carretera y los intereses estatales, al tiempo que se establecen mecanismos claros y temporales para una eficiente gestión administrativa.

La regulación que establece el artículo 16 respecto a los informes sectoriales en materia de carreteras refleja el intento del legislador de equilibrar, por un lado, la necesidad de proteger y preservar la infraestructura carretera estatal y, por otro, garantizar la agilidad y eficiencia en la tramitación administrativa de proyectos urbanísticos o territoriales que puedan influir en dicha infraestructura.

La solicitud de informes sectoriales de carreteras, aseguran que todos los impactos y externalidades de un proyecto sean adecuadamente evaluados y mitigados. Sin embargo, la necesidad de obtener múltiples informes puede prolongar y complicar los procesos de aprobación ralentizando proyectos de importancia estratégica.

La introducción del concepto de silencio administrativo positivo, son mecanismos que buscan impulsar una mayor eficiencia y celeridad en la tramitación. Sin embargo, si bien agiliza la tramitación, podría dar lugar a la omisión de consideraciones importantes que un informe detallado podría haber destacado. Es un equilibrio delicado entre facilitar la aprobación de proyectos y asegurar que todas las implicaciones y efectos de un plan sean debidamente considerados.

La exigencia de que las determinaciones urbanísticas sean congruentes con los informes de carreteras previamente aprobados es una manifestación clara de la primacía del interés estatal en la preservación y protección de la infraestructura carretera. Esto resalta la importancia estratégica de las carreteras en el contexto nacional y la necesidad de protegerlas frente a posibles desarrollos incompatibles.

3.2. LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA (EAE).

Se encuentra dentro del marco de la ley 21/2013. La evaluación ambiental es un pilar esencial en la salvaguarda del medio ambiente en el derecho urbanístico. Este mecanismo propicia la integración de los principios de sostenibilidad en la adopción de determinaciones estratégicas. A demás, a través de la evaluación de proyectos específicos, se asegura una óptima prevención de potenciales afecciones ambientales, proporcionando herramientas efectivas para su mitigación.

En la esfera internacional, su relevancia queda patente mediante el Convenio relativo a la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, fechado el 25 de febrero de 1991 —denominado Convenio de Espoo—, que fue ratificado por nuestro Estado el 1 de septiembre de 1992, y su subsiguiente Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica, ratificado el 24 de junio de 2009.

De la disposición adicional cuarta, quinta y sexta de la ley 21/2013 podemos extraer la relación de la evaluación ambiental con otras normas, la concurrencia y la jerarquía y las estructuras que son competencia del Estado.

En relación con aquellos planes, programas o proyectos sometidos a la obligatoriedad de una evaluación ambiental, las Autoridades con competencias en la materia deberán instaurar procedimientos ya sean coordinados o conjuntos, con el propósito esencial de eludir redundancias evaluativas.

Ante la eventualidad de una concurrencia de planes impulsados por diferentes Órganos Administrativos, éstos deberán implementar acciones, evitando así superposiciones y garantizando que las repercusiones ambientales significativas inherentes a cada uno sean debidamente atendidas.

Cuando dichos planes y programas se articulen en variados niveles jerárquicos de resolución dentro de una misma Entidad Administrativa, la valoración ambiental en cada instancia deberá ser efectuada atendiendo al estadio concreto del proceso decisorio en el que se ubique el plan o programa en cuestión, con el objetivo primordial de obviar repetición de evaluaciones. En contextos concurrencia de planes o programas, aquellos no deberán ser expuestos a un nuevo procedimiento evaluativo debido a la creación y

sanción de un plan urbanístico o territorial, en particular, las infraestructuras bajo titularidad estatal que, en su planeación sectorial, hayan sido objeto de una evaluación ambiental conforme a lo establecido en esta legislación.

Bajo estas circunstancias, la Autoridad Administrativa responsable de la ratificación del plan urbanístico o territorial podrá requerir que se contemplen elementos que no fueron específicamente abordados en la evaluación ambiental inicial.

La doctrina constitucional establece, de manera clara, que las comunidades autónomas no pueden, mediante el ejercicio de sus competencias sectoriales en materia ambiental, restringir o condicionar el ejercicio de las competencias sectoriales que corresponden al Estado. En tales circunstancias, la EAE del instrumento de planificación territorial o urbanística sí estará habilitada para analizar aquellos aspectos que no fueron concretamente abordados en la evaluación efectuada con anterioridad.¹³

El preámbulo de la ley sienta las bases de la naturaleza jurídica del informe, que es preceptivo y determinante. Este informe no admite recurso y su emisión debe ser publicada en el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial pertinente. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se presenta con una doble vertiente: por un lado, se configura como un procedimiento administrativo simple pero que, simultáneamente, se inscribe dentro de un marco más complejo. Por la necesidad de emisión de la Declaración Ambiental Estratégica (DAE), recogida en el artículo 25 de la ley. Esta declaración ostenta carácter preceptivo y, el Informe Ambiental Estratégico (IAE), aludido en el artículo 31, comparte naturaleza con la DAE.

Por su parte, el artículo 10 establece las consecuencias derivadas de la omisión en la emisión de las declaraciones e informes ambientales. La ausencia de estos documentos conduce a la activación del silencio administrativo negativo, dado que tal omisión no puede interpretarse como una evaluación ambiental implícitamente favorable. De igual manera la ley en su artículo 9.1 establece la nulidad de los planes que no contengan la EAE siempre y cuando el planeamiento este supeditado a la emisión de este.

¹³ CHINCHILLA PEINADO, J. A. "Sostenibilidad ambiental y control del cambio climático en la tramitación de los instrumentos de planeamiento, la evaluación ambiental estratégica". En: SORIA MARTÍNEZ, G. et al. *Los informes sectoriales en el planeamiento urbanístico*. Editorial RDU, Madrid, 2021, p. 97.

3.3. LOS INFORMES RELACIONADOS CON EL DOMINIO PÚBLICO.

3.3.1. EL INFORME HIDRÁULICO.

Para conocer de los informes en materia hidráulica debemos atender al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de aguas TRLA.

De conformidad con el artículo 25.4 del TRLA, se delega en la Confederación Hidrográfica la potestad de emitir el informe y determina que el informe no emitido en plazo se entenderá desfavorable a tal efecto. Sin embargo, la indeterminación en la redacción de este precepto, al no especificar claramente el momento preciso para su periodo de emisión, y las consecuencias de la omisión de su solicitud, así como la verdadera naturaleza de este, obliga a la jurisprudencia a dar respuesta estos aspectos del informe. No obstante, se debe resaltar que el artículo 128.3 del TRLA sí determina de manera expresa la naturaleza vinculante del informe estatal cuando se refiere a "la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que repercutan de manera directa sobre las tierras destinadas para los proyectos, obras e infraestructura hidráulica de relevancia nacional, contemplados en los planes hidrológicos de cuenca o en el plan hidrológico nacional".

De acuerdo con la jurisprudencia, específicamente la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de fecha 14 de noviembre de 2014 (recurso núm. 2419/2012; RJ 2014\5927)¹⁴, se estipula que el plazo aplicable para la emisión de estos informes será de 2 meses, tal y como se establece en la ley del contrato de concesión de obra pública. Dicha sentencia también enfatiza sobre el carácter preceptivo y vinculante de los informes relacionados con asuntos hidráulicos.

A raíz de esta calificación de los informes como preceptivos y vinculantes, y basándose en la tendencia dominante de la jurisprudencia, la omisión de este informe o su emisión con carácter desfavorable conllevaría a la nulidad de pleno derecho del acto o disposición en cuestión. No obstante, la jurisprudencia ha determinado, en ciertas ocasiones, la mera suspensión de los planes que carecían del informe pertinente o en los casos donde el informe emitido resultaba desfavorable.

¹⁴ IGLESIAS GONZÁLEZ, F. "Informes sectoriales en el planeamiento urbanístico relacionados con el dominio público: aguas, costas, vías pecuarias, minas". En: SORIA MARTÍNEZ, G. et al. *Los informes sectoriales en el planeamiento urbanístico*. Editorial RDU, Madrid, 2021, p. 130 y ss.

3.3.2. EL INFORME MARÍTIMO-TERRESTRE.

La información relativa a los informes marítimos se encuentra recogido mayoritariamente en la ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (LC)

Según el artículo 112.a) de la Ley de Costas, es competencia de la Administración del Estado la emisión del informe, el cual ostenta carácter preceptivo y vinculante en relación con planes y normativas de ordenación territorial o urbanística, así como su modificación o revisión, especialmente en lo que atañe al cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Costas y las normas promulgadas para su implementación y aplicación.

Por otro lado, el artículo 117.2 de la Ley de Costas establece que previamente a la aprobación inicial, el órgano competente deberá remitir el contenido del proyecto en cuestión a la Administración del Estado. Esta última tiene un plazo de un mes para emitir un informe que recoja las sugerencias y observaciones que considere pertinentes. Posteriormente, la administración competente remitirá dicho informe a la Administración del Estado, la cual cuenta con un plazo de 2 meses para emitir su dictamen. En caso de que el informe resultase adverso en cuestiones de su competencia, se establecerá un periodo de consultas con el objetivo de alcanzar un consenso. Si dicho consenso conlleva una modificación sustancial del contenido original del plan, será necesario someterlo nuevamente a un proceso de información pública y consulta a los organismos previamente involucrados.

El artículo 119.1 LC establece el fundamento legal que permite a la administración pública defenderse ante actos que se opongan al contenido de los informes. Este precepto dispone que cualquier acto que contradiga lo establecido en los informes podrá ser recurrido directamente por la Administración del Estado, autonómica o local, ante los órganos competentes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Por su parte, del artículo 117.2 LC se desprende que, antes de recurrir a la vía contenciosa, la administración tiene la responsabilidad de establecer un período de consultas con el objetivo de buscar una solución consensuada al desacuerdo surgido a raíz de los informes. Esta fase consultiva, por tanto, antecede y puede evitar potencialmente el recurso a instancias judiciales.

3.4. INFORMES DE SUMINISTROS.

3.4.1. INFORMES SECTORIALES DE AGUAS.

El artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) dispone que las Confederaciones Hidrográficas deberán emitir un informe previo en el plazo establecido

por la normativa sobre los actos y planes que las comunidades autónomas deben aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otros, aquellos relacionados con los planes que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales, así como los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía. En este contexto, el informe de la Confederación Hidrográfica debe evaluar expresamente si existen recursos hídricos suficientes para atender las nuevas demandas que puedan surgir como resultado de los actos o planes de las comunidades autónomas o entidades locales.

Es importante resaltar que, si el informe de la Confederación Hidrográfica no se emite en el plazo establecido, se entenderá como desfavorable. Además, esta disposición se aplica igualmente a los actos aprobados por las entidades locales en el ámbito de sus competencias, excepto aquellos que ya han sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica.

Se puede observar claramente el carácter preceptivo y vinculante, de los informes emitidos por la Confederación Hidrográfica en el contexto de la gestión de los recursos hídricos y la planificación hidrográfica.

De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional segunda, apartado 4º, de la Ley 13/2013, de 23 de mayo, relativa al contrato de concesión de obra pública, se establece que los informes emitidos ostentarán naturaleza vinculante en lo concerniente a la salvaguarda de las competencias estatales. Estos informes, tras agotar, en su caso, las vías negociadas pertinentes, deberán ser evacuados en un término no superior a tres meses. Expirado dicho plazo sin emisión, se entenderán favorables, facultando la prosecución del trámite administrativo, salvo que este incida en el dominio o servicios públicos bajo titularidad estatal. Es menester destacar que, de omitirse la petición del citado informe, o de surgir disconformidad por parte del órgano competente, o en supuestos donde no concurra la presunción favorable, resultará inviable la aprobación del respectivo instrumento de ordenación territorial o urbanística.

Sin embargo, en el supuesto de que la Autoridad Administrativa con competencia en materia territorial o urbanística carezca de los criterios necesarios para resolver, ya sea debido a la no recepción de informes pertinentes o, habiéndolos recibido, éstos resulten insuficientes para adoptar una decisión, procederá a dirigirse directamente al titular del órgano de rango superior encargado de la emisión del citado informe. Este, desde la notificación del requerimiento, contará con un término de diez días hábiles para instruir al órgano competente a que produzca y remita el informe correspondiente dentro de un plazo igualmente de diez días hábiles. Cabe subrayar que este proceso no exime

de las responsabilidades jurídicas que puedan recaer sobre aquel que hubiera incurrido en la dilación del trámite.

3.4.2. INFORMES SECTORIALES DE TELECOMUNICACIONES.

La regulación concerniente a informes sectoriales en el dominio de las telecomunicaciones se halla plasmada en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. De su articulado y disposiciones, se infiere la imperatividad de un informe sectorial concreto para la confección del plan. Así, su exposición de motivos preceptúa que aquellos instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico concebidos por las Entidades Públicas con competencia en la materia, que puedan influir en el despliegue de redes de telecomunicaciones, serán sujetos al escrutinio del Ministerio de Industria, Energía y Turismo mediante la emisión de un informe.

De acuerdo con el artículo 35.2 de la mencionada Ley, este informe ostenta carácter preceptivo y debe ser emitido previamente a la ratificación del instrumento de planificación en cuestión. Posee naturaleza vinculante en cuanto a su congruencia con la normativa sectorial específica de telecomunicaciones. Es el Ministerio de Industria, Energía y Turismo quien detenta la responsabilidad de la emisión de dicho informe, y deberá hacerlo en un término no superior a tres meses. En el supuesto de que, expirado dicho lapso, no se haya evacuado el informe, se entenderá que este se ha emitido en sentido favorable, permitiendo la prosecución de la tramitación del correspondiente instrumento de planificación.

En ausencia de la solicitud del informe preceptivo, se encuentra vedada la aprobación del correspondiente instrumento de planificación territorial, en lo que respecta al ámbito de las competencias estatales en el sector de las telecomunicaciones. Si el informe no obtuviera un dictamen favorable, los órganos encargados de tramitar los procedimientos de aprobación, modificación o revisión disponen de un plazo de un mes, a partir de la recepción del informe, para presentar sus argumentos al Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Este último, a su vez, dispone de un mes para emitir un nuevo informe a partir de la recepción de las alegaciones. Si vencido este plazo no se produce una nueva emisión del informe, se considerará que el mismo es favorable, lo que habilita la continuación de la tramitación del instrumento de planificación.

Dado el carácter vinculante del informe, si este persiste en su carácter no favorable en una segunda instancia, se tornará inviable la aprobación del instrumento de planificación territorial.

4. ANÁLISIS CUESTIONES JURISPRUDENCIALES.

En el panorama jurídico actual, la omisión de informes sectoriales en el proceso de aprobación de un plan urbanístico constituye uno de los ejes centrales de estudio y pronunciamiento por la jurisprudencia urbanística. Esta relevancia deriva de su papel esencial en la correcta conformación de estos planes y la consecuente anulación de numerosos de ellos al no ajustarse a los imperativos formales prescritos por la normativa vigente. La problemática se intensifica ante la creciente demanda de tales informes, que, dada su masificación, enfrenta a las administraciones a desafíos en su adecuada gestión y cumplimiento. En este contexto, es pertinente abordar la doctrina jurisprudencial contemporánea que ha delineado pautas determinantes en la materia.

La Sentencia 119/2019 de 5 de febrero del Tribunal Supremo, de la Sala Tercera, Sección 5ª, aborda con meticulosidad la problemática asociada a la relevancia y consecuencias de la omisión de informes sectoriales en la esfera urbanística, específicamente en relación con el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas. El caso en cuestión tiene su foco en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Laredo, en Cantabria, donde se puso de manifiesto la ausencia del informe sectorial de telecomunicaciones. Este informe, se encuentra el artículo 35.2¹⁵ de la Ley 9/2014, no es un simple trámite burocrático, sino que tiene una importancia jurídica sustancial, ya que su objetivo es garantizar la correcta integración y despliegue de las infraestructuras de telecomunicación en el tejido urbanístico.

El Consistorio de Laredo sostenía que la ratificación provisional del plan urbanístico era anterior al término del periodo de adaptación estipulado por la legislación que impone la obligatoriedad del informe sectorial de telecomunicaciones. Alegaba que, de haber alguna deficiencia, la nulidad no recaería sobre la totalidad del plan, sino solamente sobre aquellos aspectos concernientes a las comunicaciones al obviar que el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas, a las que alude el Ministerio de Industria, Energía y Turismo conforme al artículo 35.2, configura determinaciones esenciales que todo Plan General debe integrar. Por tanto, su omisión obstaculiza la validación de dicho plan.

¹⁵ “El referido informe preceptivo será previo a la aprobación del instrumento de planificación de que se trate y tendrá 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, debiendo señalar expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante.(...) A falta de solicitud del preceptivo informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones.”

"el informe previsto en el art, 35.2 citado en un trámite esencial del procedimiento, y el procedimiento tiene como objeto la elaboración del plan en su conjunto; por lo que no puede parcializarse la invalidez derivada del incumplimiento de dicho trámite. Piénsese que, en ausencia de dicho trámite, falta un elemento fundamental del proceso de elaboración del plan, cual es, debe insistirse en ello, el juicio de la Administración del Estado acerca de la conformidad del plan con la normativa de telecomunicaciones, y, por ende, sobre la efectividad de la competencia estatal en la materia; y esa ausencia contamina jurídicamente, por así decirlo, todo el plan. Puede decirse que la preceptividad del informe afecta al plan en su conjunto."

Este párrafo subraya la trascendencia de un informe sectorial en el contexto del procedimiento de elaboración de un plan urbanístico. Cuando se establece que el informe previsto en el art. 35.2 es un trámite esencial, se está destacando que su omisión no es una mera irregularidad formal, sino que afecta a la esencia misma del acto administrativo, comprometiendo su validez jurídica.

El hecho de que no pueda parcializarse la invalidez derivada del incumplimiento de dicho trámite evidencia que el contenido del informe no solo tiene un alcance sectorial o parcial sobre determinados aspectos del plan, sino que su influencia y relevancia abarcan el documento en su totalidad. Esto se justifica porque, sin dicho informe, se carece del criterio esencial de la Administración del Estado sobre la adecuación del plan a las normas de telecomunicaciones, lo que podría afectar la efectiva competencia estatal en esta materia.

El lenguaje empleado, como "contamina jurídicamente", refuerza la idea de que la omisión de un trámite esencial como este afecta de forma irreparable la integridad y validez del plan. Es como si un edificio careciera de uno de sus pilares fundamentales: toda la estructura se ve comprometida.

El informe sobre impacto de género es una pieza fundamental en la batería de informes sectoriales, siendo objeto de meticoloso estudio jurisprudencial. La Sentencia del Tribunal Supremo nº 1750/2018, de 10 de diciembre de 2018, recurso 3781/2017, aborda la aprobación definitiva del PGOU de Boadilla del Monte. La razón de este interés casacional se centra en discernir hasta qué punto la cláusula de supletoriedad del derecho estatal legitima la imposición por parte de las comunidades autónomas de una exigencia, en este caso el informe de impacto de género en el ámbito urbanístico, que no está consignada en su normativa.

La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado reiteradamente sobre el carácter instrumental de la supletoriedad, entendida como mecanismo jurídico destinado a solventar vacíos o insuficiencias del Derecho autonómico. Este instrumento no debe

transmutarse en una herramienta generalizada de atribución competencial, sino que su despliegue operativo acontece únicamente cuando, en la aplicación del Derecho autonómico, se identifica un vacío normativo, ante el cual se halla regulación expresa por parte del legislador estatal.

Bajo este prisma, si bien el legislador estatal prescribe en determinados ámbitos la exigencia del informe de impacto de género, tal estipulación no puede erigirse en norma supletoria de aplicación automática en aquellas Comunidades Autónomas que no han establecido tal requerimiento.

En su fallo, el Tribunal Supremo esgrime que el principio de igualdad de género, aun siendo esencial, no puede considerarse un imperativo categórico en materia urbanística, en ausencia de una prescripción normativa expresa. Ciertamente, existen otros informes sectoriales que el legislador estatal exige para los planes urbanísticos, como los emitidos por las Administraciones hidrológicas, costeras, carreteras, o aquellos relativos a la sostenibilidad ambiental o económica.

Recalca una tensión fundamental en el marco de la planificación urbanística: la colisión entre la esencialidad del principio de igualdad de género y la necesidad de una normativa explícita que lo imponga como requisito en la elaboración de los planes. Aunque el principio de igualdad de género es vital, en la ausencia de una prescripción normativa clara que exija un informe de impacto de género, un plan urbanístico no puede ser anulado por no incluirlo. Esto contrasta con otros informes sectoriales cuya omisión sí podría conducir directamente a la nulidad del plan, dado que están claramente estipulados por el legislador estatal. De esta manera, las normativas autonómicas tienen potestad para determinar la incorporación de trámites específicos en torno a la igualdad de género en el proceso de confección y ratificación de instrumentos urbanísticos. Así, solo podrá argüirse la nulidad de un plan que omita el informe preceptivo si dicha exigencia está establecida.

Si no se ha previsto tal exigencia, no resulta procedente invocar la supletoriedad del derecho estatal con el fin de exigir, en el ámbito urbanístico, un informe que no se encuentra recogido en la legislación autonómica sobre dichos instrumentos.

. En el contexto normativo urbanístico, es esencial considerar las implicaciones jurídicas derivadas de la omisión de un informe preceptivo, pues puede conllevar a una nulidad en cascada de las estipulaciones contenidas en el plan. En este sentido, adquiere especial trascendencia jurisprudencial la Sentencia del Tribunal Supremo nº 569/2020, de fecha 27 de mayo de 2020, recurso 6731/2018, en la cual el TS ratifica la

anulación parcial del Plan General de Ordenación Supletoria de Yaiza, fundada en la omisión del informe del artículo 117.2¹⁶ de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas.

En el ámbito jurídico-urbanístico, el procedimiento omitido en el presente asunto concierne al planeamiento relativo al dominio público marítimo-terrestre. La Sala subraya la irrelatividad de esta omisión frente al escrutinio de legalidad y la eventual declaración de nulidad. De conformidad con el artículo 117.1 de la Ley de Costas, este trámite no solo es manifiesto sino también imprescindible para asegurar el dominio público marítimo-terrestre por parte de la administración encargada de tal protección, dada la influencia que dicho planeamiento tiene sobre el mismo. Es por ello por lo que, según la jurisprudencia, dicho informe se erige como una pieza cardinal del procedimiento, cuya ausencia comporta la suficiente trascendencia para decretar la nulidad del plan.

Sin embargo, la magnitud de esta nulidad es circunscrita, ya que el vicio que fundamenta tal declaración puede circunscribirse a un área territorial específica del plan o a determinaciones concretas -en este caso, lo relativo al litoral-, sin menoscabar el resto del ámbito territorial. Esto posibilita la delimitación de los efectos del fallo judicial. Debe subrayarse que el núcleo urbano se halla considerablemente distante de la costa, por lo que el informe no tiene repercusión en las demás cuestiones urbanísticas de esas áreas.

Pese a ello, se enfatiza que el retorno al procedimiento, dispuesto en el fallo, choca con la declaración de nulidad de pleno derecho, siendo esta última la medida procedente, en especial, ante la inviabilidad de subsanar el vicio detectado. Especialmente, considerando el impacto que este retorno podría tener en términos de eficacia de la nulidad sobre los actos individuales que se hubiesen regido por el plan durante su vigencia. Sin embargo, el Tribunal Supremo no puede abordar esta cuestión sin correr el riesgo de incurrir en "reformatio in peius".

A partir del análisis conjunto de las tres sentencias del Tribunal Supremo, se evidencia una posición clara y contundente respecto a la relevancia y trascendencia de

¹⁶ "1.En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.2.Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración."

los informes sectoriales en el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y que no se pasa por alto su no emisión si son preceptivos y/o vinculantes. La doctrina consolidada destaca el papel determinante de estos informes como garantías de legalidad y como instrumentos que preservan intereses públicos fundamentales.

En el contexto actual, donde se busca una mayor agilización de los trámites administrativos y se enfrenta el desafío recurrente del silencio administrativo, estas sentencias hacen palpable la necesidad de mejorar los procesos de emisión de informes sectoriales. La seguridad jurídica, elemento esencial para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho y para la confianza de los operadores y ciudadanos en las actuaciones administrativas, se ve amenazada si no se garantiza un proceso eficiente, transparente y ágil en la obtención de estos informes.

El Tribunal Supremo, a través de su jurisprudencia, envía un mensaje contundente: no se pueden obviar o menospreciar los informes sectoriales, ni siquiera bajo el argumento de agilizar trámites, pues su ausencia o defecto conlleva a la nulidad de los planes, lo que genera una inseguridad jurídica y consecuencias económicas y sociales significativas. En este sentido, es esencial abordar y revisar los mecanismos actuales, optimizando la interacción entre las diferentes administraciones y organismos, con el objetivo de garantizar respuestas oportunas y fundamentadas, y así evitar las perniciosas consecuencias del silencio administrativo negativo.

5. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DIRIGIDA A CORREGIR LOS PROBLEMAS DETECTADOS EN RELACIÓN CON LOS INFORMES SECTORIALES.

Las comunidades autónomas, en respuesta a la existencia de procedimientos administrativos innecesariamente complejos que carecen de efectos significativos en la protección de los intereses públicos, han emprendido una revisión constante de la implementación de procedimientos de autorización. Esta revisión ha adquirido una importancia particular, especialmente en el contexto de la pandemia de la COVID-19 y la situación de conflicto en Europa.

Estas circunstancias han puesto de manifiesto la necesidad urgente de simplificar los trámites y procedimientos, particularmente en áreas que tienen un impacto significativo. Es imperativo eliminar o reducir las barreras administrativas con el objetivo de mejorar la eficiencia y agilidad de los procesos, garantizando al mismo tiempo una protección efectiva de los intereses públicos.

En este contexto, se ha llevado a cabo una revisión de la normativa legal con el propósito de simplificar los procedimientos en diversos ámbitos, incluyendo la aprobación de planes urbanísticos. Es fundamental destacar que se mantienen controles rigurosos para asegurar que las personas se beneficien de estas medidas de manera legítima y en cumplimiento de la ley. El objetivo primordial de estas modificaciones normativas es la eliminación de obstáculos, la agilización de los trámites y la promoción de actividades necesarias y beneficiosas, siempre dentro del marco legal establecido, sin proponer actividades que estén fuera de dicho marco.

5.1. LEY 4/2022, DE 27 DE JULIO, DE RACIONALIZACION Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE EXTREMADURA

La normativa extremeña emerge como referente jurídico para diversas comunidades autónomas, las cuales han emulado su contenido adaptándolo a sus respectivas competencias territoriales. Dicha legislación se centra en la promoción de la simplificación procesal, agilizando la tramitación y emisión de informes, estableciendo una tramitación preferente de iniciativas normativas, minimizando los plazos resolutorios y consolidando la presencia digital del ente público autonómico, reforzando así el principio de proximidad administrativa hacia la ciudadanía.

En el capítulo segundo se articula el régimen de tramitación y emisión de informes. El artículo 36 introduce una reforma en los plazos de emisión de informes y dictámenes en el ámbito de los procedimientos administrativos autonómicos, fijándolos en un lapso de 10 días, salvo disposición contraria proveniente de normativa de la Unión Europea o del Estado cuando ésta posea carácter directamente aplicable o básico. No obstante, la normativa permite excepcionar este plazo mediante legislación de rango superior por circunstancias imperativas de interés público. Es relevante destacar que esta regulación no es aplicable a los informes emanados por la Comisión Jurídica de Extremadura ni por el Consejo Económico y Social de Extremadura, que se regirán por su normativa ad hoc. Conforme a la ley, la no emisión del informe no obstaculiza la continuación de los trámites, excepto cuando el informe sea de carácter preceptivo y, en ese caso, se atenderá a lo dispuesto en la normativa estatal básica.

Esta disposición resulta esencial en el marco del procedimiento administrativo, ya que busca dotar de celeridad y eficacia a los procesos, evitando dilaciones indebidas por la no emisión de informes, y al mismo tiempo, garantizando que no se vulneren las competencias y disposiciones específicas de órganos particulares dentro de la comunidad autónoma.

En virtud del artículo 37, se establece una estrategia optimizada en la gestión de los informes sectoriales, preconizando la simultaneidad en la solicitud de dichos

informes. Esta directriz contrarresta la tradicional secuencialidad, asegurando que la elaboración de un informe no se postergue a la espera del previo dictamen de otro órgano sectorial, a no ser que exista una conexión causal ineludible entre ambos, la cual debe quedar justificada en el expediente. Por otro lado, si un órgano sectorial es responsable de múltiples dictámenes sobre variadas materias, estos se consolidarán en un único informe, a menos que las modificaciones en la documentación requieran un análisis específico por área.

Este artículo evidencia una evolución en la visión administrativa, orientándose hacia una gestión más eficaz y ágil de los informes sectoriales. Al consolidar varios dictámenes en uno solo, se evita la redundancia y se favorece la coherencia y evita las contradicciones proporcionando una visión integral del asunto en cuestión. Este enfoque no solo reduce la carga administrativa, sino que también facilita la toma de decisiones, al tener una perspectiva unificada de los distintos aspectos evaluados.

El artículo 38, una innovación jurídica que está sirviendo de modelo para diversas comunidades autónomas en materia de informes sectoriales, estipula que la solicitud y remisión de dichos informes por parte de los órganos o entidades autonómicas se efectuarán electrónicamente. Para ello, se recurrirá a plataformas diseñadas específicamente para la emisión de informes sectoriales o, alternativamente, a sistemas ya existentes que sean adecuados para tal propósito. Es esencial subrayar el énfasis en la interoperabilidad, buscando garantizar una comunicación fluida y efectiva entre las distintas entidades involucradas.

La adopción de medidas tecnológicas en la gestión de informes sectoriales, como lo establece el citado artículo, evidencia un claro avance hacia la modernización y optimización de la administración pública. Este enfoque no solo permite una mayor rapidez y eficacia en el proceso, sino que también favorece la transparencia y la trazabilidad de las actuaciones. Al incorporar sistemas electrónicos, se minimizan los errores humanos, se reduce la burocracia y se facilita el acceso y seguimiento por parte de los interesados. En este contexto, la interoperabilidad es esencial para evitar silos de información y garantizar una coordinación óptima entre las distintas autoridades y organismos.

5.2. LEY 4/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS URGENTES, COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

De acuerdo con la ley que se nos presenta, en su disposición adicional cuarta se procede a modificar el texto refundido de las disposiciones vigentes relativas a la Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo del

Principado de Asturias 1/2004, de fecha 22 de abril. Dicha modificación incide sobre el artículo 16, el cual versa acerca del procedimiento de coordinación interadministrativa.

Instaura un trámite de consulta de carácter obligatorio que deberá llevarse a cabo simultáneamente al periodo destinado para la información pública del documento de prioridades de la futura ordenación. En circunstancias donde la aprobación o modificación del ordenamiento no demande la elaboración de dicho documento, se prescribirá un plazo de 20 días para realizar un trámite de consulta, durante el cual se enviará a las administraciones concernidas un borrador del plan propuesto.

En los casos donde dichas administraciones no participen, se asumirá por silencio positivo su aprobación. No obstante, si estas administraciones participan y no se logra un acuerdo en los extremos de discrepancia, no representará un obstáculo para la prosecución y conclusión del procedimiento principal. Estas disposiciones coinciden entre la ley recientemente promulgada y la modificada.

La reforma legislativa añade dos nuevos puntos que ponen de manifiesto un claro propósito por parte de la ley: que el Gobierno del Principado promueva mecanismos de colaboración y coordinación interadministrativa, con el objetivo esencial de agilizar tanto la concesión como la ejecución de proyectos específicos. Para materializar esta intención, se contempla la constitución de convenios y protocolos entre las distintas administraciones involucradas.

En aras de una mayor eficiencia, se estipula que aquellos informes sectoriales que deban ser expedidos por organismos pertenecientes al Principado, o por aquellas entidades que hayan suscrito un convenio o protocolo con miras a acelerar el procedimiento, serán remitidos de manera electrónica. Esta transmisión se realizará utilizando la plataforma específica destinada a la emisión de informes sectoriales. Esta disposición se erige como una muestra palpable del impulso hacia la modernización y digitalización que está adoptando la administración, en línea con las tendencias actuales de eficiencia y optimización de recursos en el ámbito administrativo.

Adicionalmente, se introduce el artículo 16 bis, que estructura el mecanismo de coordinación para la obtención de informes sectoriales de carácter autonómico. Durante la fase de elaboración, revisión o modificación de los instrumentos de planeamiento general, los entes municipales, con posterioridad a la aprobación inicial, requerirán los informes sectoriales establecidos por la normativa autonómica. Esta solicitud se dirigirá a la Consejería con competencia en Ordenación del Territorio y Urbanismo, específicamente a la Dirección General pertinente, la cual actuará como entidad

coordinadora, canalizando la petición hacia las distintas consejerías con competencias en la materia.

De este modo, se concentra la gestión en una única entidad, la cual, una vez recabados todos los informes sectoriales pertinentes, elaborará y emitirá un informe consolidado que englobe todas las consideraciones y observaciones de las diferentes consejerías. En caso de que no se obtenga respuesta en un plazo de tres meses contados desde la fecha de solicitud, el informe se considerará favorable, conforme al principio de silencio administrativo positivo.

La esta ley adquiere particular notoriedad además por la revisión que propone, en su disposición final quinta, a la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, sobre carreteras. Este cambio tiene como objetivo clarificar la anteriormente ambigua redacción respecto a los informes requeridos para la aprobación de instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico en su artículo 14, concretamente en los apartados 3 y 4.

Bajo la nueva redacción, se establece que, cuando la elaboración, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento territorial o urbanístico tenga impacto sobre cualquier carretera existente dentro de la red autonómica, es obligatorio llevar a cabo la elaboración del documento de prioridades. Si este documento no fuera exigible, se elaboraría un borrador del plan. En cualquiera de estos casos, se deberá solicitar un informe a la Consejería con competencia en materia de carreteras en el marco del procedimiento de coordinación interadministrativa definido en la normativa de ordenación territorial y urbanística.

Una vez realizada la aprobación inicial del plan y de manera simultánea a la apertura del trámite de información pública, la entidad encargada de promover el plan debe requerir un informe preceptivo de la Consejería competente en carreteras. El subsiguiente apartado refrenda que dicho informe tendrá carácter vinculante y se pronunciará sobre los aspectos que se estimen pertinentes en relación con la protección y la seguridad vial.

5.3. LEY 5/2022, DE 15 DE JULIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE CANTABRIA.

La reciente legislación cántabra busca despejar los obstáculos que tradicionalmente entorpecían el proceso de planeamiento urbanístico, obstáculos surgidos mayormente a causa de descoordinaciones entre las diversas entidades encargadas de emitir los pertinentes informes sectoriales. Con este fin, el artículo 285 de la normativa introduce

una novedosa figura: la Comisión de Coordinación Intersectorial. Este ente, con carácter consultivo, actuará como plataforma de colaboración, coordinación y cooperación, y estará integrado por representantes de los diferentes órganos y entidades administrativas de la Comunidad Autónoma con la obligación de emitir un informe preceptivo durante la tramitación de los distintos instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico.

La principal atribución de esta Comisión radica en solucionar las potenciales discordancias o incongruencias que puedan emerger entre los informes sectoriales, particularmente en aquellos expedientes sometidos a consideración de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. De esta manera, la legislación cántabra aspira a resolver las tensiones entre organismos, instaurando un mecanismo de decisión unificadora que facilite y acelere el procedimiento de aprobación de los planes.

Con el propósito de acelerar los procedimientos administrativos, la normativa en sus artículos 94.2 y 94.3, que establecen las bases para la aprobación definitiva de un plan bajo la competencia de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dispone que todos los informes sectoriales obligatorios, necesarios previamente a la aprobación definitiva del plan, se requerirán de manera simultánea por la Administración Autonómica. De esta manera, se evita una secuencia prolongada de emisiones de informes, aglutinando todo en un único procedimiento.

Una vez consolidado el informe, solo se podrá objetar la aprobación del plan o su modificación por causas jurídicas, pudiendo reenviar el plan a revisión a menos que las rectificaciones sean de mínima relevancia, en cuyo caso se podría proseguir con su aprobación definitiva.

Asimismo, el apartado 94.6 introduce el mecanismo del silencio administrativo positivo. Esto implica que si, en el lapso de dos meses desde la recepción del expediente completo en el registro del organismo competente, no se ha detenido el procedimiento ni se ha notificado una resolución, se entenderá aprobado el plan. Sin embargo, hay excepciones para casos donde se detecten errores sustanciales, se omita la documentación esencial o no se incluyan determinaciones mínimas previstas en la ley.

A demás, se prevé la posibilidad de delegar, a petición del consistorio, la aprobación definitiva de planes en aquellos municipios con una población superior a 10,000 habitantes. Esta delegación requerirá un informe preceptivo y vinculante de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y, en caso de no emitirse en un plazo de dos meses, se entenderá como favorable.

El artículo 98.2, en el contexto de la aprobación de planes parciales, introduce una distinción notable basada en la naturaleza de la iniciativa. Estipula que el silencio administrativo positivo, que opera en favor de la aprobación automática de un plan en ausencia de una decisión administrativa explícita en un período determinado, solo es aplicable si el plan no ha sido impulsado por una iniciativa particular.

Esta diferenciación genera una situación de asimetría entre entes públicos y particulares. Mientras que las administraciones o entes públicos se benefician del silencio administrativo positivo, permitiéndoles avanzar con sus proyectos en caso de inacción administrativa, los particulares no gozan de esta prerrogativa.

Esta disposición puede ser objeto de crítica desde una perspectiva de igualdad jurídica y de protección del ciudadano frente a la inactividad administrativa. Al excluir a los particulares de este beneficio, se podría entender que se le somete a una mayor vulnerabilidad ante posibles dilaciones o inercias administrativas, sin ofrecerles el recurso del silencio administrativo positivo como salvaguardia. En contraste, al garantizar este mecanismo a las entidades públicas, se podría interpretar como una protección excesiva del poder público, restando garantías a la ciudadanía en el proceso administrativo y, potencialmente, erigiendo barreras adicionales para iniciativas privadas en el ámbito del planeamiento urbanístico.

En atención al artículo 100.2, vinculado a los informes y consultas en la tramitación y ratificación de planes especiales, es menester subrayar la ambigüedad en torno a la figura del silencio administrativo en relación con la emisión de informes. Dicho precepto legal remite, ante la ausencia de pronunciamiento, al tenor de la normativa sectorial aplicable; y en ausencia de ésta, a las disposiciones previstas en la normativa general de procedimiento administrativo. Volviendo una vez más a una situación que no termina de dar una solución a la falta de informes sectoriales.

5.4. LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

La normativa andaluza emerge como un paradigma de modernidad y adaptabilidad en el ámbito de la aprobación de planes territoriales. Enfrentando una regulación obsoleta y arraigada en modelos tradicionales, Andalucía ha apostado por una perspectiva innovadora, alineada con las necesidades y retos del siglo XXI. Esta nueva visión no promueve la desregulación o el *laissez-faire* urbanístico, sino una flexibilización razonada, estableciendo preceptos claros y adaptados a una realidad en constante cambio. Es un llamado a la praxis urbanística, en donde se persigue un equilibrio entre la planificación y la agilidad, ofreciendo un marco normativo que responda de manera

efectiva a las demandas actuales, sin menoscabo de la seguridad jurídica y del bienestar general. Esta perspectiva andaluza invita a otras administraciones a replantearse y adaptar sus esquemas tradicionales para enfrentar los desafíos urbanos contemporáneos.

El artículo 7 de la referida legislación reviste particular importancia al versar sobre las circunstancias que acarrearán la invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. El artículo 7.1, realiza una remisión expresa al ordenamiento jurídico estatal, consagrando la nulidad de pleno derecho de aquellas determinaciones instrumentales que transgredan normativas de carácter sustantivo.

El artículo 7.2 establece que la ineficacia de un segmento del instrumento de ordenación no conlleva, de manera automática, la invalidez de las secciones autónomas e independientes del mismo, salvo que el afectado por el vicio ostente tal relevancia que, de no haber existido, el instrumento de ordenación no hubiera obtenido aprobación, o resultara substancialmente alterado el modelo de ordenación en el instrumento urbanístico.

La trascendencia de este apartado en relación con los informes sectoriales radica en la posibilidad de continuar con el planeamiento urbanístico incluso si alguna de sus secciones es declarada inválida o no se produce su emisión, siempre que las secciones restantes sean autónomas y no dependan de la parte viciada. Esto facilita la labor administrativa y previene que todo el trabajo y esfuerzo invertidos en el planeamiento queden en vano debido a una mala tramitación. Este precepto otorga flexibilidad y resiliencia al proceso de planeamiento urbanístico, permitiendo que los informes sectoriales, no resulten en la invalidez total del instrumento, siempre que se cumplan las condiciones señaladas.

Con arreglo al artículo 7.3, la ineptitud de un instrumento de ordenación no conlleva la anulación de otros instrumentos o de mecanismos de gestión cuyas determinaciones reposen directamente en normas, reglamentaciones o en otros planes, o que mantengan autonomía funcional respecto de lo invalidado. Se entiende por autonomía funcional, que un instrumento de ordenación o de gestión ostente la capacidad inherente de desplegar y materializar sus determinaciones, incluso ante la eventual derogación del texto viciado.

Esto preserva la integridad y continuidad de los procesos urbanísticos y de gestión, garantizando que el marco legal y planificador pueda subsistir y adaptarse a pesar de posibles carencias identificadas en segmentos concretos del mismo. Es una clara

manifestación de la voluntad del legislador de brindar estabilidad y resistencia al sistema de planeamiento.

El artículo 8.4 adquiere una importancia destacada al disponer la creación de comisiones mixtas con el fin de resolver las diferencias que puedan surgir entre distintas Administraciones Públicas en el contexto de la emisión de informes. Esta disposición busca prevenir situaciones en las que un informe quede sin resolver, circunstancia que sería especialmente problemática debido a la naturaleza preceptiva de dichos informes.

El plazo establecido para la emisión de estos informes es de 2 meses. Sin embargo, en la eventualidad de que no se produzca un pronunciamiento expreso dentro de dicho plazo, se aplicará la figura del silencio positivo, lo que evita la paralización del procedimiento por la falta de una respuesta formal.

El artículo 76.2 manifiesta la voluntad del legislador de fomentar la eficiencia en la tramitación administrativa relativa al planeamiento urbanístico. Esta disposición legal permite a la administración encargada de la tramitación solicitar la colaboración de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, con el objetivo de que esta última coordine y facilite la elaboración y aprobación del planeamiento en cuestión.

El propósito es claramente optimizar y agilizar los procedimientos administrativos. Se establece el plazo de un mes para la emisión del informe en los actos preparatorios, que puede ser prorrogado justificadamente por otro mes adicional.

Aunque la no emisión de los informes en dicho plazo otorga facultades a la administración solicitante para continuar con el proceso de elaboración del plan, es evidente que la intención del legislador es prevenir la inacción o dilaciones injustificadas, promoviendo un sistema en el que se facilita y se incentiva la emisión oportuna de informes.

El precepto articulado en el artículo 78.4 establece las actuaciones referentes a la solicitud y emisión de informes sectoriales. Delimita, en términos jurídicos, que tales informes se circunscribirán al ámbito del control de la legalidad y a la salvaguarda de intereses sectoriales, adquiriendo un carácter vinculante únicamente en aquellos aspectos donde la norma así lo determine, confiriendo, de esta manera, una mayor autonomía decisoria en el proceso de aprobación de planes.

En ausencia de plazo específico en su norma reguladora, se establece una máxima dilación de tres meses para la emisión del informe. Si transcurrido dicho término no se hubiera producido pronunciamiento expreso, operarían la presunción de carácter

favorable derivada del silencio administrativo. No obstante, hay una excepción en aquellos supuestos que conciernan al servicio público o al dominio público.

Respecto a la omisión de solicitud del informe, si este reviste, además de carácter preceptivo, naturaleza vinculante, se entenderá, el silencio administrativo, como desfavorable, impidiendo la ratificación del plan. Con el fin de evitar estas situaciones, se prevé un mecanismo mediante el cual, en el transcurso de diez días hábiles tras el requerimiento, se podrá instar al titular del órgano superior jerárquico al que esté adscrito el órgano encargado de la emisión del informe que inste a la emisión del informe en diez días hábiles. Adicionalmente, se propugna la centralización de la solicitud y remisión de informes preceptivos mediante un órgano colegiado, buscando, con ello, una más ágil tramitación.

El precepto en cuestión debería erigirse como referente normativo para las demás autonomías, dada la manifiesta intención legislativa de prevenir la paralización del procedimiento o su eventual declaración de nulidad, así como de obviar la operatividad de la ficción jurídica inherente al silencio administrativo.

Existe una limitación en la norma, en la medida en que, respecto a las infraestructuras de competencia estatal, se aplicará lo preceptuado en la legislación estatal pertinente. De igual forma, se aplicará un criterio análogo en relación con las previsiones de dicha legislación estatal concernientes a los informes sectoriales de competencia exclusiva estatal, en lo concerniente al régimen del silencio administrativo, tal como señala la disposición adicional décima.

6. LA INICIATIVA ESTATAL

La determinación del Estado y las Comunidades Autónomas de instaurar un renovado marco normativo responde al fenómeno creciente, observado en diversas jurisdicciones europeas, incluida España, de anulaciones de instrumentos de planificación territorial y urbanística bajo el precepto de la nulidad absoluta de reglamentaciones ilegales. El enorme lapso entre la implementación de dichos Planes y las resoluciones judiciales que los revocan, juntamente con la reactivación de planes previos, la imposibilidad de corregir imperfecciones meramente formales y la consecuente "nulidad en cascada" de su planeamiento y de numerosos actos derivados, desencadena una crisis sistémica que amenaza su integridad y legitimidad. Esta situación se agrava por la intrincada naturaleza técnica y normativa de dichos planes, exacerbada no solo por la proliferación de normativas autonómicas en materia territorial y urbanística, sino, esencialmente, por las variadas y crecientes interferencias derivadas

de la legislación sectorial, tanto a nivel estatal como autonómico. Una multitud de Planes urbanísticos, y en menor grado territoriales, han sido y continúan siendo revocados, erigiendo una amenaza persistente para la certeza jurídica y provocando un evidente estancamiento de la facultad planificadora de las autoridades administrativas competentes.¹⁷

La reforma legislativa se presenta como una necesidad comprensible, con el propósito de otorgar estabilidad, certeza y seguridad jurídica a los Planes urbanísticos, que se erigen como herramientas fundamentales tanto para políticas de vivienda como para políticas económicas de gran relevancia, con un impacto sustancial en la economía nacional y la creación de empleo, ejemplificado en sectores como el turismo. Además, estos planes adquieren una ineludible relevancia en la mitigación de los efectos del cambio climático, al conectar la edificación con las condiciones climáticas locales y al demandar nuevos enfoques de eficiencia energética en la planificación urbana.

La Agenda Urbana Española y el Plan de Acción de la Administración General del Estado subrayan la importancia de innovar el marco legislativo estatal para asegurar la seguridad jurídica y la estabilidad de los instrumentos de planificación territorial y urbanística. Esta acción no solo abarca aspectos normativos, sino que también busca influir de manera positiva en la planificación. España, al igual que otros países europeos, enfrenta el desafío de la anulación de Planes de ordenación territorial y urbanística que han atravesado un largo y complejo proceso de desarrollo durante varios años. Esta anulación se basa en la idea de que estos planes, a pesar de su complejidad intrínseca, son considerados meras disposiciones de carácter general, lo que genera una crisis en el sistema y socava la credibilidad del ordenamiento jurídico. La limitación de las competencias en urbanismo de las Comunidades Autónomas dificulta la posibilidad de abordar un marco normativo global que responda a esta problemática.¹⁸

6.1. ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA.

El texto aborda una cuestión crítica en el ámbito jurídico-administrativo: la estabilidad y fiabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. La

¹⁷ Memoria de análisis de impacto normativo, *ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA*, p. 2. Madrid, 13 de diciembre de 2022.

¹⁸Anteproyecto de ley por el que se modifica el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido. Memoria de análisis de impacto normativo.

normativa sobre procedimiento administrativo común, durante años, admitió interpretaciones que gradaban los vicios de los reglamentos según su gravedad y las consecuencias de estos. Sin embargo, en tiempos recientes, una interpretación estricta y rigurosa ha llevado a la anulación de numerosos instrumentos de ordenación, y esto de manera exclusiva en el ámbito territorial y urbanístico, sin que se refleje tal rigor en otros dominios de la planificación.¹⁹

El régimen jurídico de nulidad y anulabilidad enfrenta desafíos significativos, especialmente en relación con los planes territoriales y urbanísticos. Esta situación ha creado una crisis de confianza y una amenaza real a la seguridad jurídica. Las constantes anulaciones ponen en riesgo no solo la estabilidad normativa, sino también la sostenibilidad en términos económicos, sociales y medioambientales. La parálisis resultante en la potestad planificadora de las Administraciones públicas tiene repercusiones perjudiciales, inhibiendo la promoción de intereses generales y la consecución de objetivos de sostenibilidad a largo plazo.

Es crucial revisar y adaptar el marco legal y procedimental actual para garantizar que la planificación territorial y urbanística se lleve a cabo de manera eficiente, sostenible y en armonía con las necesidades actuales, evitando interpretaciones desproporcionadamente rigurosas que resulten en la paralización de instrumentos esenciales para el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio.

La ley se estructura en un solo artículo, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Se realiza una revisión del artículo 4 de la TRLSU, particularmente en sus apartados 2 y 3, reviste una esencial trascendencia en la esfera de los informes sectoriales dentro del planeamiento urbanístico. Dichos apartados estipulan que los planes de ordenación, a pesar de la nomenclatura y otros aspectos regulatorios derivados de la normativa pertinente, son instrumentos integrados por documentos y decisiones de variada índole jurídica. Estos comprenden, por un lado, decisiones estratégicas de ordenación, programaciones, asignaciones y los correspondientes estudios e informes exigibles; y por otro, normativas, ya sean de carácter general o particular, aplicables en aspectos cruciales como uso del suelo, condiciones edificatorias, y protección ambiental y cultural.

El apartado 3 es especialmente relevante para la continuidad de los proyectos urbanísticos. Esta establece que los instrumentos de ordenación pueden ser

¹⁹ Anteproyecto de ley por la que se modifica el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana. Exposición de motivos

modificados o reemplazados, permitiendo la pervivencia, ya sea completa o parcial, de sus normativas preexistentes. De esta forma, los nuevos instrumentos pueden remitirse directamente a dichas normas preexistentes, garantizando la continuidad y coherencia del proceso urbanístico.

Esta modificación, brinda flexibilidad al marco jurídico, permitiendo adaptar los planes a las cambiantes realidades y necesidades, sin desestimar o invalidar esfuerzos y regulaciones preexistentes. Esta capacidad de adaptabilidad y referencia a normativas anteriores garantiza una mayor eficiencia en la planificación, evitando redundancias y optimizando recursos, lo cual es esencial ante posibles carencias de ciertos elementos en el proceso de planificación.

La modificación del artículo 5 de la TRLSU, específicamente en su apartado "f", se establece con que cualquier ciudadano, en virtud de su vinculación con materias inherentes a la Ordenación del Territorio y Urbanismo, queda legitimado para ejercitar la acción pública en defensa de los intereses generales. Asimismo, dicha acción se extiende a las resoluciones derivadas de los procedimientos de evaluación ambiental inherentes a los instrumentos que las suscriben y a los proyectos orientados a su ejecución, conforme a lo dispuesto en el artículo 62²⁰ de la mencionada ley. Que respecto de la antigua redacción amplía el abanico en el que el ciudadano puede estar legitimado siempre que afecte a los intereses generales.

Se realiza la actualización al artículo 11.4 con relación al silencio administrativo de carácter negativo. Se establece que determinados actos requieren pronunciamiento expreso por parte de la administración, entre los que se incluyen: a) Actuaciones sobre suelos en situación básica rural no previstos para transformación urbanística según el instrumento de ordenación pertinente, que comprenden movimientos de tierras, explanaciones, edificaciones o instalaciones de nueva creación, y la implantación de casas prefabricadas o instalaciones análogas, ya sean temporales o permanentes. b) Obras de nueva edificación contempladas en el artículo 2.2, a)²¹ de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, a excepción de aquellas viviendas

²⁰ "1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. 2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de estas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística."

²¹ "2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras: a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta."

sujetas a regímenes de protección pública destinadas a alquiler social impulsadas por entidades públicas, organismos dependientes o bajo esquemas de colaboración público-privada. c) Actuaciones que involucren la tala de agrupaciones arbóreas o vegetación arbustiva, en virtud de normativas destinadas a la protección del dominio público.

La nueva redacción del artículo especifica con mayor claridad las situaciones en las que opera el silencio administrativo de carácter negativo. En lugar de hacer referencia genérica a acciones en cualquier tipo de suelo o a obras de edificación de manera amplia, detalla contextos específicos. Además, aclara ciertas circunstancias relacionadas con las talas arbóreas en función de la normativa de protección del dominio público. Esta revisión delimita de manera más concreta las situaciones en las que es mandatorio un pronunciamiento expreso por parte de la administración.

Cobra especial relevancia la modificación del artículo 55 que trata de los actos nulos de pleno derecho ya que la anterior redacción era muy vaga.²²

El artículo 55.1, en su versión revisada, establece las circunstancias bajo las cuales se podrá declarar la nulidad de pleno derecho de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística debido a vicios de procedimiento. Estos supuestos incluyen la omisión del trámite de evaluación ambiental requerido, la omisión del proceso de información pública y participación obligatoria según la legislación urbanística aplicable, la falta de trámites de participación de otros órganos públicos o Administraciones Públicas relacionados con informes obligatorios y, además, cuando la corrección de tal defecto sea particularmente compleja debido a su impacto significativo en el resultado global del plan. Se considerará que estos trámites son de gran influencia, a menos que el órgano emisor del informe decida lo contrario, en los ámbitos hidrológico, de costas, carreteras y otras infraestructuras de carácter estructurante afectadas, de acuerdo con su legislación aplicable. También se menciona la falta de memoria o su insuficiencia notoria para justificar las decisiones de ordenación adoptadas, equiparándola a la falta de memoria.

En la redacción propuesta para el artículo 55.2, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que contengan defectos o vicios en su tramitación tienen la posibilidad de ser corregidos a través de un proceso específico implementado por la

²² “Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieren terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común.”

Administración responsable. Esta regulación pone de manifiesto las siguientes directrices:

a) Las fases y procedimientos que no estén afectados por el vicio identificado se mantendrán intactos, garantizando así la conservación de las actuaciones realizadas hasta el momento en que se detecte el error.

b) Si se determina la necesidad de retrotraer el procedimiento a un estadio anterior, la Administración definirá un marco temporal, no superior a un año, para remediar el fallo. Durante ese periodo, el plan cuestionado mantendrá su vigencia, a excepción de aquellos aspectos que estén directamente influenciados por el vicio detectado. En situaciones excepcionales, si la Administración justifica adecuadamente la imposibilidad de rectificar el error en el plazo establecido, se podría conceder una prórroga adicional de hasta seis meses.

Estas disposiciones subrayan un enfoque proactivo y pragmático, buscando asegurar la continuidad y eficacia de los instrumentos de ordenación, mientras se otorga a la Administración el tiempo y los medios necesarios para rectificar posibles fallos en su elaboración o aprobación, minimizando así las repercusiones negativas en el ámbito urbanístico y territorial.

En el apartado 3 del artículo 55 se adentra en la "nulidad parcial", proporcionando un mecanismo para preservar la validez y efectividad de determinadas secciones o disposiciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, incluso cuando otras secciones o disposiciones del mismo instrumento puedan ser declaradas nulas.

El legislador reconoce la complejidad y diversidad de estos instrumentos y entiende que un vicio o error en una sección específica no debería invalidar la totalidad del documento, especialmente si las secciones no afectadas pueden subsistir de manera autónoma y coherente. Por ello, se permite que ciertas partes del instrumento permanezcan en vigor, a pesar de la nulidad de otras partes.

La norma recalca que los contenidos de esos instrumentos que sean el resultado directo de decisiones regladas, basadas en normativas obligatorias, también quedarán al margen de la declaración de nulidad. Esta distinción asegura que las disposiciones que reflejen imperativos legales claros y directos no se vean afectadas por vicios en otras áreas del instrumento.

Se establece una consecuencia práctica importante: aquellos actos administrativos dictados en virtud de las partes del instrumento que no han sido declaradas nulas se mantendrán en vigor. Esta disposición evita la paralización total de las operaciones y

actividades derivadas del instrumento y proporciona una certeza jurídica en áreas no afectadas por la declaración de nulidad.

El apartado cuatro del artículo 55.4 en esencia, establece un principio de "contaminación" o "infección" de invalidez: si un instrumento principal es declarado inválido por una causa particular, cualquier instrumento derivado o acto administrativo que haya sido fundamentado en ese instrumento principal también será considerado inválido, pero solo si comparte el mismo vicio que motivó la invalidez del instrumento original.

Sin embargo, tiene una excepción significativa: si esos instrumentos derivados o actos administrativos pueden encontrar sustento o justificación en un instrumento previo que no ha sido anulado o en una normativa de aplicación obligatoria, su validez se mantendrá. Previene una anulación en cadena de actos y decisiones basadas en el instrumento original y proporciona una salvaguarda jurídica, evitando la paralización total de proyectos y decisiones que, a pesar de basarse en un instrumento posteriormente anulado, se encuentran en consonancia con otros marcos legales vigentes y no cuestionados.

El anteproyecto legislativo prevé una revisión del artículo 62 atendiendo al ejercicio de la acción pública en tutela de los intereses generales asociados a la ordenación del territorio y urbanismo.

Se otorga legitimación activa tanto a personas físicas como a entidades jurídicas sin ánimo de lucro para impugnar actos, disposiciones y, de manera significativa, omisiones de actuación administrativa contrarias a la normativa o instrumentos urbanísticos. La interposición de esta acción se encuentra condicionada a la observancia de principios de buena fe, evitando actuaciones que busquen el reconocimiento de situaciones jurídicas particulares o que impliquen abuso de derecho.

En el supuesto de impugnación de instrumentos urbanísticos, la acción quedará circunscrita a los aspectos sustantivos del mismo, excluyéndose la invocación de defectos procedimentales a menos que se justifique su trascendencia sobre el contenido sustantivo del plan. El ejercicio de esta acción y su eventual desistimiento no podrán generar beneficios económicos para el accionante, extendiendo esta restricción a la fase de ejecución de sentencia. Asimismo, se permite la impugnación de obras que se estimen contrarias a la legalidad urbanística durante su realización y dentro de los plazos preestablecidos para la adopción de medidas protectoras de dicha legalidad.

La propuesta de modificación del artículo 62 refleja una voluntad legislativa orientada a fortalecer el control ciudadano sobre el desarrollo urbanístico, permitiendo

una mayor participación en decisiones de relevancia territorial. Al establecer límites claros y criterios de procedencia, se fomenta el ejercicio responsable de la acción pública, contribuyendo así a la consolidación de un ordenamiento urbanístico más transparente, participativo y acorde con el interés general.

La instauración de un sistema telemático planteada en la Disposición Adicional Única adquiere una significativa relevancia, enfocándose en la agilización del proceso de elaboración de informes sectoriales pertinentes a la ordenación territorial y urbanística. El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana tiene el cometido de erigir, para todas las entidades administrativas, una infraestructura telemática que no solo proporcione la data requerida por los órganos sectoriales estatales, sino que además permita la supervisión, generación y gestión de tales informes.

Este proyecto telemático, que tiene prevista su implementación en un lapso de un año a partir de la entrada en vigor de esta ley, encuentra paralelismos y potenciales sinergias con la plataforma ya operativa en Asturias, la cual se ha orientado a la eficiente emisión de informes sectoriales. La experiencia acumulada en el modelo asturiano podría servir como referencia y guía en la consolidación de este nuevo sistema, propiciando así una gestión más uniforme y efectiva en todo el territorio nacional.

Adicionalmente, esta herramienta digital proyectada coadyuvará en la ejecución del requerimiento contenido en el apartado 4 de la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo,²³ que regula el Contrato de Concesión de Obras Públicas.

En resumen, el anteproyecto de ley presenta una clara intención: promover la agilidad, eficiencia y coordinación en la tramitación de los informes sectoriales necesarios para la aprobación de planes territoriales y urbanísticos. Se esfuerza por evitar que el silencio administrativo, tanto negativo como positivo, se convierta en una amenaza para los intereses generales y la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

La creación de una plataforma telemática, la modificación de la acción pública, y las disposiciones relativas a la nulidad y subsanación de los instrumentos de ordenación

²³ “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, y 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 o al servicio públicos de titularidad estatal. 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.”

territorial y urbanística son mecanismos destinados a garantizar que los procedimientos no queden paralizados, a pesar de posibles irregularidades formales, y que se respeten los plazos para la emisión de informes. Esto evita la ficción del silencio administrativo y sus potenciales consecuencias negativas.

El anteproyecto de ley busca equilibrar la necesidad de cumplir con requisitos legales y procedimentales con la prioridad de no obstaculizar el desarrollo de planes de ordenación. Al hacerlo, fomenta la planificación territorial y urbanística de manera ágil y coordinada, en beneficio de la sociedad en su conjunto.

6.2. PROPOSICIÓN DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y PROCESALES PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

La propuesta legislativa orientada a consolidar la seguridad jurídica en el marco urbanístico, específicamente ante la anulación de planes sectoriales por la omisión o respuesta tácita en la solicitud de informes sectoriales, ha sido anteriormente impulsada por el Partido Popular en 2018 llevada al Congreso, pero no llegó a prosperar. Esta formación política presentó una proposición de ley con el objetivo de prevenir la denominada "nulidad en cascada" de los instrumentos de planeamiento. Desde su perspectiva, se percibía como desmesurado el efecto anulatorio derivado de la omisión de un informe. De esta manera, se buscaba robustecer la seguridad jurídica del sistema urbanístico español, promoviendo mecanismos que favorecieran la corrección de errores en lugar de declarar la nulidad íntegra a causa de deficiencias formales cometidas durante el proceso administrativo.

La propuesta de ley presentada, estructurada en dos títulos y acompañada de 11 artículos, así como de disposiciones transitorias, derogatorias y finales, apunta a una profunda reforma en la concepción de la seguridad jurídica en materia urbanística.

Esta iniciativa legislativa busca, fundamentalmente, matizar la naturaleza y consecuencias de la anulación de determinaciones de los planes urbanísticos. En primer lugar, se pretende que la regla general ante la anulación de tales determinaciones, si no tienen carácter normativo, no derive en una nulidad de pleno derecho, sino en una anulabilidad. Solo se establece la excepción de que esta anulación se transforme en nulidad cuando se den ciertas circunstancias estipuladas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015.

Además, se enfoca de manera detallada en lo que se consideraría una omisión "total y absolutamente del procedimiento establecido". Esta omisión no se comprende

de manera genérica, sino que se contextualiza en base a situaciones muy concretas, como la ausencia completa del trámite de evaluación ambiental, el incumplimiento de información pública, o una desviación palpable del contenido vinculante de informes sectoriales que posean un impacto sustancial en el ámbito territorial en cuestión, entre otras circunstancias.

En cuanto a la validez de los actos administrativos emitidos en base a planes urbanísticos, la propuesta aboga por preservar aquellos actos que ya se encuentren firmes y consentidos previamente a cualquier anulación del planeamiento. Esto se alinea con el principio de conservar actuaciones que no estén afectadas por causas de nulidad o anulación.

La propuesta legislativa introduce matizaciones y concreciones a la LJCA en el ámbito del urbanismo, enfocadas en garantizar mayor seguridad jurídica y operatividad administrativa.

Se consolida la premisa de que las causas de nulidad o anulabilidad que recaigan sobre aspectos materiales concretos o áreas territoriales específicas sólo deben afectar a dichos ámbitos, evitando así una anulación generalizada. Además, si la anulación es consecuencia de la omisión de un trámite formal, la reforma pretende que se mantengan aquellas actuaciones no afectadas por el vicio detectado, admitiendo la posibilidad de retrotraer las actuaciones para su subsanación.

De manera novedosa, se otorga al órgano jurisdiccional la capacidad de establecer un plazo en su sentencia para que la administración rectifique el error identificado, prolongando de manera temporal la vigencia del acto o disposición anulada. Este plazo, establecido en un año como máximo, puede ser ampliado en circunstancias excepcionales hasta seis meses adicionales, siempre que la administración competente justifique la necesidad de un período adicional para la rectificación.

Por otro lado, se incorpora un apartado al artículo 73 de la LJCA, con el objetivo de aclarar que la anulación de un instrumento de ordenación no necesariamente repercute en los planes derivados de dicho instrumento, salvo que se determine expresamente en la sentencia. Estas repercusiones sólo se producirían si se anulan las normativas que conforman el instrumento o si la anulación del instrumento afecta de manera inherente a los planes derivados del mismo.

La adaptación de la legislación urbanística al paradigma medioambiental europeo es esencial para garantizar una gestión sostenible del territorio. La Ley 27/2006, vinculada estrechamente a la Directiva 2003/4/CE, refleja un compromiso claro con los derechos de los ciudadanos en materia ambiental, otorgando una mayor importancia a

la participación ciudadana y garantizando el acceso a la información y la justicia en este ámbito.

La propuesta refleja una preocupación sobre la posible instrumentalización de la acción pública en detrimento del bienestar colectivo, donde la acción pública es ejercida no con el propósito de defender intereses generales, sino en busca de beneficios particulares.

Por tanto, la propuesta de restringir la legitimación para ejercer la acción pública en urbanismo a asociaciones sin ánimo de lucro, alineándola con la regulación en materia medioambiental, busca asegurar que los actores involucrados en la defensa del interés público urbanístico tengan una verdadera vocación de protección de dichos intereses. Esta restricción pretende, en esencia, garantizar que la función pública de la ordenación territorial y el urbanismo se ejerza de manera más transparente, eficaz y alineada con los principios de sostenibilidad y protección del interés común.

La propuesta se estructura en tres disposiciones, de las cuales dos se integran en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y una adicional en la LJCA. Estas disposiciones buscan abordar las problemáticas potenciales derivadas de la vigencia de instrumentos de ordenación territorial y urbanística previamente ratificados, y en particular, aquellos asuntos vinculados a la concreción de sentencias firmes aún pendientes de ejecución, ya sea de forma total o parcial.

La primera disposición transitoria, establece que se aplicará, de manera retroactiva, el nuevo régimen de nulidad a los dispositivos de ordenación territorial y urbanística ratificados con anterioridad a la operatividad de esta Ley, siempre y cuando no hubiesen sido objeto de impugnación, ya sea administrativa o contencioso-administrativa, o si, habiendo sido objeto de impugnación, aún no se haya presentado el correspondiente escrito de demanda. Esta disposición añade que, en supuestos de anulación subsiguiente a la entrada en vigor de la Ley de un instrumento previamente ratificado, las entidades administrativas pertinentes deberán promulgar un nuevo instrumento en reemplazo, manteniendo provisionalmente la operatividad del dispositivo anulado. En este sentido, se procura garantizar la vigencia de planes previamente ratificados que, si fueran anulados en el futuro, conserven su operatividad hasta la ratificación del siguiente plan. De esta manera, se evita un limbo normativo que reviviría disposiciones anacrónicas, inadecuadas para reflejar la realidad urbanística actual, garantizando así la continuidad normativa hasta la aprobación de un nuevo plan.

Asimismo, se anticipa que cualquier nuevo plan, articulado debido a una anulación, proporcionará una base normativa a todas las iniciativas urbanísticas que se

desprendan del plan originalmente anulado, siempre que se preserve la esencia normativa que justifica dicha cobertura.

Finalmente, se introduce un régimen análogo al dispuesto en el artículo 71.3 de la LJCA, que aborda la implementación de sentencias firmes que anulan instrumentos de ordenación territorial y urbanística aún pendientes de ejecución al momento de entrada en vigor de esta Ley, y que, mediante un mecanismo de ejecución, puedan ser puestas en marcha considerando las salvaguardas previstas en este ordenamiento.

7. CONCLUSIONES

El planeamiento urbanístico se erige como uno de los pilares fundamentales del derecho urbanístico. Se trata de una herramienta que no sólo configura y determina el crecimiento y desarrollo de las ciudades y territorios, sino que también establece las bases para garantizar un desarrollo sostenible, equilibrado y respetuoso con el entorno. En este marco, la correcta articulación y ejecución de los planes urbanísticos depende, en gran medida, de la información y análisis que aportan los informes sectoriales.

Los informes sectoriales, tal y como se establecen en la LPA, desempeñan un papel crucial en el procedimiento de planeamiento. Estos informes, generados por diferentes órganos y entidades, proporcionan un análisis técnico y especializado sobre distintos aspectos que el plan urbanístico debe considerar. Desde la sostenibilidad medioambiental hasta la infraestructura y la movilidad, los informes sectoriales garantizan que el planeamiento se realice con una base informada, diversa y en concordancia con diferentes políticas sectoriales.

No obstante, en las diferentes materias que analizamos, es palpable que la producción y consideración de estos informes no siempre es sencilla. Vimos cómo diferentes áreas, desde carreteras hasta el medio ambiente, requieren de informes especializados que a veces chocan entre sí o con los intereses de desarrollo urbano y que sus regulaciones son escasas y se deber remitir a otras leyes como la de servicios para paliar el efecto de las lagunas que hay en estas.

La jurisprudencia ha demostrado ser un instrumento esencial para suplir las carencias legislativas en relación con la situación de los informes sectoriales. Ante la falta de claridad o la existencia de lagunas en la legislación, los tribunales han intervenido para establecer criterios y orientaciones que garantizan un tratamiento adecuado de los informes sectoriales, protegiendo tanto los intereses generales como los derechos individuales.

En este contexto, es destacable la acción de las Comunidades Autónomas que hemos analizado. Cada una, en su contexto y particularidades, ha buscado optimizar el

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MAS, M. J. Y NARBÓN LAÍNEZ, E. *El Silencio Administrativo y su Problemática Procesal*. Primera edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

CHINCHILLA PEINADO, J. A. "Sostenibilidad ambiental y control del cambio climático en la tramitación de los instrumentos de planeamiento, la evaluación ambiental estratégica". En: SORIA MARTÍNEZ, G. et al. *Los informes sectoriales en el planeamiento urbanístico*. Primera edición, Editorial RDU, Madrid, 2021.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo I*. Decimonovena edición, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2020.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F. "Informes sectoriales en el planeamiento urbanístico relacionados con el dominio público: aguas, costas, vías pecuarias, minas". En: SORIA MARTÍNEZ, G. et al. *Los informes sectoriales en el planeamiento urbanístico*. Primera edición, RDU, Madrid, 2021.

MARDONES FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N., LUQUE VALDIVIA, J. & ASEGUINOLAZA BRAGA, I. "Incidencia los informes sectoriales estatales en el planeamiento". En: *Ciudad y territorio estudios territoriales*. Ministerio de Fomento (Gobierno de España), Madrid, 2019. P. 375 – 392

MARDONES FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N., LUQUE VALDIVIA, J. & ASEGUINOLAZA BRAGA, I. "Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento II. Previsiones de la legislación urbanística y sectorial". En: *Ciudad y territorio estudios territoriales*. Ministerio de Fomento (Gobierno de España), Madrid, 2019. P. 799 - 822

MEDINA GONZÁLEZ, S., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., FUENTETAJA PASTOR, J. A. Y BACIGALUPO SAGGESE, M. *Derecho Administrativo II: Régimen Jurídico de la actividad Administrativa*. Primera edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

MENÉNDEZ, P. Y EZQUERRA, A. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Segunda edición, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2021.

SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho Administrativo parte general*. Decimocuarta edición, Tecnos, Madrid, 2018.

10. SORIA MARTÍNEZ, G. et al. *Los informes sectoriales en el planeamiento urbanístico*. Primera edición, Editorial RDU, Madrid, 2021.

proceso de emisión, consideración y seguimiento de los informes sectoriales. Desde la creación de plataformas telemáticas, como en Asturias y Cantabria, hasta la promulgación de leyes específicas, como en Andalucía, se evidencia una clara intención de mejorar y adaptar el proceso a las realidades y desafíos actuales.

Finalmente, la iniciativa estatal con el anteproyecto de ley supone un paso adelante en esta dirección. No sólo busca consolidar y armonizar prácticas y criterios, sino que también se dirige hacia la digitalización y la eficiencia en la gestión de los informes sectoriales. Es una muestra clara de que el Estado reconoce la importancia de esta herramienta y busca garantizar que cumpla su función de manera efectiva.

En conclusión, el planeamiento urbanístico, sustentado por los informes sectoriales, es esencial para un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Las diferentes iniciativas que hemos analizado demuestran que hay un esfuerzo constante por mejorar y adaptar el proceso a las nuevas necesidades y tecnologías que permiten su agilización, garantizando que los planes urbanísticos salgan adelante y no vean sobre ellos pender de manera constante una espada de Damocles que genera una inseguridad jurídica que no debería ser propia de un país desarrollado como es España.