

Capítulo XI. LA LEGISLACIÓN SECTORIAL Y EL URBANISMO

Eva Gamero Ruiz

SUMARIO

I. DE LA IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS PARA ENTENDER LAS RELACIONES ENTRE URBANISMO Y NORMATIVA SECTORIAL	1.145
I.1 De las relaciones entre el urbanismo y las leyes sectoriales	1.145
I.2 De los concretos principios que articulan estas relaciones	1.147
II. DE LA NECESARIA COORDINACIÓN ENTRE URBANISMO Y NORMAS SECTORIALES	1.150
II.1 Del urbanismo como instrumento de coordinación de políticas sectoriales: las normas legales de directa aplicación	1.150
II.2 De los distintos momentos de coordinación entre urbanismo y normativa sectorial	1.151
II.2.1 En la fase de elaboración del planeamiento.	
a) En el contenido y documentación de los instrumentos de planeamiento.	
b) En la tramitación de los instrumentos de planeamiento.	
c) En relación con la clasificación del suelo no urbanizable	1.151
II.2.2 En la fase de aplicación del planeamiento.	
a) Contenido estatutario de la propiedad del suelo, en particular del SNU.	
b) Articulación entre autorizaciones urbanísticas y sectoriales.	
c) El problema del silencio en las autorizaciones urbanísticas y sectoriales	1.154
II.2.3 En la fase de disciplina.	
a) Principios generales de los procedimientos sancionadores administrativos.	
b) Diferencias entre procedimientos sancionadores en materia de administración sectorial y procedimientos de disciplina urbanística.	
c) Medidas correctoras y compensatorias imponibles a las actuaciones urbanísticas prescritas	1.160
III. DE ALGUNAS DE LAS NORMAS SECTORIALES DE MAYOR INCIDENCIA EN EL URBANISMO	1.165
III.1 Criterios de selección y cuestiones competenciales	1.165
III.2 Relaciones entre el urbanismo y leyes sectoriales	1.167
III.2.1 Urbanismo y transporte	1.167
III.2.2 Urbanismo y Dominio Público Portuario y Aeroportuario. Servidumbres aeronáuticas	1.180
III.2.3 Urbanismo y Evaluación ambiental	1.187
III.2.4 Urbanismo y Agricultura	1.195
III.2.5 Urbanismo y Montes	1.202
III.2.6 Urbanismo y Vías pecuarias	1.204
III.2.7 Urbanismo y Salud	1.204
III.2.8 Urbanismo y Costas	1.205
III.2.9 Urbanismo y Dominio Público Hidráulico	1.207
III.2.10 Urbanismo y Telecomunicaciones y Dominio Público Radioeléctrico	1.212
III.2.11 Urbanismo y Sector eléctrico	1.214
III.2.12 Urbanismo y Minas	1.218
III.2.13 Urbanismo y Comercio interior	1.224
III.2.14 Urbanismo y Turismo	1.226
IV. CONCLUSIONES	1.230

I. DE LA IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS PARA ENTENDER LAS RELACIONES ENTRE URBANISMO Y NORMATIVA SECTORIAL

I.1. De las relaciones entre el urbanismo y las leyes sectoriales

La realidad del mundo se estructura en distintos niveles jerárquicos, y así sucede en las relaciones entre el urbanismo y las distintas legislaciones sectoriales, sin olvidar la fuerza que hoy en día ha adquirido el medio ambiente como un vector jurídico autónomo.

En demasiadas ocasiones se ha permitido considerar que las potestades urbanísticas son omnímodas, pero no es así. El Plan General de Ordenación Urbana, por muy poderoso que sea, no deja de ser un instrumento pre-ordenado a un fin, y sujeto a enérgicas vinculaciones legales de carácter medioambiental y sectorial. Olvidar esta regla ha tenido nefastas consecuencias jurídicas para el presente y futuro de nuestro país, pero recordarla nos va a permitir articular una ordenación racional, conjunta y coherente, de nuestro territorio, nuestros suelos, aguas, campos y ciudades.

Por encima del PGOU, es decir, no al mismo nivel sino actuando con eficacia vinculante, se sitúan todas aquellas determinaciones legales que permiten que el territorio sea el escenario de una vida social justa y sostenible en términos económicos y ecológicos, no solo para nosotros, también para nuestros descendientes, gracias a la protección dispensada a los distintos bienes jurídicos protegidos por cada una de las ramas en que se descompone la legislación sectorial española.

Estas determinaciones legales, medioambientales y sectoriales, pueden actuar, además, en defecto de plan urbanístico, como directa fuente de derecho para resolver los conflictos que pueden resultar de la complejidad y variedad de nuestro ordenamiento jurídico.

La legislación sectorial no es un conjunto abigarrado y gregario de normas sin ningún tipo de relación, desvinculadas entre sí. Lo sectorial puede y debe ser contemplado como un “todo ordenado”¹, cuyo denominador común es precisamente, por los efectos que a este artículo se refiere, embridar el ejercicio de las potestades urbanísticas, de cariz local, sujetándola a límites precisos.

Al estudio del fundamento de la relación jerárquica entre legislación sectorial y urbanismo y a sus consecuencias se dedican las páginas siguientes.

¹ Recordar la obra del gran jurista italiano SANTI ROMANO y gran noción de “ordenamiento jurídico”, en el que resultan fundamentales, más allá de los singulares elementos que lo componen, los principios que lo organizan y que reflejan en definitiva los valores de cada sociedad.

II.1. De los principios constitucionales y estatutarios que enmarcan la ordenación territorial y urbanística

Para comprender las relaciones entre la regulación urbanística y la sectorial ha de acudirse -tanto a los principios jurídicos consolidados en la conciencia jurídica general que recoge el art. 9 de nuestra Constitución: Legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos,

- Como a los principios consagrados en un ordenamiento de origen supranacional, que sin embargo se integra, con supremacía, en nuestro cuerpo jurídico: el ordenamiento comunitario², y a los derechos y principios rectores de la política social y económica que recogen la Constitución y el Estatuto de Autonomía, en particular:

- Artículo 33, reconoce el derecho a la propiedad privada, y añade que *la función social de este derecho delimitará su contenido de acuerdo a las Leyes*. De forma que la Ley, y por remisión de ella, el planeamiento, dejando a salvo el contenido material que haga reconocible el derecho de propiedad³, puede concretar su contenido, y establecer las concretas facultades y deberes que lo integran.

- Artículo 45 CE, reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de los poderes públicos de *proteger y mejorar la calidad de vida*, velando por la utilización racional de todos los recursos naturales (y el suelo es el único de ellos que no podemos aumentar, como ya señalaban desde principios del siglo pasado las leyes urbanísticas de los ingleses: *Town and country planning acts*), apoyándose en la necesaria solidaridad colectiva.

- Artículo 46 CE, obliga a los poderes públicos a *garantizar la conservación y a promover el enriquecimiento* “del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad”.

- Artículo 47 CE, impone a estos mismos poderes públicos la obligación de utilizar el suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, de forma que la comunidad participe en *“las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos”* y todos puedan disfrutar de una vivienda digna. El Urbanismo y la Ordenación

² En el ordenamiento europeo, el Art. 192.2 y Art. 11 TFUE recogen como principios ambientales :

- La necesidad de lograr un nivel de protección ambiental elevado, o principio de no regresión ambiental
- Los principios de cautela o prevención
- El principio de corrección del medioambiente preferentemente en la fuente misma
- El principio “quien contamina, paga”
- El principio de desarrollo sostenible o de integración de la consideración ambiental en las demás políticas de la Unión.

³ Vid. STC 26 marzo 1986 sobre la Ley andaluza de Reforma Agraria.

Territorial, son ramas del Derecho que no tienen por finalidad última la regulación del mercado ni la prestación de servicios, en la medida en que su “materia prima”, el objeto material, no es propiamente una mercancía, sino el suelo, como recurso natural y escaso por definición.

El vigente Estatuto de 2007 señala como objetivos básicos: art. 10.3 .5º. *El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, que define en su Art. 195⁴. 7.º La mejora de la calidad de vida..., mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios..*⁵

I.2. De los concretos principios que articulan las relaciones entre el urbanismo y las normas sectoriales

Jerarquía normativa: Prevalencia de las normas legales sobre las reglamentarias y articulación jerárquica entre los distintos planes⁶ Los planes urbanísticos tienen rango reglamentario, y por tanto han de respetar las numerosas normas legales sectoriales que inciden sobre el suelo, base del urbanismo, y sobre los recursos naturales y culturales, por ser de superior rango. Este respeto se predica en todos los momentos vitales del plan urbanístico: desde su nacimiento, durante su aplicación y en su derogación.

⁴ Art. 195 EAA: *Los poderes públicos orientarán sus políticas a la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y **variedad paisajística** de Andalucía, para el disfrute de todos los andaluces y andaluzas y su legado a las generaciones venideras.*

⁵ La Exposición de Motivos de la LOUA afirma: *2...La lectura integrada de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 45, 46 y 47 de nuestra Carta Magna refleja con meridiana claridad la voluntad del constituyente de que los derechos de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona,...El uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y específicamente la protección y adecuada utilización del litoral constituyen fines específicos, también, de esta Ley. Tales principios son instrumentados a lo largo de su texto, desde el objeto y contenidos básicos de los planes urbanísticos, a la clasificación de los suelos, o a la tipificación de las infracciones y sanciones.*

En el Art. 2.3 LOUA: La ordenación urbanística se rige... por los principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española y los objetivos básicos contemplados en el artículo 12.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁶ El principio de jerarquía supone una ordenación vertical o piramidal de las normas en función del rango que ostente la autoridad o el órgano que las dicta. Los efectos de esta jerarquía se traducen en que la norma superior jerárquicamente produce siempre la derogación de la norma inferior que la contradiga, y la norma inferior que se dicte con posterioridad a la norma superior si la contraviene es nula. (art. 1.2 CC, 51 Ley 30/92, 9.3 CE) La Sentencia del Tribunal Supremo 4362/2009, de 26 de junio Ponente Teso Gamella señala que *los límites esenciales del ejercicio de la potestad reglamentaria, del que son expresión los instrumentos de planeamiento, demandan, por lo que hace al caso, la estricta observancia al principio de jerarquía normativa, ex artículo 9.3 de la Constitución...*

El principio de jerarquía se complementa, para resolver los posibles conflictos entre normas del mismo rango, con el *principio de competencia* dado que se parte de normas que jerárquicamente son iguales, por lo que tal colisión ha de resolverse ateniendo al ámbito material, a la esfera de competencia que constitucionalmente está reservada a cada norma.

El principio de competencia explica la vigencia de distintos subsistemas jurídicos, con independencia de la jerarquía (p. ej. relaciones entre ley orgánica - ley ordinaria, relaciones ley estatal- ley autonómica). En el Estado complejo en el que vivimos, la Constitución garantiza la *autonomía* de las nacionalidades y regiones que integran la unidad indisoluble que es España, y diseña en el Título VIII la base de las relaciones entre Estado, CCAA y Administración Local, de ahí la importancia de la *coordinación* entre distintos niveles administrativos. En todo caso, autonomía no es soberanía,⁷ y sin perjuicio del principio de autonomía local constitucionalmente garantizada-Art. 152 CE-, las leyes que articulan las relaciones entre urbanismo y las cuestiones sectoriales emanan del Estado o de las Comunidades Autónomas, resultando imprescindibles las técnicas de coordinación interadministrativa (p.ej. las actividades de planificación del Estado -at. 29 Ley 7/1994, Ley Ordenación del Territorio de Andalucía- requieren informe preceptivo de la Comunidad Autónoma sobre la coherencia de las mismas con las determinaciones de ordenación del territorio autonómicas).

*Prevalencia de la planificación ambiental sobre la territorial y de ambas sobre la urbanística*⁸. Como consecuencia, los principios de *progresividad o no regresión* en derecho ambiental: Intangibilidad de zonas verdes⁹ y espacios protegidos¹⁰, *desarrollo*

⁷ Vid. STC 13 junio 1990 recuerda que la autonomía local es conciliable con los requerimientos que la Comunidad autónoma pueda realizar para la integración en un marco supramunicipal de la pluralidad de intereses que representa la ordenación territorial.

⁸ Sobre el sentido y alcance de la planificación territorial en Andalucía, remito al excelente estudio de CHAMIZO CALVO, L., publicado en el Capítulo I del presente Manual.

⁹ Y no sólo con ocasión de una modificación cualificada del planeamiento urbanístico, como señala la STS 2 febrero 2000 sino también con ocasión de la propia revisión de un Plan General: STS de 13 junio 2011 que declara la nulidad parcial del PGOU de Sevilla por la ausencia de motivación suficiente del cambio de uso de una parte de la zona verde pública destinada en el nuevo PGOU a la construcción de una Biblioteca de la Universidad, insistiendo en el necesario plus de motivación de los cambios de ordenación cuando afectan a zonas verdes: “una vez establecida la zona verde, ésta se constituye en un mínimo sin retorno, una suerte de cláusula *stand still* propia de derecho comunitario...”En el mismo sentido, STS de 30 septiembre 2011.

¹⁰ La legislación básica estatal establece un estricto régimen de desclasificaciones de todo tipo de Espacios Naturales Protegidos, art. 13.3 TRLS 7/2015 *sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.* Esta misma previsión se contiene en el Art. 48 Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

territorial y urbano sostenible, expresamente consagrado en el art. 3 del TR 7/2015, de Suelo y Rehabilitación Urbana, uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la salud y la seguridad de las personas y la protección del patrimonio ambiental y cultural. Preferencia de actuaciones que conducen a la rehabilitación, la regeneración y renovación urbanas¹¹ evitando la dispersión innecesaria, implantación de infraestructuras verdes y protección de la biodiversidad¹².

Imprescriptibilidad, inembargabilidad, inalienabilidad, salvo desafectación en la forma prevista en la ley, de los bienes de dominio público art. 132 CE, legislación protectora del dominio público, Ley 33/2003, Arts. 6 y 30, reitera el mandato constitucional¹³.

Principio de *seguridad jurídica*, y en particular su vertiente *Tempus regit actum* para resolver los conflictos derivados de la sucesión de normas en el tiempo.

En aplicación de este principio, la STS 272/2016, de 10 de Febrero, recurso de casación nº 1947/2014, formulado por la Junta de Andalucía y la Asociación Greenpeace España, asunto Hotel Algorrobico, señala que *“el hecho de que los terrenos litigiosos hayan adquirido con anterioridad la clasificación urbanística de suelo urbanizable no era un obstáculo insalvable a la hora de incluir esos terrenos en el ámbito del PORN, por mucho que eso se hubiera producido a consecuencia de una Sentencia firme”*, aludiendo a la prevalencia de los PORN sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial y planificación urbanística, de forma que no puede darse prevalencia a la mera clasificación formal urbanística de la finca sobre sus valores sustantivos.

¹¹ Art. 10 LOUA y Arts 1, 3.3 b) y 4.4 TR 7/2015, Ley de Suelo y Rehabilitación urbana.

¹² SÁNCHEZ BRAVO, A.A. “Infraestructura verde en la Unión Europea: Una apuesta por la biodiversidad”. En el libro colectivo “Estudios sobre Desarrollo Socioambiental”, coeditado por SANCHEZ BRAVO, A.A. y GABARDO, E. Editorial Punto Rojo. Sevilla, 2015, pág 99-114; JURI M.D Y SALERNO, G. “La biodiversidad urbana y la necesidad de su protección”, en *Sostenibilidad ambiental urbana*. Editor Sanchez Bravo, A.A. ArCiBel Editores, S.L. Sevilla, 2012, págs. 449-481.

¹³ Resultan de interés las Resoluciones de la DGRN, a propósito de la obligación legal a cargo de los Registradores de la Propiedad de *impedir la práctica de inscripciones registrales que puedan invadir el dominio público*, entendiendo con acierto que la protección registral no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que se hace extensiva al dominio público no inscrito pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción. Por tal motivo, con carácter previo a la práctica de la inscripción, y conforme a lo previsto en distintas leyes especiales, como la de costas, de montes, carreteras, aguas, o vías pecuarias, el registrador ha de recabar informe o certificación administrativa que acrediten que la inscripción pretendida no invade el dominio público. Y *avanzando decididamente en la senda de la protección registral del dominio público, incluso del no inscrito debidamente*, señala la RDGRN de 15 marzo 2016 que tras la Ley 13/2015, de Reforma de la Ley Hipotecaria y el Catastro, el registrador debe evitar la inscripción de nuevas fincas o de la representación gráfica georreferenciada de fincas ya inmatriculadas cuando tuviera dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público.

II. DE LA NECESARIA COORDINACIÓN ENTRE URBANISMO Y NORMATIVA SECTORIAL

II.1. Del Urbanismo como instrumento de coordinación de políticas sectoriales: las normas legales de directa aplicación.

A partir de la Ley de Suelo de 1956, el derecho de propiedad dejó de ser el derecho ilimitado de usar y abusar del suelo, para pasar a ser un derecho estrictamente limitado en su contenido (estatutario) a lo que en cada caso se determinara para cada parcela concreta del territorio¹⁴. Desde este momento se introducen en las leyes urbanísticas determinados *criterios materiales de ordenación* que los planes urbanísticos están obligados a respetar en todo caso:

a) los propios criterios legales de planeamiento, estándares urbanísticos, que deben ser respetados en todo caso, asegurando un mínimo inderogable de calidad de vida en las ciudades.

b) las llamadas “normas legales de directa aplicación”, que resultan de aplicación directa en todo caso, *exista o no planeamiento aprobado y publicado, y que, por tanto, prevalecen sobre las determinaciones de éste*, dando entrada a las normas urbanísticas contenidas en distintas leyes sectoriales.¹⁵ Sin perjuicio de las dificultades que pueda entrañar en ocasiones la aplicación de estas normas de aplicación directa, por la existencia de conceptos jurídicos indeterminados, son normas jurídicas de obligado respeto para los planes, cuyas determinaciones tienen que ajustarse necesariamente a ellas¹⁶. Sirva de ejemplo de la directa aplicación y preferencia de los mandatos contenidos en las normas legales sobre las reglamentarias, la STS 443/2013 de 22 de mayo: “...la promulgación de la Ley 7/2002, Ordenación Urbanística de Andalucía, ha determinado la existencia de un concepto material de suelo no urbanizable que no puede quedar al arbitrio de normas

¹⁴ El régimen estatutario de la propiedad del suelo está consagrado hoy, con carácter básico, en el Art. 7 del Texto Refundido Ley Suelo Estatal: *1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. 2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.*

¹⁵ Art. 98.3 del Reglamento de Planeamiento, en desarrollo del art. 72 del TR 76 dispone que “solamente podrán levantarse construcciones en los lugares próximos a las vías de comunicación de acuerdo con los que establezca la legislación específica aplicable”.

¹⁶ A propósito de esta cuestión, remito al lector al magnífico estudio de SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., *La protección de la estética en el Derecho Urbanístico a través del principio de adaptación al ambiente*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.

de inferior rango que contradigan lo que, con carácter general, ha de tener aplicación en todo el territorio de la comunidad andaluza. De ahí que, ya sea por razón de la vigencia de las Normas Subsidiarias cuya íntegra publicación se pone en entredicho, ya por aplicación de cualquier otro instrumento de planificación urbanística pre vigente a aquéllas, lo cierto es que tras la entrada en vigor de la Ley 7/2002, el terreno forestal sobre el que el acusado construyó las edificaciones que luego vendió a ciudadanos extranjeros, nunca pudo haber sido calificado como terreno urbanizable.”

Siendo el urbanismo, por su carácter global e integrador, el instrumento llamado a coordinar las perspectivas sectoriales. Los PGOU funcionan como instrumentos de salvaguarda general de los distintos intereses públicos implicados y de coordinación de las autorizaciones sectoriales exigibles en el término municipal. Ahora bien, la falta o insuficiencia de un Plan Urbanístico se ha de suplir con las normas de aplicación directa, no sólo con las normas previstas en la Ley 7/1994, LOTA y la Ley 7/2002, LOUA, sino con las contenidas las Leyes sectoriales que vamos a exponer.

II.2. De las distintas relaciones entre urbanismo y normativa sectorial

II.2.1. De la coordinación en la fase de elaboración del planeamiento.

Esta coordinación entre el urbanismo y la legislación sectorial se observa tanto en la fase de *elaboración* del planeamiento urbanístico, como en las fases de *aplicación* y *control* del mismo.¹⁷

a) En el contenido y documentación de los instrumentos de planeamiento.

Art. 10.3: Los PGOU deben justificar de *manera expresa, la valoración, justificación y coherencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales*

Art. 14.4: Cuando la finalidad del Plan Especial sea la de establecer infraestructuras, servicios básicos, dotaciones generales, o habilitar Actuaciones de Interés Público en SNU, deberán valorar y *justificar de manera expresa la incidencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales.*

Art. 19.2: A propósito del contenido documental de los instrumentos de planeamiento, deberán incluir los *documentos que vengan expresamente exigidos por la legislación sectorial aplicable, justificando el cumplimiento de ésta.*

¹⁷ Para completa ilustración del procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico en Andalucía, remito al lector al completo artículo de ROMÁN PEREIRA, T. , contenido en el Capítulo III de este volumen.

Art. 24: Para las Ordenanzas Municipales de Edificación, deberán ajustarse a las *disposiciones sectoriales* reguladoras de la seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones, y de la protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.

b) En la tramitación de los instrumentos de planeamiento

Art. 32. 2ª: En la aprobación inicial, además del sometimiento a información pública, procede el *requerimiento de los informes*, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, previstos legalmente como *preceptivos*, que deberán ser emitidos en los plazos que establezca su regulación específica. La solicitud y remisión de los respectivos informes, dictámenes o pronunciamientos podrán sustanciarse a través del órgano colegiado representativo de los distintos órganos y entidades administrativas que a tal efecto se constituya (Comisión Provincial de Coordinación urbanística, tras el Decreto 36/2014, de 11 de febrero de ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo)

Como norma estatal básica, el Art. 22 TR 7/2015, referido a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones, refiere los informes sectoriales que deberán recabarse en todo caso (existencia y suficiencia recursos hídricos, costas, infraestructuras afectadas).

Respecto a los informes que corresponde emitir a órganos autonómicos, el DL 5/2012, de 27 noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral, ha reformado en este extremo las leyes autonómicas de aguas, carreteras, servicios ferroviarios, puertos, la propia LOUA en materia de vivienda protegida, patrimonio histórico, salud pública y comercio interior, para establecer un plazo máximo para emitir el informe de tres meses, entendiéndose favorable si no se emite en dicho plazo.¹⁸

Art. 32. 3ª : Si se trata de PGOU o de Planes de Ordenación Intermunicipal, será preceptiva nueva información pública y solicitud de *nuevos informes* si hubiere modificaciones que afecten sustancialmente a determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural, o bien alteren los intereses públicos tutelados por los órganos y entidades administrativas que emitieron los informes.

¹⁸ Decreto-ley 5/2012, 27 noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral: Disposiciones finales primera a octava, modifican las siguientes Leyes : 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía , 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía y Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía.

Art. 32.4ª : Tras la aprobación provisional, el órgano al que compete su tramitación requerirá a los órganos y entidades administrativas afectados cuyo informe tenga carácter vinculante, para que en el plazo de un mes, a la vista del documento y del informe emitido previamente, verifiquen o adapten, si procede, el contenido de dicho informe.

c) En relación con la clasificación del suelo no urbanizable¹⁹

Señala la Exposición de Motivos de la vigente Ley 7/2002, que *se ha hecho un esfuerzo para precisar los criterios por los que determinados terrenos deben ser excluidos del proceso urbanizador a través de su clasificación como suelo no urbanizable...En unos casos estas razones residen en sus valores naturales, ambientales y paisajísticos que pueden estar ya reconocidas en legislaciones sectoriales o será el propio Plan General el que les conceda dicha condición; en otros supuestos se hace necesario también preservar determinados terrenos del proceso urbanizador por estar expuestos a riesgos naturales o tecnológicos...*

En armonía con lo expresado en esta declaración de intenciones, el Art. 46 LOUA refleja claramente el carácter reglado del suelo no urbanizable de especial protección²⁰, en aplicación, tanto del principio de protección del dominio público como del principio de subordinación de la planificación urbanística a la territorial, ambiental y sectorial, cuando señala que los PGOU deben incluir:

Como Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, en todo caso, los terrenos que:

¹⁹ Para entender la especial naturaleza y fragilidad del suelo no urbanizable, remito a la lectura del artículo de ALONSO LORENZO, M. en el Capítulo IV de este mismo volumen.

²⁰ Hemos de reseñar aquí una clarificadora Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de Julio de 2012 (Recurso 2483/2009) que recoge la jurisprudencia relativa al Suelo No Urbanizable de Especial protección en el aspecto que ahora nos interesa al expresar que *cuando concurren circunstancias o están presentes valores que hacen procedente y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable de protección especial, en tal caso no es potestad discrecional, sino reglada, por lo que resulta obligada su protección...* A este supuesto se refieren también las SSTs de esta Sala de 3 de julio de 2009 (casación 909/2005) y 7 de junio de 2010 (casación 3953/06): *De manera que esta decisión inicial del planificador de clasificar las áreas de (...) como suelo no urbanizable de especial protección es una decisión reglada, impuesta legalmente cuando concurren los valores que relaciona el precepto citado (...). El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección...* En este sentido el Tribunal Supremo ha declarado que las normas jurídicas que regulan esa clase de suelo no pueden interpretarse "en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos", STS de 27 de febrero de 2007 (recurso de casación nº 3865) .. *necesidad de que las decisiones del planificador que impliquen desprotección de suelos deban contar con un plus de motivación a afectos de acreditar las razones de interés general que lo justifican. En este sentido, cabe citar STS de 3 de julio de 2007 (...) si el planificador decidió en un Plan anterior que*

Tengan la condición de bienes de dominio público natural o estar sujetos a limitaciones o servidumbres, por razón de éstos, cuyo régimen jurídico demande, para su integridad y efectividad, la preservación de sus características.

Estén sujetos a algún régimen de protección por la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas que, de conformidad con dicha legislación, estén dirigidas a la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, del patrimonio histórico o cultural o del medio ambiente en general.

Presenten riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, cuando tales riesgos queden acreditados en el planeamiento sectorial.

Como Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística, al menos, los terrenos que:

Sean merecedores de algún régimen especial de protección o garante del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio Plan General de Ordenación Urbanística, por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico.

Hayan sido objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable.

II.2.2. De la coordinación en la fase de aplicación del planeamiento.

a) En la delimitación del contenido de la propiedad del suelo

No vamos a detenernos en estudiar las consecuencias negativas del incumplimiento de las normativas sectoriales y urbanísticas, recordando simplemente que estos incumplimientos abocan a la degradación del nuestro medio ambiente, paisaje, patrimonio cultural y al deterioro de los servicios colectivos (educativos, sanitarios, deportivos, culturales, de

determinados suelos debían ser clasificados, no como suelos no urbanizables simples o comunes, sino como suelos no urbanizables protegidos, le será exigible que el Plan posterior en el que decide incluir esos suelos en el proceso urbanizador exponga con claridad las razones que justifican una decisión que, como esta posterior, contraviene una anterior en una cuestión no regida por su discrecionalidad. Esta decisión posterior no está, así, amparada sin más, o sin necesidad de más justificación, por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (ius variandi); ni lo está sin más, o sin necesidad de esa concreta justificación, por la discrecionalidad que con carácter general se pregona de la potestad de planeamiento...Por ende, como una consecuencia más, es a la Administración que toma esa decisión posterior a la que incumbe en el proceso la carga de la prueba de la justificación; la carga de probar que sí existían las razones hábiles para adoptar dicha decisión. ...".

sistemas locales y generales: plazas, viales, espacios libres, zonas verdes...); comprometiendo la calidad de vida y generando una serie de externalidades que soporta al final toda la comunidad, sin que por, lo general, los responsables contribuyan a las cargas ni estén sujetos a las limitaciones que soportan los propietarios que respetan la ley. Como regla general, las actuaciones clandestinas e ilegales no cuentan ni con licencia urbanística, ni con las autorizaciones ambientales y sectoriales concurrentes por lo que suelen afectar a distintos bienes jurídicos, algunos de ellos de dominio público.

La normativa ambiental y también la sectorial condicionan severamente el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, de conformidad con la naturaleza estatutaria de este derecho. Así, a título de ejemplo, para el suelo no urbanizable, art. 50 LOUA: el propietario tiene los derechos de uso, disfrute y la explotación normal del bien, en todo caso no incompatible con la legislación que le sea aplicable, comprendiendo sólo la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, *que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino, ni de las características de la explotación.*

Añade que los trabajos e instalaciones que se lleven a cabo en estos terrenos quedan sujetos a las *limitaciones impuestas por la legislación civil y administrativa aplicables por razón de la materia*, lo que implica una primera llamada a la normativa sectorial y, cuando consistan en instalaciones u obras, deben realizarse, además, de conformidad con la ordenación urbanística aplicable. En los terrenos adscritos a especial protección, esta facultad ha de ser *compatible con el régimen de protección a que estén sujetos.*

Cuando la finalidad sea la de establecer infraestructuras, servicios básicos, dotaciones o equipamientos generales, o la de habilitar Actuaciones de Interés Público, los proyectos de actuación o planes especiales deberán valorar y justificar de manera expresa la *incidencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales.*

b) En la articulación entre las autorizaciones urbanísticas y sectoriales

Hay que destacar que el procedimiento de otorgamiento de la licencia urbanística²¹ funciona como mecanismo preventivo de la comisión de infracciones administrativas en general, permitiendo al Ayuntamiento controlar que se han cumplido los requerimientos establecidos por las leyes ambientales y sectoriales para la salvaguarda de los valores e intereses públicos que pueden estar presentes e interaccionar con la actuación urbanística pretendida objeto de licencia.

²¹ Para la ilustración sobre el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas en Andalucía, remito al lector al excelente artículo de YUST ESCOBAR, E. en el Capítulo VIII de este mismo volumen.

Con carácter general, la autorización urbanística suele ser la “última” de las que concurren. Así, el Art. 172 .2 LOUA dispone: (...) *junto con la solicitud de licencia se aportaran las autorizaciones o informes que la legislación aplicable exija con carácter previo a la licencia (...).*

Art 169 LOUA: 1. *Están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a esta Ley o a la legislación sectorial aplicable, los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo.*

Cuando afecten a bienes y derechos integrantes del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto de dominio público o patrimoniales, la intervención de la administración titular es inderogable en defensa de la integridad y los principios que inspiran la gestión y administración de tales bienes (Ley 33/2003, así como los artículos 4.1.d) y 82.a de la Ley 7/85, de Bases del Régimen Local y artículo 44.1.c) del RBEL), y siempre será necesaria la correspondiente concesión o autorización previa, como resulta del art. 169.2 LOUA *están también sujetos a previa licencia urbanística municipal los actos de construcción, edificación y uso del suelo o subsuelo que realicen los particulares en terrenos de dominio público, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deba otorgar la Administración titular de dicho dominio.*

En desarrollo de estos artículos, y recogiendo consolidada jurisprudencia sobre el tema, se pronuncian varios artículos del Decreto 60/2010, de Disciplina Urbanística de Andalucía, RDUa:

No pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo que requieran otras autorizaciones o informes administrativos previos, hasta que sean concedidas o emitidos, en los términos recogidos en la legislación sectorial (art. 5.2 RDUa)

Las licencias urbanísticas deben otorgarse dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros, y para solicitarlas no será necesario acreditar la titularidad de los inmuebles afectados, salvo cuando su otorgamiento pueda afectar a los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de las Administraciones públicas, tanto de dominio público o demaniales, como de dominio privado o patrimoniales, sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones exigibles de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del patrimonio de la correspondiente Administración pública(art. 5.3 RDUa)

El art. 6 RDUa dispone que el objeto de la licencia urbanística es la comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente, y añade que 6.2. *En los términos previstos en la normativa sectorial, la actuación municipal se extenderá, con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística, al examen del cumplimiento de aquellas previsiones cuya competencia se atribuya expresamente a los Ayuntamientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5.2.*

Por si no hubiera quedado suficientemente claro, sigue insistiendo el Reglamento, en el art. 12.3 que en el procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas se dará cumplimiento a cuantos trámites y actuaciones vengan establecidos por *normas sectoriales* en razón del contenido específico de la actuación urbanística de que se trate, en los términos, y el art. 13.2 prescribe que los Ayuntamientos no podrán conceder licencia sin la aportación previa de las *autorizaciones e informes sectoriales preceptivos* que deban otorgar otras Administraciones públicas...sin que puedan otorgarse licencias condicionadas a la futura obtención de los mismos.

Finalmente, respecto a las *excepciones a esta necesaria sujeción a licencia*, o en su caso, al proyecto de actuación, además de las que derivan de la legislación sectorial, hay que citar:

Art 42.2 LOUA, no tienen la consideración de Actuaciones de Interés Público ni las actividades de *obras públicas ordinarias* a que se refiere el artículo 143 de esta misma Ley, ni la *implantación de infraestructuras y servicios para las que la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización* con la ordenación urbanística. En el mismo sentido, el Art. 173 LOUA; si bien con carácter general los actos sujetos a licencia que estén promovidos por una Administración Pública o sus entidades adscritas o dependientes de la misma, distinta de la municipal, están sujetos igualmente a licencia, se exceptúan las obras públicas ordinarias y las de implantación de infraestructuras y servicios, sin perjuicio de la armonización o compatibilización con la ordenación urbanística.

Son numerosas las leyes sectoriales que exoneran expresamente determinados tipos de obras de iniciativa pública de la licencia municipal (obras de nueva construcción, reparación y conservación en el ámbito de aeropuertos, puertos, ferrocarriles o aguas), a fin de evitar que la realización de la actuación de obra pública quede finalmente condicionada a la obtención de una licencia municipal.

En cuanto a la aprobación de los proyectos de urbanización, el art. 99 LOUA señala que se aprobarán por el municipio por el procedimiento que dispongan las Ordenanzas Municipales, *previo informe de los órganos correspondientes de las Administraciones sectoriales cuando sea preceptivo*, pero cuando las obras de urbanización se puedan incorporar como obras complementarias en los proyectos de edificación, se entenderán aprobadas con la concesión de la licencia de las obras de edificación.

En el caso de concurrencia de *razones de urgencia o excepcional interés público* para obras promovidas por la Administración General o Autonómica, tanto la Disposición Adicional Décima del TR 7/2015 como el Art. 170.3 de la LOUA, exoneran de licencia municipal, disponiendo que la Administración promotora del proyecto acordará la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor. En caso de disconformidad, el expediente se remitirá al Ministerio o Consejería competente en materia de suelo y urbanismo, que tras los informes correspondientes

y junto a la propuesta, lo elevará al Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno quienes decidirán si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora²².

c) El problema del silencio administrativo en relación con las autorizaciones sectoriales y urbanísticas.

El art. 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, establece que en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto:

En los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

En los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Por ejemplo, en materia de evaluación ambiental, el art. 10 de la Ley 21/2013, de Impacto ambiental, señala que la falta de emisión del informe o declaración ambiental en los plazos establecidos, *en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable*.

En materia urbanística existe tradicionalmente una norma legal estableciendo el carácter negativo del silencio para actuaciones contrarias a la ordenación urbanística. Un paso más lo representó el Art. 23 del RD Ley 8/2011, que bajo el epígrafe “*seguridad jurídica inmobiliaria*” impuso expresamente para las autorizaciones urbanísticas de mayor impacto sobre el territorio que, a falta de resolución expresa en plazo, se puede entender desestimada por silencio. La Ley 8/2013 que modificó el RDL 2/2008, mantuvo el precepto, como lo hace hoy el RDL 7/2015 en el Art. 9, tras disponer en el apartado 7 *en ningún caso podrán*

²² La DA décima de la Ley estatal, en su apartado segundo permite que el Ayuntamiento acordar la suspensión de estas obras cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro competente en materia de suelo. Y el apartado tercero exceptúa de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente en materia de suelo y vivienda, previa solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.

*entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística; añada en el apartado 8 que con independencia de lo establecido en el apartado anterior, los actos que se relacionan, serán expresos, con silencio administrativo negativo*²³. Esta exigencia es coherente con los principios de la Directiva de Servicios (recogidos el Art. 24 de la Ley 39/2015) pues los actos relacionados implican el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente

En supuestos no comprendidas en este Art. 9.8 del RDL7/2015, el silencio puede tener carácter positivo, entendiéndose concedida la licencia si el Ayuntamiento no contesta en el plazo señalado o, en su defecto, en tres meses, salvo que se otorguen facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

En Andalucía, el plazo máximo para resolver será de tres meses ex artículo 172.5 LOUA para licencias urbanísticas en general, si bien los Ayuntamientos, mediante Ordenanza Municipal, y ejercicio de su autonomía, podrán establecer procedimientos simplificados con reducción del plazo. En la tramitación del Proyecto de Actuación para actuaciones SNU, art. 43.2 señala un plazo de seis meses desde la solicitud con silencio, negativo. Para las “declaraciones de asimilación a la de fuera de ordenación” en SNU el plazo será igualmente de seis meses, transcurridos los cuales sin resolución expresa se han de entender también denegado tal reconocimiento por silencio (artículo 12.3 del Decreto 2/2012 de 10 de enero). Tras la reforma de la Ley 7/2002, en octubre de 2014, la regla general es la inexigibilidad de autorización previa para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios (la tradicional licencia de actividad), permitiendo que las obras llamadas “menores” (que no necesiten proyecto de obra conforme a la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación) que se ejecuten en locales de negocio, la licencia previa sea sustituida por una declaración responsable o comunicación previa. Por tanto, se mantiene la previa licencia de obras como regla general, y posterior licencia urbanística de ocupación o utilización.

²³ a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.

c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.

Esto es, todas las obras que tengan cierta trascendencia, y en todo caso, cuando afecten al medio ambiente, patrimonio cultural, la salud o seguridad, siguen precisando autorización urbanística previa. Así, STSJ La Rioja de 6-7-2011 o STSJ Madrid (JUR 2011/154), recuerdan que la Directiva de Servicios no es de plena aplicación al Urbanismo y que, por tanto, la exigencia de licencia previa por un municipio no vulnera la misma.²⁴

II.2.3. De la coordinación en la fase de disciplina

a) Principios generales de los procedimientos sancionadores en las Leyes 39/2015 y 40/2015

La nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, ha incorporado a lo largo de su título IV, dedicado el procedimiento administrativo común, normas relativas a procedimientos sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992 regulaba en títulos separados. Los aspectos más orgánicos que procedimentales de esta materia se regulan en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, Régimen Jurídico del Sector Público, artículos 25 a 31.

En cuanto a la exigencia de reponer la realidad física alterada por la infracción administrativa a su estado originario y los daños y perjuicios, que contenía el Art. 130.2 Ley 30/1992, el Art. 28.2 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico, reproduce esta obligación, permitiendo a la Administración, en caso de incumplimiento, exigir la indemnización por el procedimiento de apremio: *Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora.*

²⁴ Sobre esta cuestión, es preciso recordar que por expreso mandato de su artículo segundo, la Directiva de Servicios se aplica a los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro, a la vez que quedan exceptuados del ámbito de aplicación los servicios no económicos de interés general. Según el considerando noveno de la Directiva, la misma no se aplica a las normas sobre ordenación del territorio, urbanismo y construcción. Por tanto, quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva y por tanto, es posible continuar el régimen de autorización previa para cuestiones relacionadas con medio ambiente, patrimonio histórico, seguridad y salud pública, escasez de recursos naturales, dominios públicos e impedimentos técnicos. Hemos mencionado que el suelo es un recurso natural, escaso y no una pura mercancía, y que las cuestiones relativas a ordenación del territorio y urbanismo pueden seguir sujetas al régimen de autorización previa, con carácter general. Y hemos de incidir en el carácter reglado de las licencias urbanísticas. De forma que la legitimidad en la ejecución de los actos de naturaleza urbanística, que tienen trascendencia real y no puramente personal, tiene como presupuesto la concurrencia, no sólo de la vigencia de la ordenación urbanística idónea para legitimar la actividad de ejecución y la cobertura de un proyecto técnico aprobado administrativamente cuando sea legalmente exigible, sino también la “previa” obtención, vigencia y eficacia de la resolución o resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa conforme a la ley (Art. 168.3 c) LOUA). Se trata por tanto, de una autorización stricto sensu, configurada como intervención ex ante: Art. 169.1 LOUA: Están sujetos a “previa” licencia urbanística municipal....

Respecto a la concurrencia de sanciones, el Art. 31 de la Ley 40/2015, reconoce el clásico principio *non bis in idem*, que contenía el Art. 133 Ley 30/1992, estableciendo incluso una variedad del mismo, ponderando la cuantía de la sanción, sin concurrir la triple identidad, en caso de existencia de previa sanción por los mismos hechos impuesta por órgano de la Unión Europea.

La Ley 39/2015, de Procedimiento administrativo contiene reglas similares a las contenidas en la Ley 30/1992, con algunas modalidades a fin de facilitar la terminación convencional del procedimiento o el cumplimiento voluntario de la sanción. Destacamos las reglas relativas a vinculación de hechos probados por resoluciones penales firmes, valor probatorio de las actas y presunción del carácter preceptivo de los informe emitidos por el sector público (Art. 77.4), así como las recogidas en el Art. 85: terminación del procedimiento por pago voluntario, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la indemnización por los daños y perjuicios causados, fijación de los la cuantía de éstos en el expediente o mediante un procedimiento complementario, inmediatamente ejecutivo, posibilidad y efectos de terminación convencional.

b) Diferencias entre procedimientos sancionadores en materia de administración sectorial y procedimientos de disciplina urbanística

A diferencia de otros procedimientos sancionadores administrativos en materia sectorial, en los que ex art. 28.2 Ley 40/2015, es en la misma resolución que impone la sanción en la que se puede acordar la restitución de la situación a su estado originario; en materia urbanística, arts. 168 y 198 Ley 7/2002, la comisión de la infracción urbanística determinará la necesidad de iniciar, al menos, dos procedimientos distintos: el sancionador propiamente dicho, y el de restablecimiento de la legalidad urbanística, que se tramitan de forma independiente, pero coordinada, y que responden a principios y trámites distintos²⁵.

En principio, cabe la compatibilidad entre sanción y sectorial respecto de una misma infracción, cuando afecte a bienes jurídicos diferentes, respetando el principio de proporcionalidad: Art. 201.2 LOUA: *Las sanciones de esta Ley no impedirán la imposición de las previstas en otras Leyes por infracciones concurrentes, salvo que esas Leyes dispongan otra cosa. 3. No obstante, se moderará la extensión de las sanciones, dentro del margen previsto para cada infracción por la Ley, para que el conjunto de las procedentes, de conformidad con los apartados anteriores, sea proporcionado a la real gravedad de la conducta del infractor y a su culpabilidad.*

²⁵ Así, mientras el procedimiento sancionador urbanístico atiende a una finalidad represiva, con aplicación de algunos de los principios del Derecho penal, tales como la personalidad de la sanción y posibilidad de prescripción, el principio de restablecimiento de la legalidad urbanística responde a una finalidad legalizadora-restauradora, en función de que se trate de una actuación compatible o incompatible con la legalidad urbanística, tiene alcance real, de forma que se sigue contra quien en cada momento sea propietario del inmueble sobre el que se haya cometido la infracción, aunque sea persona distinta del infractor, tal y como señala el Art. 168.2 LOUA *alcanzan a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas dada su condición de subrogados por ley en las responsabilidades contraídas por la persona causante de la ilegalidad urbanística, de conformidad con la normativa estatal al respecto y pueden existir supuestos (ex 185.2 LOUA) en los que no exista plazo para restablecer la legalidad urbanística.*

En cuanto a las relaciones entre procedimientos sancionadores y urbanísticos con el proceso penal, el Art. 31.1 Ley 39/2015, PAC establece que no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento²⁶.

c) Medidas correctoras y compensatorias imponibles a las actuaciones urbanísticas prescritas

El derecho de la ordenación del territorio y urbanismo no se integra sólo por las leyes y normas propiamente urbanísticas, sino por una constelación de normas ambientales y sectoriales que condicionan el proceso urbanizador. En este sentido, la intervención de la disciplina urbanística no desaparece y se mantiene, aún cuando hayan prescrito las concretas acciones para sancionar o restablecer la legalidad urbanística mediante la restitución de la realidad física alterada. Cuando frente a la consumación del ilícito urbanístico, no se han ejercitado puntualmente estas potestades, el reconocimiento del derecho a patrimonializar aquellos usos urbanísticos en principio ilegales, debe operar bajo el cumplimiento de determinadas condiciones que trascienden la esfera puramente individual para permitir y hacer posible la vida colectiva. Añadimos que la posible prescripción de las potestades para la reposición de la realidad física alterada respecto de una edificación ilegal no implica la prescripción de la potestad pública para ordenar urbanística y medioambientalmente un territorio. Al final, lo que está en juego no son sólo bienes jurídicos individuales, como la propiedad, sino el derecho de todos a un medio ambiente adecuado, a un territorio gestionado sobre bases de sostenibilidad y racionalidad y a participar en las plusvalías inherentes a las autorizaciones urbanísticas. La ordenación del territorio y el urbanismo son POTESTADES PÚBLICAS que implican, no sólo la concreta potestad de restablecer la legalidad urbanística mediante la demolición, sino también la de fijar las condiciones de regularización o reconducción a dicha legalidad, estableciendo el régimen jurídico particular a las obras llamadas “prescritas”, esto es, aquéllas respecto de las que han transcurrido los plazos para restablecer la legalidad urbanística y así quede establecido en el expediente correspondiente. Repárese que lo que defendemos es la aplicación de los principios ya consagrados en derecho medioambiental comunitario: “el que contamina, paga”, y “el que restaura, es recompensado” y que, como veremos, hay suficientes mimbres en la normativa vigente para condicionar la regularización de edificaciones en suelo no urbanizable al cumplimiento de tales principios.

En este sentido hay que interpretar tanto los artículos 53.6 del Decreto 6/2010, 16 marzo, RDU y 8 del Decreto 2/2010, de 10 de enero, de edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable de Andalucía, como la reforma operada por la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas

²⁶ Las relaciones entre los procedimientos de disciplina urbanística y el procedimiento penal, son objeto de un magnífico estudio específico por MACÍAS SAÑUDO, G. en el Capítulo IX este Volumen, a cuya lectura me remito.

sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. En efecto, en los casos en los que las infracciones urbanísticas prescritas han adquirido tal entidad que la agrupación de viviendas ilegales pueda ser calificada de “asentamiento urbanístico “ susceptible de integrarse en el modelo territorial y urbanístico del municipio (Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/2016), la situación se reconduce en estos casos a la redacción o revisión total o parcial del PGOU, de acuerdo con la LOUA; por lo que será en la tramitación correspondiente del Plan urbanístico cuando queden salvaguardados los principios de sostenibilidad (informes sectoriales, evaluación ambiental estratégica) y equidistribución (art. 34.2 LOUA) Sin embargo, la aplicación y exigibilidad de estas condiciones resulta más difusa cuando se trata de asentamientos “no integrables” o de viviendas “aisladas”, en cuanto no integrantes de asentamientos. No nos cansaremos de repetir que en estos casos, el problema ha de ser contemplado de forma holística, y valorar el efecto acumulativo del reconocimiento particularizado de miles de viviendas “aisladas” en el territorio, cuya dispersión impide, en principio, darle el tratamiento de asentamiento, pero cuya intensidad obliga a cierta visión de conjunto del impacto que generan en el territorio afectado. En este extremo, destacamos la importancia de la intervención de la Comunidad Autónoma, por el impacto territorial que puede llegar a tener la aplicación del procedimiento de reconocimiento de asimilación al régimen de fuera de ordenación²⁷ de las edificaciones aisladas diseminadas a lo largo del ámbito municipal de que se trate, a fin de ponderar por ejemplo la incidencia de un reconocimiento generalizado , por ejemplo, sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico, las infraestructuras afectadas o en curso de ejecución, el dominio público en sus diversas manifestaciones, valorando de forma sincrónica y diacrónica, el condicionamiento de futuros desarrollos urbanísticos y poblaciones. No hay que olvidar que estos procedimientos de reconocimiento y regularización son creación de la normativa autonómica, y no son normas atributivas de competencia a los Municipios, sino que parten, en su caso, del incumplimiento de las que les correspondían originariamente al no ejercitar las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística. Por ello, el art. 22.7 del RDL 7/2015, que aprueba el TR de la Ley de suelo estatal, prescribe que: La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente. La Ley 6/2016 no olvida esta implicación de las potestades autonómicas en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, fundamentalmente, estableciendo en la Disposición adicional primera el posible ejercicio

²⁷ En este sentido, remitimos al lector al preciso artículo de RUIZ BURSÓN, F.J., “La declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación: pasado, presente y futuro”, en la *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 43, octubre 2016, al referirse al sentido negativo del silencio en los procedimientos instados para lograr la declaración de una edificación de asimilación a fuera de ordenación, recuerda la potencialidad contaminadora –en particular, por problemas de contaminación de acuíferos– de las viviendas ilegales en suelo no urbanizable, aún cuando hayan prescrito las acciones de disciplina urbanística *strictu sensu*.

por sustitución de la CCA, del procedimiento para identificar edificaciones aisladas en SNU en caso de inactividad del municipio: transcurridos dos años sin iniciar o desde el inicio sin culminación, previo requerimiento y acuerdo del municipio.²⁸

Sobre los momentos concretos que en que la Ley 16/2016 alude a esta condicionalidad para la regularización, lo cierto es que en la mayoría de las referencias más explícitas aparecen la **Exposición de Motivos**, así:

Párrafo 7º: Tras disponer que “esta excepción de la ilimitación del plazo se circunscribe a las edificaciones de uso residencial de forma coherente con la mayor protección que de este uso concreto se ha venido efectuando por el legislador autonómico, en cuanto que responde a una problemática social existente que debe ser abordada”, añade que “si bien de forma ponderada con las medidas correctoras medioambientales que procedan”.

Párrafo 14 Se justifica su necesidad a fin de garantizar en el menor plazo posible que el uso de estas edificaciones se lleve a cabo bajo condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, habitabilidad y sostenibilidad, con las garantías que ello comporta para un seguro tráfico jurídico y, sobre todo, posibilitar la adopción de medidas correctoras o compensatorias urgentes que permitan eliminar, minimizar o compensar el impacto negativo que estas edificaciones y las parcelaciones están ocasionando sobre el medio ambiente, en especial la afección a los recursos hídricos y al paisaje del entorno.

A pesar de que en el articulado de la Ley 7/2002 que se modifica por virtud de la reforma (artículos 68.2, 183.3, 185.5 LOUA) no se contiene referencia expresa a esta condicionalidad, la misma si aparece en la Disposición adicional decimoquinta, que se añade a la LOUA, rubricada *Régimen complementario del reconocimiento de asimilación al régimen de fuera de ordenación aplicable a las edificaciones aisladas de uso residencial situadas en una parcelación urbanística en suelo no urbanizable para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1 y en las que concurren los requisitos previstos en el artículo 183.3*, exige en su apartado tercero a las edificaciones que se declaren Asimiladas a fuera de ordenación las condiciones mínimas en materia de seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones (como ya preveían los 53.6 RDU y 8 DSNU) añadiendo la referencia a la protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.

²⁸ Dos dudas nos plantea esta subrogación:

En cuando al objeto ¿sólo la identificación de edificaciones ilegales, sin imposición de medidas dcorrectoras/ compensatorias?.

Y respecto al procedimiento ¿cuál es el alcance del “acuerdo” con el Ayuntamiento, si se parte de un incumplimiento del mismo?.

III. NORMATIVA SECTORIAL DE ESPECIAL RELACIÓN CON EL URBANISMO

III.1. Criterios de selección y cuestiones competenciales

Siendo el urbanismo, en palabras de Tomás Ramón Fernández²⁹ una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve, y que hace de la tierra, el suelo, su eje operativo, resulta difícil imaginar una legislación sectorial que, con mayor o menor intensidad, no esté relacionada con el urbanismo. Para tratar de acotar la cuestión, anticipamos que habrá materias en que a pesar de su trascendencia sobre el urbanismo no serán tratadas, bien por ser objeto de estudio en otras partes de este mismo Manual (relaciones urbanismo con la ordenación de la vivienda, o con el Registro de la Propiedad) o por haber sido ya objeto de completa monografía en recientes publicaciones.³⁰

En cuanto a competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, se parte de los artículos 149 y 148 CE y artículos 42 a 88 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de forma que:

Existirán materias de competencia exclusiva de las CCAA (urbanismo, ordenación del territorio y vivienda³¹) o del Estado (seguridad nacional, legislación civil o procesal).

Otras de competencia “compartida”, bien distinguiendo entre lo básico para el Estado y su desarrollo para las CCAA, (medio ambiente, régimen energético, patrimonio cultural), o bien mediante el criterio de la extensión o ubicación (obras públicas, carreteras, puertos, aeropuertos, cuencas hidrográficas).

²⁹ FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*. La Ley-El Consultor. Madrid, 2006, pág 18.

³⁰ Para el estudio de las relaciones entre urbanismo y patrimonio cultural, remito al lector a la magnífica compilación publicada en el año 2014 por el Instituto Andaluz de Administraciones Públicas, coordinada por los profesores FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGÍO, J.M, así como a la selección de artículos realizada por MACÍAS SAÑUDO, G., en el Volumen II de la presente obra.

³¹ La Disposición final segunda TR 7/2015 justifica los títulos competenciales del Estado para cada uno de los artículos del TR de la Ley de Suelo estatal:

Condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales, bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica, de protección del medio ambiente y del régimen energético, art 149.1.1.^a, 13.^a, 23.^a y 25.^a CE.

Legislación civil, procedimiento administrativo común y expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas Arts. 149.1.8.^a y 18.^a CE.

Bases de la planificación general de la actividad económica 149.1.13.^a CE.

Legislación procesal. 149.1.6.^a CE.

Regulación de las condiciones de expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. 149.1.30.^a CE.

Hacienda General y Deuda del Estado.149.1.14.^a CE.

Defensa y Fuerzas Armadas.149.1.4.^a CE.

En consecuencia, existen materias en las que el informe sectorial de la Administración Central durante la tramitación de los instrumentos de planificación territorial y/o urbanística, resulta preceptivo y vinculante. Por ejemplo: Dominio Público Hidráulico, para las Cuencas Hidrográficas Intercomunitarias y en lo que afecte a las competencias exclusivas del Estado, (protección del dominio público, disponibilidad de recursos hídricos y obras hidráulicas de interés general), Costas, Infraestructuras estatales (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), Defensa y Seguridad nacional (Instalaciones penitenciarias, explosivos...), Telecomunicaciones, Dominio Público minero y régimen energético, Parques Nacionales o Bienes culturales de titularidad estatal). En este sentido, con carácter general, la Disposición Adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de Mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, estableció literalmente que: *“La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. 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”*.

En algunas de las materias citadas, cuando se trate de infraestructuras de titularidad autonómica (ferrocarriles, puertos, aeródromos), o concurren también intereses autonómicos (aguas, vías pecuarias, Patrimonio cultural, vivienda, comercio interior, turismo, educación, salud...) será preceptivo, y en ocasiones -siempre se afecte al dominio público- vinculante, el informe de la Comunidad Autónoma.

En todo caso, la cuestión del deslinde competencial Estado/Comunidades Autónomas es compleja, correspondiendo al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, el deslinde y aclaración de estas cuestiones competenciales. Desde sus primeras Sentencias, el TC ha señalado que *la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad, sin perjuicio de que de ésta deriven ciertas facultades*, STC 149/1991 (FJ 1º). De hecho, el Tribunal Constitucional, desde la STC 58/1982, FJ 2º , ha considerado que *la propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de aquellas competencias que lo tienen como soporte natural o físico: la titularidad de un bien no otorga competencias, y las facultades inherentes al dominio sobre un bien sólo pueden ser legalmente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican su propiedad pública*

y respetando siempre el orden constitucional de competencias (SSTC 227/1988, FJ 14 y 15, y 149/1991, FJ 4; STC 52/1994, de 24 de febrero, FJ 5; STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 4).³²

Finalmente, las competencias, estatales o autonómicas, en materias de su competencia, han de ejercitarse sin perjuicio de las competencias (reglamentarias, de ejecución y de disciplina) que en materia urbanística correspondan a los Ayuntamientos, en ejercicio de la autonomía local constitucionalmente garantizada, Arts. 137 y 140 CE, a modo de garantía institucional, como ha recordado nuestro Tribunal Constitucional desde su primera Sentencia de 2 Febrero de 1981 hasta la Sentencia 154/2015, de 9 de Julio. En Andalucía, dentro del marco de la legislación estatal básica en materia de Régimen Local, habrá que estar a lo dispuesto en los artículos 92 Estatuto de Autonomía de Andalucía, 9 Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, y los correspondientes de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía).

III.2. Relaciones entre el urbanismo y algunas leyes sectoriales

III.2.1. Urbanismo y transporte

El Art. 148.1.5 CE dispone que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de ferrocarriles y carreteras y el art. 149.1.21 CE determina la competencia estatal para ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma. Por su parte, el Estatuto Autonomía de Andalucía, Art. 64, atribuye la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre la red viaria de Andalucía, integrada por ferrocarriles, carreteras, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente por territorio andaluz.

Carreteras Estatales La relación entre las carreteras, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico se aborda de forma completa en la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, que sustituye a la anterior Ley de 1988, insistiendo en la necesidad de que los desarrollos urbanísticos integren sus propias previsiones para satisfacer las demandas locales de movilidad que generen, considerando que el proceso urbanizador no se puede apoyar en la exigencia continua de nuevas carreteras estatales ni se puede pretender que el desarrollo de la Red de Carreteras del Estado esté supeditado únicamente a la planificación territorial y urbanística. Se inspira en el principio de que el urbanismo debe resolver las necesidades de movilidad que genera, desarrollando sus

³² Sirva de ejemplo, la Sentencia de 27 de febrero 2014 que declara nulos determinados artículos (en particular, los Arts. 4.b) y 16.3) de la Ley 21/2007, de Puertos de Andalucía, por incurrir en contradicción con la Ley estatal de Costas, en cuanto facultan al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a autorizar la ocupación del dominio público portuario para uso hotelero, que implica uso de residencia o habitación, cuando los preceptos básicos estatales (Arts. 25 y 32 Ley de Costas) excluyen expresamente y sin excepciones , tales usos en el dominio público marítimo- terrestre, y en la zona de servidumbre de protección, salvo autorización excepcional atribuida a un órgano estatal por razones de utilidad pública.

propios sistemas e infraestructuras, y apoyándose en otras redes viarias, antes de que los flujos de tráfico que producen los nuevos desarrollos desemboquen en la red de largo recorrido. La Ley señala que en planes urbanísticos que afecten a las carreteras del Estado en todos los casos debe existir informe expreso del Ministerio de Fomento previo a la aprobación de planes.

Novedad muy significativa de la Ley estatal de 2015 es que dispone medidas cautelares temporales, por ejemplo permitiendo que los distintos corredores incluidos en un estudio de carreteras en redacción, puedan ser objeto de un determinado grado de protección que permita que en tanto se desarrolla y aprueba dicho estudio, la proliferación de actuaciones urbanísticas y construcciones de todo tipo no impida el futuro desarrollo de la infraestructuras sobre el corredor seleccionado. Así, sin necesidad de cambiar la clasificación de los terrenos de todos los corredores en estudio, al menos permita el control adecuado que limite la extensión de nuevas autorizaciones y licencias por un período de tiempo limitado, minimizando futuros sobrecostes por expropiaciones y dificultades en la gestión administrativa.

La Ley detalla la regulación de los procedimientos de coordinación entre el planeamiento viario y la ordenación territorial y urbanística y modifica parcialmente los procedimientos de información pública, con objeto de lograr mayor transparencia en la actuación administrativa. Además, teniendo en cuenta que la afección al sistema viario puede producirse por desarrollos urbanísticos no estrictamente colindantes con la carretera, pero que han de servirse de esta para su accesibilidad, se amplía la necesidad de información y coordinación a planeamientos ubicados en las zonas de influencia de las carreteras.

Respecto a la construcción de carreteras estatales que afecten a la ordenación territorial urbanística, el Art. 16 distingue:

- Cuando se trata de instrumentos de OT o urbanismo vigentes, el Ministerio de Fomento deberá remitir el estudio informativo a las CCAA y EELL afectadas, para que informen en un mes. Transcurrido un mes más sin que hayan notificado sus respectivos informes, se entenderán conformes con la actuación propuesta. En caso de disconformidad, necesariamente motivada, el Ministerio de Fomento decidirá si procede continuar con la tramitación, y la elevará al Consejo de Ministros, que si resuelve aprobarla, ordenará la modificación o revisión del planeamiento territorial o urbanístico afectado, que deberán acomodarse en un año desde la aprobación de la actuación.
- Si es un POT o urbanístico en tramitación el que estuviese afectado por lo establecido en un estudio de carreteras ya aprobado, el promotor del instrumento territorial o urbanístico deberá incluir en él, antes de su aprobación, las determinaciones necesarias para la plena eficacia del estudio de carreteras.
- No podrán aprobarse instrumentos de modificación, revisión, desarrollo o ejecución de la ordenación territorial y urbanística, que contravengan lo establecido en un estudio de carreteras aprobado definitivamente. El incumplimiento de esta prohibición comportará

la *nulidad de pleno derecho del instrumento de ordenación*. Esta regla será también de aplicación a los estudios informativos de carreteras aprobados inicialmente, cuando ya hubieran sido sometidos a información pública y siempre que el plazo de suspensión de la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, no supere un año a contar desde la publicación del anuncio de la información al público de aquéllos, o un año y seis meses en los casos excepcionales en que así se determine de manera motivada por el Ministerio de Fomento. Durante dicho plazo, la administración competente en materia de ordenación territorial o urbanística *no podrá otorgar nuevas clasificaciones y calificaciones* a los suelos afectados por los trazados y actuaciones de carreteras objeto del correspondiente estudio informativo, ni autorizaciones y licencias urbanísticas nuevas, salvo que se haya recabado y obtenido informe favorable del Ministerio de Fomento cuando las actuaciones pretendidas sean compatibles con las alternativas establecidas en aquel, o se limiten a la mera conservación y mantenimiento de lo existente

En aquellos ámbitos territoriales que carecieran de instrumentos de ordenación territorial o de planeamiento urbanístico aprobados, la aprobación definitiva de los estudios y proyectos de carreteras comportará la inclusión de la actuación en los instrumentos de ordenación o planeamiento que se aprueben con posterioridad.

Acordada la redacción, revisión, modificación o adaptación de cualquier instrumento de planificación, desarrollo o gestión territorial, urbanística, o de protección medioambiental, que pudiera afectar a las carreteras del Estado, o a sus elementos funcionales, por estar dentro de su zona de influencia, y con independencia de su distancia a las mismas, el órgano competente para aprobar inicialmente el instrumento correspondiente, deberá ponerlo en conocimiento del Ministerio de Fomento, antes de dicha aprobación inicial, para que éste emita un informe comprensivo de las consideraciones que estime convenientes para la protección del dominio público. La misma regla será aplicable también al inicio de la tramitación de aquellas licencias que vayan a concederse en ausencia de los instrumentos citados. Reglamentariamente se definirá la zona de influencia de las carreteras del Estado. El Ministerio de Fomento dispondrá de un plazo de tres meses para emitir su informe, que será vinculante en lo que se refiere a las posibles afecciones a la Red de Carreteras del Estado. Transcurrido dicho plazo sin que el informe se haya evacuado, se entenderá que es conforme con el instrumento de que se trate, al efecto de poder continuar con su tramitación. Las determinaciones urbanísticas que pudieran derivar de una eventual aprobación definitiva de aquél que afecten al dominio, o al servicio públicos de titularidad estatal, *serán nulas de pleno derecho*. También será *nulo de pleno derecho* cualquiera de los instrumentos mencionados en este apartado en cuya tramitación se haya omitido la petición del informe preceptivo del Ministerio de Fomento, así como cuando sean aprobados antes de que transcurra el plazo del que dispone dicho departamento para evacuarlo y en ausencia del mismo, cuando menoscaben, alteren o perjudiquen la adecuada explotación de las carreteras del Estado.

Respecto a las travesías y tramos urbanos, la Ley establece un nuevo enfoque para proceder a la calificación de un tramo de carretera como urbano y dentro del mismo, los casos en que constituye travesía, de forma que un tramo de carretera se considerará

urbano cuando así lo indique un Estudio de Delimitación de Tramos Urbanos que haya sido aprobado por el Ministerio de Fomento, estudio en el que también se describirá la parte del mismo que puede considerarse travesía, a partir de los criterios y del procedimiento administrativo fijados en esta ley, y con los efectos indudables que tal circunstancia produce. De esta forma desaparece la clasificación urbanística como fundamento del umbral de partida de dicha definición, dadas las dificultades que plantea a tal efecto la dispersión normativa registrada como consecuencia del proceso de desconcentración y transferencia competencial a las administraciones autonómicas. En efecto, el Art. 46 define la travesía :parte de carretera en la que existen edificaciones consolidadas al menos en dos terceras partes de la longitud de ambas márgenes y un entramado de calles conectadas con aquélla en al menos una de sus márgenes. En las travesías de carreteras del Estado corresponde al Ministerio de Fomento, previo informe del ayuntamiento correspondiente, el otorgamiento de autorizaciones relativas a la propia carretera o a los terrenos y edificaciones colindantes cuando se afecte a los elementos de la carretera o a la zona de dominio público. En caso de que la travesía no estuviera incluida dentro de alguno de los tramos urbanos definidos en el artículo 47, el otorgamiento de autorizaciones en las restantes zonas de protección de la carretera corresponderá asimismo al Ministerio de Fomento, previo informe del ayuntamiento correspondiente. El silencio administrativo respecto a las solicitudes de autorización indicadas tendrá siempre carácter negativo. Se consideran colindantes los terrenos y edificaciones que sean contiguos a la arista exterior de la explanación. Donde haya aceras, isletas, jardines o medianas contiguas a la plataforma, con interposición o no de vías de servicio de titularidad estatal, esa consideración se referirá a los situados como máximo a 2 metros de distancia desde el borde exterior de la plataforma, o al borde de la acera más alejado de la carretera si su distancia al bordillo es menor de 2 metros.

El art. 47 se refiere a los *tramos urbanos*, definidos como aquellos de las carreteras del Estado que discurran por suelo clasificado como urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico y que estén reconocidos como tales en un estudio de delimitación de tramos urbanos aprobado por el Ministerio de Fomento, mediante expediente tramitado por su propia iniciativa o a instancia del ayuntamiento interesado. En los tramos urbanos corresponde al Ministerio de Fomento, previo informe del ayuntamiento correspondiente, el otorgamiento de autorizaciones relativas a la carretera o a los terrenos y edificaciones colindantes cuando se afecte a los elementos de la carretera o a las zonas de dominio público y servidumbre. Cuando dichos tramos sean asimismo considerados como travesía, prevalecerá lo establecido en el Art. 46.2. El silencio administrativo tendrá siempre carácter *negativo* respecto a las solicitudes de autorización indicadas.

– En cuanto a las *limitaciones a la propiedad*, se recoge la distinción (Art. 28) en las *zonas de protección de la carretera*: de zonas dominio público, de servidumbre, de afección y de limitación a la edificabilidad. En estas zonas no podrán realizarse obras o instalaciones ni se permitirán más usos o servicios que aquéllos que sean compatibles con la seguridad viaria y con las previsiones y la adecuada explotación de la carretera. La realización de cualquier actividad que pueda afectar al régimen de las zonas de protección requiere autorización del

Ministerio de Fomento, sin perjuicio de otras competencias concurrentes. Las licencias de uso y transformación del suelo que se concedan para la realización de actuaciones en las zonas de protección deberán quedar siempre expresamente condicionadas a la obtención de las autorizaciones a que hace referencia esta ley. Serán *nulas de pleno derecho* las autorizaciones administrativas y licencias que hayan sido otorgadas contraviniendo los preceptos de la presente ley.

Zona de dominio público. Art. 29 los terrenos ocupados por las propias carreteras del Estado, sus elementos funcionales y una franja de terreno a cada lado de la vía de 8 metros de anchura en autopistas y autovías y de 3 metros en carreteras convencionales, carreteras multicarril y vías de servicio, medidos horizontalmente desde la arista exterior de la explanación y perpendicularmente a dicha arista..

Zona de servidumbre. Art. 31 constituida por dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de dominio público y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de 25 metros en autopistas y autovías y de 8 metros en carreteras convencionales y carreteras multicarril, medidos horizontalmente desde las citadas aristas. En la zona de servidumbre no podrán realizarse obras o instalaciones ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad viaria y la adecuada explotación de la vía, previa autorización, en cualquier caso, del Ministerio de Fomento, y sin perjuicio de otras competencias concurrentes.

Zona de afección. Art. 32. Constituida por dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de 100 metros en autopistas y autovías y de 50 metros en carreteras multicarril y convencionales, medidos horizontalmente desde las citadas aristas.

Zona de limitación a la edificabilidad. Art. 33. A ambos lados de las carreteras del Estado se establece la línea límite de edificación, que se sitúa a 50 metros en autopistas y autovías y a 25 metros en carreteras convencionales y carreteras multicarril, medidos horizontal y perpendicularmente a partir de la arista exterior de la calzada más próxima. La arista exterior de la calzada es el borde exterior de la parte de la carretera destinada a la circulación de vehículos en general. La franja de terreno comprendida entre las líneas límite de edificación establecidas en las respectivas márgenes de una vía se denomina "zona de limitación a la edificabilidad." Queda prohibido en esta zona cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, incluidas las que se desarrollen en el subsuelo, o cambio de uso, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones o instalaciones ya existentes. Además, la edificación residencial, y la asimilada a la misma en lo relativo a zonificación e inmisión acústicas conforme a la legislación vigente en materia de ruido, estarán sometidas, con independencia de su distancia de separación con respecto a la carretera, a las restricciones que resulten del establecimiento de las zonas de servidumbre acústica

que se definan como consecuencia de los mapas o estudios específicos de ruido realizados por el Ministerio de Fomento, y de su posterior aprobación tras el correspondiente procedimiento de información pública

Interesa añadir que el procedimiento descrito en el Art. 35, de restablecimiento de la legalidad, paralización de obras o suspensión de usos no legalizados, que puede llevar a la demolición de las obras o cese definitivo de los usos referidos, es independiente del procedimiento sancionador, regulado en los Arts. 41 y ss., de forma que la posible prescripción de la sanción no impide el ejercicio de la potestad para restablecer la realidad física alterada, incluyendo la ejecución subsidiaria si el interesado no lo realizare (Art. 35.3. *La adopción de las oportunas resoluciones se hará sin perjuicio de las sanciones y de las responsabilidades de todo orden que resulten procedentes*).

Carreteras de Andalucía. La Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía es de aplicación a la red autonómica, que comprende a) la red básica, la red intercomarcal y la red complementaria y b) la red provincial, compuesta por la red comarcal y la red local.

La ley andaluza (Art. 35.2) regula la intervención de la Consejería competente en materia de carreteras en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, a través del informe vinculante que versará exclusivamente sobre las afecciones a la red de carreteras de Andalucía y que deberá evacuarse en el plazo máximo de tres meses. Aprobado inicialmente el instrumento de planeamiento urbanístico y solicitado el informe vinculante de la Consejería competente en carreteras, si transcurre el plazo señalado sin que se hubiera evacuado, se entenderá su conformidad al plan propuesto

El dominio público viario de la Red de Carreteras de Andalucía (Art. 12) está formado por las carreteras, sus zonas funcionales y las zonas de dominio público adyacente a ambas, formada por dos franjas de terreno, una a cada lado de las mismas, de *ocho metros* de anchura en las vías de gran capacidad, y de *tres metros* de anchura en las vías convencionales, medidos en horizontal desde la arista exterior de la explanación y perpendicularmente a la misma. Para la zona de dominio público adyacente a las carreteras dispone que en las travesías dicha zona quedará fijada por el correspondiente planeamiento urbanístico, que en todo caso respetará como mínimo la existente a la entrada en vigor de la Ley.

Al igual que en las carreteras estatales, se establecen otras zonas, que a pesar de no ser titularidad de la comunidad autónoma, son objeto de protección: de servidumbre legal, de afección y de no edificación.

La **Zona de servidumbre legal** consiste en dos franjas de terreno, una a cada lado de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de dominio público adyacente y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, y a una distancia de veinticinco metros en vías de gran capacidad y de ocho metros en las vías convencionales, medidos en horizontal y perpendicularmente desde las citadas aristas. En esta zona no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que

sean compatibles con la seguridad vial y previa autorización del órgano competente de la Administración titular de la carretera.

La **zona de afectación** consiste en dos franjas de terreno, una a cada lado de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre legal y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación y a una distancia de *cien metros* en vías de gran capacidad, de *cincuenta metros* en las vías convencionales de la Red Autonómica y de veinticinco metros en el resto de las carreteras, medidos en horizontal y perpendicularmente desde las citadas aristas.

La **zona de no edificación** consiste en dos franjas de terreno, una a cada lado de las mismas, delimitadas interiormente por las aristas exteriores de la calzada y exteriormente por dos líneas paralelas de las citadas aristas y a una distancia de *cien metros* en las vías de gran capacidad, de *cincuenta metros* en las vías convencionales de la Red Autonómica y de veinticinco metros en el resto de las carreteras, medidos en horizontal y perpendicularmente desde las

En cuanto al uso de estas zonas de protección:

Dentro de la **zona de servidumbre legal**, art. 64, no podrán realizarse obras, ni instalaciones, ni, en general, cualesquiera otras actuaciones que impidan la efectividad de la servidumbre legal o que afecten al vial. El uso y explotación de los terrenos comprendidos dentro de la zona de servidumbre legal por sus propietarios o titulares de un derecho real o personal que lleve aparejado su disfrute, estarán limitados por su compatibilidad con la integración ambiental y paisajística de la carretera, y por las ocupaciones y usos que efectúen la Administración o los terceros por ella autorizados, sin que esta limitación genere derecho a indemnización alguna. A tales efectos, cualquier actuación requerirá la previa autorización administrativa, salvo en el caso de cultivos que no supongan pérdida de las condiciones de visibilidad o cualquier otra cuestión que afecte a la seguridad vial.

En la **zona de afectación**: Cualquier tipo de obras o instalaciones, fijas o provisionales, modificar las existentes, o cambiar el uso o destino de las mismas, requiere previa autorización administrativa, que sólo podrá denegarse cuando la actuación proyectada sea incompatible con la seguridad de la carretera, la integración medioambiental y paisajística de la misma o con las previsiones de los planes, estudios y proyectos de la carretera en un futuro no superior a diez años, sin que esta limitación genere derecho a indemnización.

En la **zona de no edificación** está prohibido realizar cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, salvo las imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las ya existentes, y siempre previa autorización administrativa y sin derecho a indemnización.

En la **zona de dominio público adyacente**, el art. 63 dispone que podrán realizarse aquellas obras, instalaciones o actuaciones que exija la prestación de un servicio público general y siempre previa autorización o concesión, correspondiendo a la Administración titular la declaración de interés general del servicio público a efectos de la utilización de

la zona de dominio público adyacente, así como la autorización para la realización de todo tipo de actuaciones en dicha zona.

Finalmente, en caso de actuaciones no autorizadas, el art. 69 regula el procedimiento de restablecimiento de la legalidad con breves plazos e inmediata ejecución subsidiaria, disponiendo respecto de actuaciones no autorizadas o que excedan de la otorgada, que debe solicitarse legalización en el plazo improrrogable de un mes a contar desde la fecha en la que se le notifique la suspensión de las actuaciones. Si el interesado no solicita la legalización en el plazo establecido o cuando no fuese legalizable, la Administración titular de la carretera acordará la demolición de las obras o la suspensión definitiva de los usos, y requerirá al interesado para que en un mes proceda a su cumplimiento. Transcurrido dicho plazo sin que el interesado haya atendido el requerimiento, la Administración procederá directamente a la ejecución subsidiaria de demolición o suspensión definitiva, a costa del interesado.

De forma bastante similar a lo que ocurre en la disciplina urbanística, y tal y como hemos señalado para las carreteras estatales, la Ley de carreteras andaluza tras regular el régimen de infracciones y sanciones, aclara (Art.81.4) que *la prescripción de la infracción no impide que la Administración pueda adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden jurídico infringido y la realidad alterada, con reposición de las cosas a su estado anterior.*

Ferrocarriles estatales. La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, sustituye a la Ley estatal 39/2003 y establece en su Art. 5 la planificación de infraestructuras ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General, de forma similar a lo señalado en el art. 16 de la Ley estatal de Carreteras, de forma que el Ministerio de Fomento remitirá el estudio informativo correspondiente a las CCAA y EELL afectadas que deben informar en plazo de un mes, entendiéndose que están conformes con la solución propuesta si no informan en plazo, y si manifestara disconformidad, motivada, el Ministerio de Fomento abrirá un período de consultas por un período no inferior a dos meses. De mantenerse la discrepancia, el expediente será elevado al Consejo de Ministros que decidirá acerca de la ejecución del proyecto a que se refiere el estudio informativo y, en su caso, acordará la modificación o revisión del planeamiento afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación. Con ocasión de las revisiones de los instrumentos de planeamiento urbanístico se incluirán las nuevas infraestructuras contenidas en los estudios informativos aprobados definitivamente con anterioridad. Para tal fin, los estudios informativos incluirán una propuesta de la banda de reserva de la previsible ocupación de la infraestructura y de sus zonas de dominio público.

El art. 7 detalla la incidencia de las infraestructuras ferroviarias sobre el planeamiento urbanístico, señalando que los instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General, así como aquellos que deban ocuparse para tal finalidad, de acuerdo con los estudios informativos aprobados definitivamente, como *sistema general*

ferroviario o equivalente, de titularidad estatal, y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias atribuidas al administrador de infraestructuras ferroviarias.

En los casos en que se acuerde la revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a líneas ferroviarias, a tramos de las mismas, a otros elementos de la infraestructura ferroviaria o a las zonas de servicio reguladas el órgano con facultades para acordar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a ésta, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento para que por éste se emita, en el plazo de dos meses computados desde la fecha de su recepción y con carácter vinculante en lo relativo a las materias de su competencia, un informe comprensivo de las observaciones que, en su caso, estime convenientes. Si transcurrido dicho plazo no se hubiera evacuado el informe citado por el referido Ministerio, se entenderá su conformidad con el proyecto urbanístico.

No podrán aprobarse instrumentos de modificación, revisión, desarrollo o ejecución de la ordenación territorial y urbanística, que contravengan lo establecido en un estudio informativo aprobado definitivamente

Es importante significar que las obras de construcción, reparación o conservación de líneas ferroviarias, de tramos de las mismas o de otros elementos de la infraestructura tendrán la consideración de obras de interés general. Los proyectos constructivos de las obras de construcción serán, previamente a su aprobación, comunicados a la administración urbanística competente a efectos de que compruebe su adecuación al estudio informativo y emita informe, que se entenderá favorable si transcurre un mes desde dicha comunicación sin que se hubiera emitido. Interesa destacar que estas obras *no estarán sometidas al control preventivo municipal* al que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. El administrador de infraestructuras ferroviarias no precisará autorizaciones, permisos o licencias administrativas de primera instalación, funcionamiento o apertura, previstas en la normativa vigente para el desarrollo de las actividades directamente vinculadas al tráfico ferroviario.

El art. 8 regula los pasos a nivel y el 9 las llamadas “*Zonas de servicio ferroviario*”, que pueden ser delimitadas en ámbitos vinculados a estaciones de transporte de viajeros o terminales de transporte de mercancías, que incluirán los terrenos necesarios para la ejecución de infraestructuras ferroviarias y para la realización de las actividades propias del administrador de infraestructuras ferroviarias, si bien dentro de la zona de servicio ferroviario podrán realizarse otras de carácter industrial, comercial y de servicios cuya localización esté justificada por su relación con aquéllas, de conformidad con lo que determine el proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios y el planeamiento urbanístico correspondiente. Respecto a la consideración urbanística de estas zonas de servicio, el Art. 10 dispone que los PGOU calificarán los terrenos destinados a zonas de servicio ferroviario como *sistema general ferroviario o equivalente* de titularidad estatal y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias atribuidas al administrador de infraestructuras ferroviarias y que el

sistema general ferroviario referido a las zonas de servicio establecido en el proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios se desarrollará a través de un *plan especial de ordenación* de la zona de servicio ferroviario o instrumento equivalente, que se tramitará de la siguiente forma.

Las obras que se lleven a cabo en la zona de servicio ferroviario deberán adaptarse al plan especial de ordenación de ésta y habrá de solicitarse, antes de su realización, informe a la administración urbanística competente que se entenderá que es favorable si transcurre un mes desde la presentación de la correspondiente documentación sin que aquél se hubiere remitido. En caso de que no se haya aprobado el plan especial de ordenación de la zona de servicio ferroviario o el instrumento equivalente a los que se refiere el apartado segundo, las obras que realice el administrador de infraestructuras ferroviarias en la zona de servicio ferroviario deberán ser compatibles con el proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios. No procederá la suspensión de la ejecución, por los órganos urbanísticos, de las obras que se realicen por el administrador de infraestructuras ferroviarias cuando éstas se lleven a cabo en cumplimiento de los planes y de los proyectos de obras aprobados por los órganos competentes. Finalmente, estas las autorizaciones y, en su caso, concesiones otorgadas a particulares para la realización de obras o actividades en la zona de servicio ferroviario, no eximirán a sus titulares de obtener los permisos, licencias y demás autorizaciones que, en cada caso, sean exigidas por otras disposiciones legales.

Respecto a las limitaciones a la propiedad, la ley define las *zonas de dominio público, de protección y límite de edificación* en las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General

Ar. 13. *Zona de dominio público.* Comprenden los *terrenos ocupados por las líneas ferroviarias* y una franja de terreno de *ocho metros* a cada lado de la plataforma, medida en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación.

2. Reglamentariamente podrá determinarse una distancia inferior a la establecida en el apartado anterior para delimitar la zona de dominio público y la de protección, en función de las características técnicas de la línea ferroviaria de que se trate y de las características del suelo por el que discurra dicha línea. No se podrá autorizar la reducción de la zona de dominio público, la de protección ni la línea límite de la edificación por intereses particulares.

3. La arista exterior de la explanación es la intersección del talud del desmonte, del terraplén o, en su caso, de los muros de sostenimiento colindantes con el terreno natural.

Zona de protección Art. 14: consiste en una franja de terreno a cada lado de las mismas delimitada, interiormente, por la zona de dominio público definida en el artículo anterior y, exteriormente, por dos líneas paralelas situadas a 70 metros de las aristas exteriores de la explanación. En el suelo clasificado por el planeamiento urbanístico como *urbano* o *urbanizable*, y siempre que el mismo *cuente con el planeamiento más preciso* que requiera

la legislación urbanística aplicable, para iniciar su ejecución, las distancias establecidas en los apartado anterior para la protección de la infraestructura ferroviaria serán de *cinco metros para la zona de dominio público y de ocho metros para la de protección, contados en todos los casos desde las aristas exteriores de la explanación*. Dichas distancias podrán ser reducidas por los administradores generales de infraestructuras ferroviarias, previo informe de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria en el ámbito de sus competencias, siempre que se acredite la necesidad o el interés público de la reducción, y no se ocasione perjuicio a la regularidad, conservación y el libre tránsito del ferrocarril sin que, en ningún caso, la correspondiente a la zona de dominio público pueda ser inferior a dos metros. La solicitud de reducción deberá ir acompañada, al menos, de una memoria explicativa y de planos en planta y alzado que describan de forma precisa el objeto de la misma.

Límite de edificación. Art. 15. A ambos lados de las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General se establece la línea límite de edificación, desde la cual hasta la línea ferroviaria queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las edificaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de esta ley. Igualmente, queda prohibido el establecimiento de nuevas líneas eléctricas de alta tensión dentro de la superficie afectada por la línea límite de edificación. En los túneles y en las líneas férreas soterradas o cubiertas con losas no será de aplicación la línea límite de la edificación. Tampoco será de aplicación la línea límite de la edificación cuando la obra a ejecutar sea un vallado o cerramiento.

La línea límite de edificación se sitúa a *cincuenta metros* de la arista exterior más próxima de la plataforma, medidos horizontalmente a partir de la mencionada arista. En las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General y que discurren *por zonas urbanas* , la línea límite de la edificación se sitúa a *veinte metros* de la arista más próxima a la plataforma. Reglamentariamente, podrá determinarse una distancia inferior a la prevista en el párrafo anterior para la línea límite de edificación, en función de las características de las líneas.

El art 16. contempla *otras limitaciones relativas a las zonas de dominio público y de protección, pues para ejecutar, en las zonas de dominio público y de protección de la infraestructura ferroviaria, cualquier tipo de obras o instalaciones fijas o provisionales, cambiar el destino de las mismas o el tipo de actividad que se puede realizar en ellas y plantar o talar árboles, se requerirá la previa autorización del administrador de infraestructuras ferroviarias, sin perjuicio de las competencias de otras administraciones públicas. Cualesquiera obras que se lleven a cabo en la zona de dominio público y en la zona de protección y que tengan por finalidad salvaguardar paisajes o construcciones o limitar el ruido que provoca el tránsito por las líneas ferroviarias, serán costeadas por los promotores de las mismas.*

Interesa señalar que, de forma similar a lo establecido en la normativa de carreteras, el Art. 18 respecto a las obras y actividades ilegales en zonas de dominio público o de protección de la infraestructura ferroviaria, regula el expediente para a) La demolición de las obras o

instalaciones y la prohibición definitiva de los usos prohibidos, no autorizados o que no se ajusten a las autorizaciones otorgadas, o b) La iniciación del oportuno expediente para la eventual regularización de las obras o instalaciones o autorización de los usos permitidos. En todo caso, la adopción de los oportunos acuerdos se hará sin perjuicio de las sanciones y de las responsabilidades de todo orden que resulten procedentes.

Ferrocarriles andaluces. La Ley 9/2006, de 26 de diciembre de Servicios Ferroviarios de Andalucía, dedica el art. 11 a la *coordinación entre las infraestructuras ferroviarias y el urbanismo*, disponiendo que los Planes Generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias que formen parte de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía como sistema general ferroviario o equivalente y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias en materia de ferrocarriles por la Administración de la Junta de Andalucía o por las entidades públicas de ella dependientes. *Aprobado inicialmente el instrumento de planeamiento urbanístico, éste se someterá a informe vinculante de la Consejería competente en materia de transportes y de la entidad administradora de las infraestructuras ferroviarias, y que deberán emitirlo en el plazo máximo de tres meses. Si transcurrido dicho plazo no se hubiera evacuado el informe citado, se entenderá su conformidad al plan propuesto*

De forma similar a lo establecido en la ley estatal, se dispone que las obras de construcción, reparación o conservación de líneas ferroviarias, de tramos de las mismas o de otros elementos de la infraestructura, tienen el carácter de obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma y *no están sometidas a licencia urbanística ni a otros actos de control preventivo* que establece la legislación de régimen local, sin perjuicio de los recursos que quepa interponer y del deber de informar al municipio afectado, previamente al inicio de las obras, sin que la Administración precise las autorizaciones, permisos o licencias administrativas de primera instalación, funcionamiento o apertura previstas en la normativa vigente para el desarrollo de actividades vinculadas directamente al tráfico ferroviario. También de forma mimética a lo establecido para ferrocarriles estatales, el artículo 12 regula la delimitación y régimen jurídico de las *zonas de servicio ferroviario* que incluirán los terrenos necesarios para la ejecución de infraestructuras ferroviarias y para la realización de las actividades propias, tareas complementarias y los espacios de reserva que garanticen el desarrollo del servicio ferroviario. Las obras que se lleven a cabo en la zona de servicio ferroviario deberán adaptarse al Plan Especial de ordenación de esta. Si bien las autorizaciones y, en su caso, las concesiones otorgadas a particulares para la realización de otras obras o actividades en la zona de servicio ferroviario no eximirán a sus titulares de obtener los permisos, licencias y demás autorizaciones que, en cada caso, sean exigidas por otras disposiciones legales.

En cuanto a las limitaciones a la propiedad, los Arts. 14 y 15 distinguen entre:

Zona de dominio público, que comprende los terrenos ocupados por las líneas ferroviarias que formen parte de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía y una franja de terreno de *ocho metros* a cada lado de la plataforma, medida en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación.(...)

Zona de protección.: franja de terreno a cada lado de las mismas delimitada, interiormente, por la zona de dominio público definida en el artículo 14 y, exteriormente, por dos líneas paralelas situadas a 70 metros de las aristas exteriores de la explanación.

Por su parte, el Art. 16 permite que reglamentariamente, podrá determinarse una distancia inferior a la establecida en los artículos precedentes para delimitar la zona de dominio público y la de protección, en función de las características técnicas de la línea ferroviaria de que se trate y de las características del suelo por el que discurra dicha línea y reduce las distancias en suelo clasificado como urbano consolidado por el correspondiente planeamiento urbanístico, las distancias establecidas en los artículos anteriores para la protección de la infraestructura ferroviaria serán de *cinco metros* para la zona de dominio público y de *ocho metros* para la de protección, contados en todos los casos desde las aristas exteriores de la explanación. Distancias que podrán ser reducidas por la Consejería de transportes, siempre que se acredite la necesidad de la reducción, la inexistencia de afección negativa a la seguridad de las personas, los bienes o el medio ambiente, y no se ocasione perjuicio a la regularidad, conservación y el libre tránsito del ferrocarril. En ningún caso, la distancia correspondiente a la zona de dominio público puede ser inferior a dos metros garantizando en todo caso la seguridad.

Las normas especiales en las zonas de dominio público y de protección se detallan en el art. 17, de forma que sólo podrán realizarse obras o instalaciones *en la zona de dominio público*, previa autorización de la entidad administradora de la infraestructura ferroviaria, cuando sean necesarias para la prestación del servicio ferroviario o bien cuando la prestación de un servicio de interés general así lo requiera. Excepcionalmente y por causas debidamente justificadas, podrá autorizarse el cruce de la zona de dominio público, tanto aéreo como subterráneo, por obras e instalaciones de interés privado, y en todo caso para ejecutar cualquier tipo de obras o instalaciones fijas o provisionales, cambiar el destino de las mismas o el tipo de actividad que se puede realizar en ellas y plantar o talar árboles, se requerirá la previa autorización de la entidad administradora de la infraestructura ferroviaria, sin perjuicio de las competencias de otras Administraciones Públicas o de las atribuidas a otros órganos de la Administración Autonómica. Se precisa que si estas obras tienen por finalidad salvaguardar paisajes o construcciones o limitar el ruido que provoca el tránsito por las líneas ferroviarias existentes con anterioridad a la actuación de que se trate, serán costeadas por quien las promueva. *En la zona de protección* no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad del tráfico ferroviario previa autorización, en cualquier caso, de la entidad administradora de las infraestructuras ferroviarias, si bien podrán realizarse cultivos agrícolas en la zona de protección, sin necesidad de autorización previa. En las construcciones e instalaciones ya existentes sólo podrán realizarse obras de reparación y mejora, siempre que no supongan aumento de volumen de la construcción y sin que el incremento de valor que aquellas comporten, puedan ser tenidas en cuenta a efectos expropiatorios. En todo caso, tales obras requerirán la previa autorización de la entidad administradora de la infraestructura ferroviaria, sin perjuicio de los demás permisos o autorizaciones que pudieran resultar necesarios en función de la normativa aplicable.

La línea límite de edificación, a ambos lados de las líneas ferroviarias que formen parte de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía se regula en el Art. 18, y desde la misma queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepcion de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las edificaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. Igualmente, queda prohibido el establecimiento de nuevas líneas eléctricas de alta tensión dentro de la superficie afectada por la línea límite de edificación. Esta línea límite de edificación se sitúa a 50 metros de la arista exterior más próxima de la plataforma, medidos horizontalmente a partir de la mencionada arista, si bien, reglamentariamente, podrá determinarse una distancia inferior en función de las características de las líneas.

Por último, la *restauración de la legalidad*, mediante la paralización de las obras o instalaciones y la suspensión de usos prohibidos, no autorizados o que no se ajusten a las condiciones establecidas en las autorizaciones, pueden dar lugar, bien a la demolición de las obras o instalaciones y la prohibición definitiva de los usos o a la iniciación del oportuno expediente para la eventual regularización, siendo independiente del *procedimiento sancionador*.

En cuanto a los **ferrocarriles de interés metropolitano**, deberá estarse a la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/0003, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de viajeros en Andalucía.

III.2.2. Urbanismo y dominio público portuario y aeroportuario

Desde el punto de vista competencial, se atribuye al Estado, ex art. 149.1.20.^a puertos y aeropuertos de interés general; siendo de competencia autonómica los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales, ex 148.1.6 CE.

Puertos del Estado El RDL 2/2011, de 5 de septiembre, TR de la Ley de Puertos del Estado señala en su Art. 25 que corresponde a las Autoridades Portuarias, entre otras competencias: b) La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, *en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo*, señalando sus funciones el Art. 26 d) Ordenar los usos de la zona de servicio del puerto, y planificar y programar su desarrollo, *de acuerdo con los instrumentos de ordenación del territorio y de planificación urbanística aprobados* e) Redactar y formular los planes especiales de ordenación de la zona de servicio del puerto, *en desarrollo del planeamiento general urbanístico*.

La articulación urbanística de los puertos se regula en el Art. 56 1: Los PGOU deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como *sistema general portuario* y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima, requiriéndose informe

previo vinculante de Puertos del Estado. Este sistema general portuario se desarrollará a través de un *plan especial* o instrumento equivalente, que se instrumentará de la forma que detalla el propio artículo:

- a) Con carácter previo a la formulación del plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, deberá encontrarse delimitada ésta mediante la aprobación de la “Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios” en dicho puerto, no pudiendo extenderse las determinaciones de aquel plan más allá de la zona de servicio así delimitada.
- b) Su tramitación y aprobación se realizará de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio, por la Administración competente en materia de urbanismo.
- c) Concluida la tramitación, y con carácter previo a la aprobación definitiva de dicho plan especial, la Administración competente en materia de urbanismo, en un plazo de quince días, a contar desde la aprobación provisional, dará traslado del contenido de aquél a la Autoridad Portuaria para que ésta, en el plazo de un mes, se pronuncie sobre los aspectos de su competencia y lo remita a Puertos del Estado a fin de que formule las observaciones y sugerencias que estime convenientes. En caso de que el traslado no se realice o de que la Autoridad Portuaria se pronuncie negativamente sobre la propuesta de la Administración competente en materia urbanística, ésta no podrá proceder a la aprobación definitiva del plan especial, debiendo efectuarse las consultas necesarias con la Autoridad Portuaria, a fin de llegar a un acuerdo expreso sobre el contenido del mismo.

De persistir el desacuerdo, durante un período de seis meses, contados a partir del pronunciamiento negativo de la Autoridad Portuaria, corresponderá al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante, previa emisión del citado informe de Puertos del Estado.

La aprobación definitiva de los planes especiales a que hace referencia este apartado deberá ser notificada a la Autoridad Portuaria.

Para la construcción de un nuevo puerto de titularidad estatal, el Art. 57 exige la previa aprobación, de conformidad con el Plan Director de Infraestructuras, del correspondiente proyecto o proyectos y de los correspondientes estudios complementarios por el Ministerio de Fomento.

Y las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario (Art. 59) deberán adaptarse al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto. Para la constatación de este requisito deberán someterse a informe de la Administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si transcurre un mes desde la recepción de la documentación sin que se hubiera evacuado de forma expresa.

Puertos de Andalucía La Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, proclama en el art. 2.3 que los principios de eficacia, coordinación y cooperación regirán las actuaciones en las relaciones con las Administraciones estatal y local, especialmente en orden a la integración de la planificación sectorial y una adecuada ordenación urbanística. Señala como competencias de la Consejería de Puertos la emisión de informe preceptivo y motivado en relación con la aprobación o innovación del instrumento de planeamiento urbanístico que incida directamente sobre los puertos

En el Título II, bajo la rubrica “Construcción y ampliación de puertos. Ordenación funcional y urbanística”, se establecen importantes previsiones que pretenden un modelo cooperativo y coordinado de planificación y construcción de nuevos puertos o ampliación de los existentes. Se incluyen tres capítulos: el primero esta dedicado a los aspectos procedimentales y de competencia para la construcción o ampliación de los puertos; el segundo regula los Planes de Usos de los Espacios Portuarios como instrumentos sectoriales básicos para la ordenación de las instalaciones portuarias, y el tercero, bajo la rubrica “Los puertos en la ordenación territorial y en la planificación urbanística”, establece, entre otras determinaciones, que los instrumentos de planeamiento general del municipio calificarán los puertos como sistema general portuario, que se desarrollara mediante un plan especial.

El Art. 7 de la citada Ley autonómica señala que la construcción de un puerto o su ampliación, cualquiera que fuese la modalidad de gestión prevista, exigirá la aprobación del correspondiente proyecto por la Consejería competente en materia de puertos, previa solicitud de informes a las Administraciones Publicas afectadas y, de forma simultanea, del tramite de audiencia a los propietarios y titulares de derechos y de información publica, en ambos casos, por plazo mínimo de un mes. Si el puerto o su ampliación no estuviera previsto en el planeamiento territorial, urbanístico o sectorial con incidencia en la ordenación del territorio, y el municipio manifestara de forma motivada su disconformidad, se abrirá un periodo de consultas de dos meses. Si transcurrido el mismo persistiera el desacuerdo, el Consejo de Gobierno, previo informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, decidirá si procede ejecutar la actuación, y, en este caso, acordara la modificación o revisión del planeamiento afectado, que deberá acomodarse en el plazo de un año desde su aprobación. El apartado 5 de este Art.- 7 añade que la construcción de un puerto o su ampliación, cuando estuviese prevista en un planeamiento territorial o sectorial con incidencia en la ordenación del territorio, se llevara a cabo con arreglo a las determinaciones del propio plan, siéndole de aplicación lo dispuesto en este articulo de forma supletoria.

En cuanto a los efectos de la aprobación de los proyectos, el Art. 8 dispone que los puertos de nueva construcción y las ampliaciones de los existentes tendrán la consideración de obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma, y que la aprobación del proyecto implicara la necesidad de adaptación del planeamiento urbanístico, que debe incluirlo como sistema general portuario. La aprobación de los proyectos llevara implícita la declaración

de utilidad pública, la necesidad de urgente ocupación de los bienes y adquisición de derechos a los fines de expropiación forzosa y ocupación temporal.

La relación de los puertos en la ordenación territorial y en la planificación urbanística se contempla en el art. 11, señalando que los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que afecten al litoral incluirán la localización de nuevos puertos y la ampliación de los existentes. Los instrumentos de planeamiento general del municipio calificarán el puerto como sistema general portuario, debiendo contener, en relación con este sistema general, las determinaciones básicas relativas a su accesibilidad y conectividad, a efectos de garantizar la coherencia con el modelo territorial y con la estructura general y orgánica que configura el Plan. La superficie del sistema general portuario no computará a los efectos de determinación de dotaciones, reservas y equipamientos según los distintos tipos de suelo.

Por su parte, el art. 12 aclara que el sistema general de cada puerto se desarrollara urbanísticamente mediante un plan especial de ordenación que redactara la Agencia y que formulara la Consejería competente en materia de urbanismo, por su carácter supra-municipal, a propuesta de aquella. El Plan Especial de Ordenación del Puerto se tramitara y aprobara de acuerdo con la normativa urbanística de aplicación, debiendo garantizarse la participación de la Agencia en esta tramitación. El Plan de Usos de los Espacios Portuarios deberá estar aprobado con anterioridad al Plan Especial de Ordenación del Puerto, debiendo ajustarse este a las determinaciones del citado Plan de Usos. El Plan Especial recogerá la ordenación integral del puerto y las determinaciones necesarias que garanticen la integración de este sistema general en la ordenación urbanística del municipio, conforme a las previsiones del proyecto aprobado y del Plan de Usos de los Espacios Portuarios o de la concesión de obra pública, con criterios de flexibilidad que, teniendo en cuenta las particularidades de la gestión portuaria, hagan posible su adecuación a los cambios que coyunturalmente procedan.

Además, debe contener las determinaciones exigibles conforme a la normativa urbanística y especialmente las siguientes:

- a) La ordenación de las actuaciones de integración puerto-ciudad.
- b) Los parámetros urbanísticos, tales como la altura máxima, volumen de la edificación, tipología, ocupación máxima de la parcela, condiciones y características de las edificaciones y construcciones.
- c) Los supuestos de modificación y revisión del Plan Especial.

En cuanto a la ejecución de obras, prescribe el Art. 13 que la aprobación del proyecto de construcción de un nuevo puerto o de su ampliación legitimara inmediatamente su ejecución, siendo sus determinaciones directamente aplicables, supeditando en todo momento su viabilidad al planeamiento existente que corresponda, siempre con la participación y conocimiento de las Administraciones Públicas afectadas.

La construcción y puesta en funcionamiento de las obras públicas que formen parte de la infraestructura portuaria, las edificaciones vinculadas a la actividad portuaria y las de sus conexiones con la red viaria y los sistemas generales de comunicaciones *no estarán sujetas a licencias ni, en general, a actos de control preventivo municipal*, por considerarse obras públicas de interés general, sin perjuicio del deber de informar al municipio afectado previamente al inicio de las obras. Las demás obras públicas directamente relacionadas con la actividad portuaria y no contempladas en el proyecto deberán ser compatibles con el Plan de Usos de los Espacios Portuarios y adaptarse al Plan Especial de Ordenación del Puerto, si estuviera aprobado el mismo.

Interesa significar que se dispone expresamente que a estas obras les será de aplicación la no exigencia de control preventivo municipal, sin perjuicio de que deberá recabar del municipio en el que se localice el puerto un informe sobre la adecuación de las obras proyectadas al citado Plan Especial, que deberá emitirse en el plazo de dos meses

Finalmente, insistiendo en la *coordinación interadministrativa*, dispone el Art. 14 que:

1. Respecto a los instrumentos de planeamiento urbanístico que puedan incidir directamente sobre los puertos, *el órgano competente para la aprobación inicial podrá remitir, con anterioridad a la misma, el documento a la Consejería competente en materia de puertos para que esta formule, en el plazo de un mes, las sugerencias y observaciones que estime convenientes*. En todo caso, se considera que inciden directamente sobre los puertos los instrumentos de planeamiento que ordenen los terrenos colindantes con el puerto, y los que afecten a las conexiones con las redes de comunicaciones del sistema general portuario.

2. *Aprobado inicialmente el instrumento de planeamiento urbanístico al que se refiere el apartado anterior, este se someterá a informe de la Consejería competente en materia de puertos en aquellos aspectos que afecten a la actividad portuaria, que tendrá carácter vinculante y deberá estar motivado*. Este informe deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable en caso de no emitirse en dicho plazo, salvo que afecte al dominio o al servicio público de titularidad autonómica

3. El Ayuntamiento deberá solicitar informe a la Agencia para la ejecución de las obras que incidan en la accesibilidad del puerto y las obras en los inmuebles más próximos al puerto con ocasión, en su caso, de la tramitación de la correspondiente licencia, a fin de asegurar que las operaciones portuarias no sean perturbadas por las actuaciones proyectadas. Este informe se entenderá favorable transcurrido el plazo de dos meses sin que se hubiese emitido. El Plan de Usos de los Espacios Portuarios delimitará el ámbito espacial y la tipología de obras que son objeto de este informe.

Servidumbres aeronáuticas

La Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, estableció el régimen actualmente vigente de las servidumbres aeronáuticas en sus artículos 51 a 54, desarrollados por el Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de Servidumbres Aeronáuticas, modificado por

Real Decreto 297/2013, de 26 de abril, por el también el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Destacamos los siguientes artículos del Decreto 584/1972, de Servidumbres Aeronáuticas:

Art. 29. *Incorporación de las servidumbres aeronáuticas a los planes directores y al planeamiento territorial o urbanístico.* La aprobación del establecimiento, modificación o confirmación de las servidumbres aeronáuticas comportará para cualesquiera planes o instrumentos de ordenación estatales, autonómicos o locales que se encuentren afectados, *la incorporación de las limitaciones* que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional única de la Ley 48/1960, de 21 de julio.

A tales efectos, será obligatoria la *adaptación de los planes* o instrumentos de ordenación territorial o urbanística en vigor en el plazo que determine la legislación aplicable o, en su defecto, el de seis meses, y *no serán de aplicación, mientras tanto, las determinaciones del planeamiento urbanístico que no resulten acordes con las servidumbres aprobadas.* Los planes o instrumentos de ordenación urbanística o territorial que afecten a los espacios sujetos a las servidumbres aeronáuticas civiles, serán informados por la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) del Ministerio de Fomento, previo a la aprobación inicial del instrumento de ordenación, el organismo competente del planeamiento solicitará de la emisión de dicho informe. Los informes relativos a las modificaciones o revisiones de planeamiento se ceñirán a los aspectos que hayan sido objeto de alteración. En el caso de aeródromos utilizados conjuntamente por una base aérea o aeródromo militar y un aeropuerto, se requerirá el informe previo del Ministerio de Defensa.

Estos informes tendrán el *carácter de preceptivos y vinculantes* en lo que se refiere a la compatibilidad del planeamiento con las servidumbres aeronáuticas. En ellos se identificarán los ámbitos o sectores del planeamiento urbanístico informado que podrán acogerse a lo previsto en el artículo 32, así como las condiciones particulares adicionales que resultasen necesarias para garantizar el cumplimiento de las servidumbres aeronáuticas a los efectos de lo previsto en los artículos 31, 32 o 33. El plazo para la emisión de estos informes es de seis meses a contar desde la recepción de la documentación requerida, incluido el informe del Ministerio de Defensa, y en su caso, el de la Comunidad Autónoma. Transcurrido dicho plazo sin que se haya emitido el informe o informes preceptivos y vinculantes, se entenderán evacuados con carácter disconforme. A falta de solicitud del informe preceptivo así como en el supuesto de disconformidad, *no se podrá aprobar definitivamente el instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que afecte al ejercicio de las competencias estatales.*

En el caso de instalaciones incluidas en las determinaciones de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general, el informe sobre las servidumbres vigentes formará parte del contenido del que ha de evacuarse conforme a la *Disposición Adicional segunda*

del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Excepcionalmente, la Dirección General de Aviación Civil podrá informar favorablemente planes e instrumentos de ordenación en los que se incluyan actuaciones que vulneren las servidumbres aeronáuticas, siempre que quede acreditado, a juicio de la Autoridad Nacional de Supervisión competente, que no se compromete ni la seguridad ni la regularidad de las operaciones de las aeronaves en el aeródromo.

En el caso de los instrumentos de planeamiento que desarrollen planes previamente informados favorablemente con arreglo a este Real Decreto, el órgano competente para su aprobación definitiva remitirá a la DGAC certificación acreditativa de la conformidad de dichos instrumentos con el planeamiento que desarrollen, y la DGAC en plazo de tres meses puede solicitar información adicional o manifestar su disconformidad con el planeamiento propuesto. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento expreso, se entenderá emitido informe en sentido favorable. Idéntico régimen de informe se aplicará a aquellos planeamientos de carácter puntual o que no afecten a la totalidad de un término municipal, que ordenen físicamente ámbitos que no permitan aumentos de alturas respecto a las determinaciones urbanísticas existentes en las áreas sujetas a servidumbres aeronáuticas o nuevas vulneraciones de dichas servidumbres aeronáuticas, extremos que deberán venir acreditados en la certificación emitida por el órgano competente para la aprobación definitiva del planeamiento. Este procedimiento sólo será aplicable en los casos en los que expresamente la DGAC permita su aplicación, y no lo será en aquellos supuestos en los que el informe previo haya previsto expresamente otra cosa, o se hayan producido modificaciones en las servidumbres aeronáuticas con posterioridad a la fecha del informe, que afecten al contenido de éste.

Las Administraciones competentes para la aprobación definitiva del planeamiento territorial o urbanístico deberán remitir a la Dirección General de Aviación Civil, a la mayor brevedad posible, el plan o instrumento de ordenación aprobado definitivamente, acompañado de certificación del acto de aprobación definitiva. El Centro directivo comprobará la inclusión de las servidumbres aeronáuticas y de las medidas que se adopten para garantizar su cumplimiento efectivo y resolverá al efecto. Transcurridos dos meses desde la recepción de dicha certificación sin que se formulen reparos, se entenderá emitida resolución en sentido favorable.

Tanto para actuaciones que requieran licencia o autorización de la administración con competencias urbanísticas, como para los actos de la propia Administración no sujetos a licencia, los artículos 30 y ss señalan la necesidad de solicitar del órgano competente de aviación (civil o defensa, según corresponda) *el acuerdo previo previsto antes de su ejecución* y para actuaciones en zonas de servidumbre incluidas en planes informados previamente el art. 32 regula el procedimiento, cuando tales actuaciones estuviesen incluidas

en planes informados previamente con carácter favorable, (considerando actuaciones en zonas de servidumbre incluidas en planes informados previamente con carácter favorable las actuaciones en planes urbanísticos o territoriales que hayan sido informados favorablemente por el Ministerio de Fomento y, en su caso, por el Ministerio de Defensa, en el ámbito de sus respectivas competencias).

Finalmente, la DA segunda del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio regula la remisión al Ministerio de Fomento de los planes y proyectos de ordenación territorial o urbanísticos que afecten a la zona de servicio de aeropuertos de interés general, antes de su aprobación inicial o trámite equivalente, siempre que incluyan dentro de su ámbito la zona de servicio aeroportuario o espacios sujetos a servidumbres aeronáuticas o acústicas establecidas o a establecer en virtud de la Ley de Navegación Aérea, al objeto de que emita informe con carácter preceptivo y vinculante en relación al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, en particular sobre la calificación de la zona de servicio aeroportuaria como sistema general y el tipo de afectación y los usos que se pretenden asignar a los espacios afectados por servidumbres aeronáuticas o acústicas.

Para las **servidumbres de aeródromos de competencia autonómica de uso público o destinados a servicios públicos**, el Art. 29 del citado Decreto estatal 584/1972, de Servidumbres Aeronáuticas, precisa que el informe de la Dirección General de Aviación Civil se emitirá previo informe del órgano competente en materia de aeropuertos de la comunidad autónoma sobre la compatibilidad del proyecto con las servidumbres aeronáuticas. El órgano competente para la tramitación del planeamiento presentará la solicitud ante la Dirección General de Aviación Civil junto con el informe del órgano competente en materia de aeropuertos de la comunidad autónoma.

III.2.3. Urbanismo y evaluación ambiental

Hemos de advertir que las normas medioambientales, como las urbanísticas, no son normas propiamente “sectoriales”, sino “integrales”, siendo en particular la evaluación ambiental el telón de fondo que, de forma omnicomprendiva, dota de unidad o sentido global a la totalidad de normas sectoriales. Dicho de otro modo, la evaluación ambiental funciona como el engarce invisible que permite comprender como una realidad unitaria la totalidad de los intereses jurídicamente protegidos por cada una de las distintas ramas sectoriales de la legislación.

Competencia estatal: Corresponde al Estado, ex Art. 149.1.23 la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer *normas adicionales de protección*, en el mismo sentido, el Art. 148.1. 9.ª atribuye a las CCAA, en su caso, establecer las normas adicionales de protección y gestión de medio ambiente.

Leyes básicas estatales en la materia son, entre otras, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos contaminados, o la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido,

Se ha de advertir en todo caso que en esta materia, tiene un origen claramente comunitario, en particular, en materia de evaluación ambiental, la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, y por la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que se han ido transponiendo al ordenamiento interno mediante las citadas Leyes, por lo que no podemos olvidar, que se trata de un instrumento comunitarizado, y que las Directivas europeas actúan siempre como referencia normativa última, más allá del marco que puede estar erróneamente determinado por el legislador nacional o autonómico.³³

La vigente ley básica estatal, Ley 21/2013, de 9 de diciembre, reúne en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, y establece un conjunto de disposiciones comunes que aproximan la aplicación de ambas regulaciones. Sobre la relación entre la evaluación ambiental estratégica y la de impacto ambiental debe señalarse que, de conformidad con las directivas comunitarias, la primera no excluye a la segunda. En la línea que hemos señalado al comenzar, y respecto a la especial naturaleza jurídica tanto de los procedimientos ambientales como de los pronunciamientos ambientales, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada al respecto durante los años de vigencia de la legislación de evaluación ambiental, la propia Exposición de Motivos de la ley señala que:

- La evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental se califican como «procedimiento administrativo instrumental» con respecto al procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación o adopción de los planes y programas o de la autorización de los proyectos.
- Los pronunciamientos ambientales, es decir, la declaración ambiental estratégica, el informe ambiental estratégico, la declaración de impacto ambiental y el informe de impacto ambiental, tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante. El carácter determinante de los pronunciamientos ambientales se manifiesta en una doble vertiente, formal y material.
- Procedimentalmente, el carácter determinante de los pronunciamientos ambientales implica que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue.

³³ Recomendación necesaria para evitar que se repitan situaciones como la ocurrida con la Orden de 25 de febrero de 2010, del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, por la que se aprobó definitivamente la Revisión del PGOU de Marbella, anulado por Tribunal Supremo en Septiembre de 2015, al estimar los recursos de casación contra Sentencias anteriores de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA en su sede de Málaga, entre otras razones, por entender que el planificador en este caso hizo caso omiso de la obligación de someter el Plan Urbanístico a una verdadera Evaluación Ambiental Estratégica, en el sentido exigido por las Directivas europeas.

– Desde el punto de vista material, el carácter determinante de un informe supone que el informe resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere. El órgano sustantivo está determinado por el condicionado de los pronunciamientos ambientales, hasta el punto que sólo podría apartarse motivadamente solo en el ámbito de sus competencias y planteando la correspondiente discrepancia ante el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente.

Finalmente, recordamos que los pronunciamientos ambientales en sí mismos no serán recurribles, si bien sí lo serán los pronunciamientos del órgano sustantivo en virtud de los cuales se aprueben o adopten los planes o programas o se autoricen los proyectos, en los que se incorporan los pronunciamientos ambientales

La ley se acompaña de seis anexos: el primero y el segundo contienen la relación de proyectos que deben someterse, respectivamente, a una evaluación de impacto ambiental ordinaria o simplificada.

El tercer anexo contiene los criterios en virtud de los cuales el órgano ambiental debe determinar si un proyecto del anexo II ha de someterse a una evaluación ambiental ordinaria. El cuarto anexo detalla el contenido del estudio ambiental estratégico; el quinto contiene los criterios para determinar si un plan o programa debe someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria. Por último, el anexo VI detalla el contenido del estudio de impacto ambiental y los criterios técnicos para la interpretación de los anexos I y II.

Finalmente, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental introduce como gran novedad e incluso adelantándose a la propia normativa europea que traspone la consideración del cambio climático en los procedimientos de Evaluación Ambiental que regula, lo que se denomina “Evaluación Ambiental Inversa.”³⁴ Y en este sentido, la Unión Europea ha publicado las llamadas Directrices sobre la Integración del Cambio Climático y la Biodiversidad en la Evaluación Ambiental Estratégica que se ocupan de integrar esta problemática como uno de sus enfoques específicos.

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto, y será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas

³⁴ PAREJO NAVAJAS, T, “La Evaluación Ambiental Inversa para la adaptación de los Planes, Proyectos y Programas a los efectos del cambio climático. Valoración de la Ley de Evaluación Ambiental Española” Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 287. Enero-Febrero 2014, PIZARRO NEVADO, R. “Evaluación ambiental estratégica de planes especiales, Revista General de Derecho Administrativo nº 43, Octubre 2016,

en las categorías que la propia Ley enumera en el anexo 1 y que, en su caso, alcancen los umbrales de capacidad establecidos en el mismo, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos. La propia Ley define la “Autorización ambiental integrada” como la resolución escrita del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley. Esta autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación.

En cuanto a la cuestión urbanística, esta ley garantiza la participación municipal en un doble momento, de tal forma que, por un lado, entre la documentación de la solicitud de la autorización ambiental integrada figura necesariamente un informe del Ayuntamiento que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, art. 12 y, por otro, dentro del procedimiento se incluye un informe preceptivo del mismo Ayuntamiento sobre los aspectos de la instalación que sean de su competencia, teniendo en cuenta, además, se mantiene en todo caso el pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la propia concesión de la licencia. El informe de compatibilidad urbanística debe ser emitido en el plazo máximo de treinta días. En caso de no hacerlo, dicho informe se suplirá con una copia de la solicitud del mismo. En todo caso, si el informe urbanístico regulado en este artículo fuera negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la Comunidad Autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones.

Competencia autonómica En Andalucía, respetando la legislación básica estatal, es de aplicación la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, GICA, modificada por Ley 3/2015, de 29 de diciembre; entre las modificaciones más destacadas se encuentra el art. 40 sobre Evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico³⁵.

³⁵ La Disposición final primera de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Esta Disposición final modifica a su vez la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Anima, para añadir una disposición adicional tercera, tendente a regular la aplicación de los artículos 21, 24 y 28 de la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, a los procedimientos de prevención ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico regulados en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, cuya tramitación se haya iniciado antes de la entrada en vigor de esta ley, dando cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria primera de la ley estatal, que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE; el 12 diciembre 2013.

Esta Ley 7/2007, GICA, distingue (Art.16) los siguientes instrumentos procedimientos de prevención ambiental en función de la naturaleza de la actividad que se trate: Autorización Ambiental Integrada -AAI-, Autorización Ambiental Unificada -AAU-, Evaluación ambiental de planes y programas, -AA Estratégica- Calificación Ambiental, CI, Autorizaciones de control de la contaminación ambiental y Declaración Responsable de los efectos ambientales.

La AAI, AAU, AAE y CI contendrán la evaluación de impacto ambiental de la actuación en cuestión. En los casos en que la evaluación ambiental sea competencia de la Administración General del Estado, el condicionado de la resolución del procedimiento de evaluación ambiental de proyectos establecido en el capítulo II de la Ley estatal 21/2013 deberá incorporarse en la autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada que en su caso se otorgue.

En todo caso, y como señalábamos en la parte general, la autorización ambiental que proceda no exime de otros requisitos o autorizaciones exigidos por normativa concurrente de aplicación y es siempre previa al otorgamiento de la licencia o requisito urbanístico o sectorial, y así se reconoce expresamente tanto por la normativa urbanística como por la ambiental, art. 17 GICA.

Tras una serie de definiciones, la Ley andaluz distingue el procedimiento para los distintos tipos de autorizaciones y tanto para la *Autorización Ambiental Integrada*, art. 24 GICA (por remisión al art.12 Ley 16/2002, PCIC) como para la *Autorización ambiental Unificada* (art. 31 GICA), la solicitud debe ir acompañada del informe de compatibilidad urbanística del Ayuntamiento. La autorización ambiental es independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible.

El informe debe emitirse en el plazo máximo de un mes y si no se emitiera en el plazo señalado, será suficiente que los interesados acompañen a la solicitud de autorización ambiental unificada, una copia de la solicitud del mismo. *Si el informe fuera desfavorable*, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental unificada, la consejería competente en materia de medio ambiente *dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones.*

En el caso de proyectos de infraestructuras lineales que afecten a más de un municipio, el informe de compatibilidad con el planeamiento urbanístico podrá ser solicitado a la consejería competente en materia de urbanismo. El informe de compatibilidad urbanística al que se refiere el presente artículo es independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible. No obstante las cuestiones sobre las que se pronuncie dicho informe vincularán a la Administración competente en el otorgamiento de las licencias o autorizaciones que sean exigibles.

En relación con la denominada *Evaluación Ambiental Estratégica*, el Art. 36 GICA somete a este tipo de evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos

enumerados en el Anexo I de esta ley, sobre las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, minería, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo y planes y programas que requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, que cumplan los dos requisitos siguientes:

- a) Que se elaboren, adopten o aprueben por una Administración pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- b) Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Gobierno.³⁶

En particular, para la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico, el art. 40 GICA dispone que se realizará siguiendo los trámites y requisitos de la evaluación de planes y programas previstos en la sección 4.^a del título III de esta ley (se entiende que se refiere a la sección 4.^a del Capítulo II del Título III, artículos 36 a 39), con las particularidades recogidas en los apartados siguientes, derivadas de los preceptos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Se encuentran sometidos a *evaluación ambiental estratégica ordinaria* los siguientes instrumentos de planeamiento urbanístico:

- a) Los instrumentos de planeamiento general, así como sus revisiones totales o parciales.
- b) Las modificaciones que afecten a la ordenación estructural de los instrumentos de planeamiento general que por su objeto y alcance se encuentren dentro de uno de los

³⁶ También se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria:

- a) Los instrumentos de planeamiento urbanístico señalados en el artículo 40.2.
 - b) Los comprendidos en el apartado 2 cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico, de acuerdo con los criterios del Anexo V de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, evaluación ambiental.
 - c) Los planes y programas incluidos en el apartado 2, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.
2. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada:
- a) Las modificaciones menores de los planes y programas previstos en el apartado anterior.
 - b) Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso de zonas de reducida extensión a nivel municipal.
 - c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior.
 - d) Los instrumentos de planeamiento urbanístico señalados en el artículo 40.3.
3. No estarán sometidos a evaluación ambiental estratégica los siguientes planes y programas:
- a) Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.
 - b) Los de carácter financiero o presupuestario.

siguientes supuestos: que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos enumerados en el Anexo I de esta ley, sobre las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, minería, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo o que requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

En todo caso las modificaciones que afecten a la ordenación estructural relativas al suelo no urbanizable, ya sea por alteración de su clasificación, categoría o regulación normativa, así como aquellas modificaciones que afecten a la ordenación estructural que alteren el uso global de una zona o sector, de acuerdo con el artículo 10.1.A. d) LOUA.

- c) Los Planes Especiales que tengan por objeto alguna de las finalidades recogidas en los apartados a), e) y f) del artículo 14.1 LOUA, así como sus revisiones totales o parciales.
- d) Los instrumentos de planeamiento urbanístico incluidos en el apartado 3, cuando así lo determine el órgano ambiental, de oficio o a solicitud del órgano responsable de la tramitación administrativa del plan.

Por su parte, se someterán a *evaluación ambiental estratégica simplificada*:

- a) Las modificaciones que afecten a la ordenación estructural de los instrumentos de planeamiento general que no se encuentren entre los supuestos recogidos en el apartado 2.b) anterior.
- b) Las modificaciones que afecten a la ordenación pormenorizada de los instrumentos de planeamiento general que posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos deban someterse a evaluación de impacto ambiental de acuerdo con el Anexo I de esta ley. En todo caso, se encuentran sometidas a evaluación estratégica simplificada las modificaciones que afecten a la ordenación pormenorizada de instrumentos de planeamiento general relativas al suelo no urbanizable, a elementos o espacios que, aun no teniendo carácter estructural, requieran especial protección por su valor natural o paisajístico, y las que alteren el uso en ámbitos o parcelas de suelo urbano que no lleguen a constituir una zona o sector.
- c) Los restantes instrumentos de planeamiento de desarrollo no recogidos en el apartado 2.c) anterior, así como sus revisiones, cuyo planeamiento general al que desarrollan no haya sido sometido a evaluación ambiental estratégica.
- d) Las innovaciones de instrumentos de planeamiento de desarrollo que alteren el uso del suelo o posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos deban someterse a evaluación de impacto ambiental de acuerdo con el Anexo I de esta ley.

No se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, a) Estudios de detalle. b) Planes parciales y Planes especiales que desarrollen determinaciones de instrumentos de planeamiento general que hayan sido sometidos a evaluación ambiental estratégica c) Las

revisiones o modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo recogidos en los apartados a) y b) anteriores.³⁷

Para los PGOU y sus revisiones totales, el borrador del plan que acompaña a la solicitud de inicio de la EAE ordinaria estará integrado por el documento de Avance regulado en el artículo 29 LOUA. Para el resto de los instrumentos de planeamiento urbanístico sometidos a EAE, el borrador del plan estará constituido por un documento que, como mínimo, definirá: el ámbito de actuación; las principales afecciones territoriales, ambientales y sectoriales; el objeto del instrumento de planeamiento, su descripción y justificación; la alternativa de ordenación, los criterios de selección y las propuestas generales de la ordenación elegida. El órgano ambiental deberá pronunciarse, caso por caso, sobre la idoneidad del procedimiento ambiental solicitado por el órgano promotor, en la resolución de admisión, en el documento de alcance del Estudio Ambiental Estratégico o en el informe ambiental estratégico, según corresponda. Indicando, en la resolución de inadmisión de la solicitud correspondiente, caso de que así procediera, la no necesidad de someter el instrumento de planeamiento en cuestión a evaluación ambiental por no encontrarse en ninguno de los supuestos recogidos en el artículo 36 de esta ley.

El Art. 41 GICA sujeta a la *Calificación Ambiental*, las actuaciones, tanto públicas como privadas, así señaladas en el anexo I y sus modificaciones sustanciales, precisando que la calificación ambiental favorable constituye requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal correspondiente. La calificación ambiental se configura como un trámite siempre previo al cumplimiento de los requisitos propiamente urbanísticos (otorgamiento de licencia municipal o la declaración responsable o comunicación previa) o de naturaleza sectorial, en su caso. Por ello, el Art. 44 GICA objeto de reforma por el Decreto-ley 5/2014, dispone que *El procedimiento de calificación ambiental, se desarrollará con arreglo a lo que reglamentariamente se establezca y se integrará en el de la correspondiente licencia municipal, cuando la actividad esté sometida a licencia municipal. Se resolverá con carácter previo, en los supuestos en que el inicio de la actividad esté sujeto a presentación de declaración responsable... Junto con la solicitud de la correspondiente licencia municipal, o con carácter previo a la presentación de la declaración responsable, los titulares o promotores de las actuaciones sometidas a calificación ambiental deberán presentar un análisis ambiental como documentación complementaria del proyecto técnico.*» Como excepción, el DL 4/2014 define cuales son las llamadas “*Actividades económicas inocuas.*”, aquéllas que no se encuentren incluidas en ninguno de los catálogos o anexos de determinadas leyes

³⁷ La GICA detalla (Art. 40.5) el procedimiento de EAE ordinaria , desde la solicitud de inicio , fase de *screening*, aprobación inicial del instrumento de planeamiento y del estudio ambiental estratégico, información pública, consultas y requerimiento de informes, dictámenes, Aprobación provisional, ,remisión al órgano ambiental del expediente de forma simultánea al proceso de verificación o adaptación del contenido de los informes sectoriales vinculantes, formulación, por el órgano ambiental, de la declaración ambiental estratégica en el plazo de tres meses y remisión de la misma al órgano responsable de la tramitación del plan, en su caso, nueva información pública, si fuese preceptiva conforme a LOUA ,resolución sobre la aprobación definitiva y publicación del instrumento de planeamiento y del estudio ambiental estratégico. El Art. 40.6 regula los trámites de la EAE simplificada.

(GICA, Ley de de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía. de residuos y suelos contaminados...) , y su inicio o desarrollo contarán con la menor intervención administrativa posible en la normativa municipal que les resulte de aplicación, de conformidad con la disposición final décima de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, conforme a la redacción dada por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

Recordar que la legislación ambiental también somete la planificación territorial y urbanística a tener en cuenta las previsiones contenidas en relación con la llamada **“contaminación acústica”**, en particular atendiendo a los mapas de ruido y las áreas de sensibilidad acústica, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 67 a 77 de la GICA, que incluye una nueva zonificación del territorio en áreas acústicas, establece el marco legal para la realización de mapas de ruido y planes de acción, incorpora la posibilidad de designar servidumbres acústicas y, por último, establece el régimen aplicable en aquellas zonas en las que no se cumplan los objetivos de calidad acústica exigidos. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en la Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, desarrollada por el RD 1367/2007, que establece el informe a emitir preceptivamente por el órgano sustantivo titular de la infraestructura generadora de la contaminación acústica. En cuanto a la denominada **“contaminación lumínica”**, con el principal objetivo de prevenir, minimizar y corregir en su caso los efectos de la dispersión de la luz artificial hacia el cielo nocturno, los artículos 60 a 66 de la GICA.

III.2.4. Urbanismo y agricultura

El Art. 147.1.8 CE contempla como competencia de las Comunidades Autónomas la *Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía*. Nuestra Constitución se refiere además a la agricultura en su Art. 130, estableciendo un mandato a los poderes públicos para atender a *la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles*. En este marco, el Estatuto Andaluz Art. 48, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª, 13ª, 16.ª, 20.ª y 23.ª de la Constitución.³⁸

³⁸ El Art. 48 EAA atribuye a la CCAA la competencia exclusiva sobre a) *Ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero y agroalimentario y, de forma especial, la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y agroforestales. Regulación de los procesos de producción agrarios, con especial atención a la calidad agroalimentaria, la trazabilidad y las condiciones de los productos agroalimentarios destinados al comercio, así como la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y comercialización agroalimentaria. La agricultura ecológica, la suficiencia alimentaria, y las innovaciones tecnológicas. Sociedades agrarias de transformación. Sanidad vegetal y animal sin efectos sobre la salud humana. Semillas. Organismos genéticamente modificados. Producción agraria, ganadera, protección y bienestar animal. Ferias y certámenes agrícolas, ganaderos y agroalimentarios. Investigación, desarrollo y*

Resulta ciertamente difícil realizar una recopilación y sistematización de todas las normas vigentes relacionadas con el sector agrario, entre otras razones por su contenido multidisciplinar: agricultura en sentido estricto, ganadería, aprovechamientos forestales, paisaje, espacios naturales, bio y geodiversidad, caza y pesca, protección animal, alimentación y salud, patrimonio cultural, renta agraria. Pueden agruparse en principio o razón que las inspira: legislación desarrollista, legislación de reforma agraria, legislación de arrendamientos y aparcerías agrarias, de colonización y concentración parcelaria, legislación de agricultura de mercado, legislación de seguridad alimentaria, legislación de agricultura sostenible, de tecnologías agroalimentarias). En la materia que nos interesa (las relaciones entre agricultura y urbanismo) debemos citar las siguientes normas estatales de aplicación plena o básica:

– **Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias**, de cuyo articulado, según aclara su Disposición adicional primera, tienen carácter de legislación básica, ex artículo 149.1.13.^a CE los siguientes preceptos: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 29, la disposición final segunda y disposición final tercera, y carácter de aplicación plena en Andalucía, conforme dispone su Disposición adicional segunda en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.^a CE, los siguientes preceptos: 24, 25, 26, 27 y 28, y las disposiciones finales primera y segunda, así como los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 20 .

– **Parcialmente, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario**, cuyo texto fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, si bien la Disposición derogatoria única de la citada Ley 19/1995, deroga expresamente el Título II del Libro Primero, el Título III del Libro Segundo y el Título IV del Libro Cuarto de esta Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, sin perjuicio de aquellas normas que puedan estar derogadas, expresa o tácitamente, por la normativa, estatal o autonómica, sobre determinadas materias, tales como las relativas a unidades mínimas de cultivo o parcelaciones urbanísticas.

– **La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural**, el art. 33 dispone que se han de adoptar medidas dirigidas a hacer compatible el desarrollo del mundo rural con el mantenimiento del medio ambiente, limitando el desarrollo urbanístico a la disponibilidad de agua para abastecimiento y a una ordenación territorial previa.

transferencia tecnológica agrícola, ganadera y agroalimentaria. Innovación en las industrias agroalimentarias y explotaciones agrarias. Formación. Desarrollo rural integral y sostenible. Regulación y fomento de la producción y uso de la biomasa.

c) La vigilancia, inspección y control de las competencias reguladas en los apartados anteriores del presente artículo. 4 Corresponde a Andalucía la gestión de las tierras públicas de titularidad estatal, en los supuestos que fije el Estado y de acuerdo con los protocolos que se establezcan.

El mundo agrario, que ha sido históricamente uno de los motores económicos y culturales de Andalucía, ha experimentado una notable transformación desde la Ley de 1973, estando expuesto a fuerzas externas, como son, por una parte, la internacionalización y la europeización de la producción agraria y por otra, la defensa de valores ambientales y de salud pública inherentes a su naturaleza, y todo ello organizado en torno al concepto de desarrollo sostenible como concepto clave, de forma que hoy más que nunca se puede afirmar la condición estatutaria del derecho de propiedad rural, que claramente resulta de la normativa agraria en general, y de la urbanística en particular.

En comparación con otras actividades económicas, los agricultores han sido tradicionalmente buenos gestores de los recursos naturales. La sociedad necesita a la agricultura, no sólo para producir alimentos de calidad, sin también para mantener y crear un paisaje cultural y asegurar la conservación del medio ambiente natural. Este es el modelo de desarrollo rural implícito en los programas comunitarios (LEADER, PRODER, FEDER). En el discurso sobre la agricultura sostenible que se observa en la administración agraria europea desde la reforma de la Política Agraria Común en 1992 hasta las políticas de la Europa 20-20 inspiradas en los principios de multifuncionalidad y del *greening*, se deben respetar tres parámetros: ecológico, económico y social, permitiendo que el agricultor pueda vivir de su trabajo y producir alimentos de calidad. La opción de establecer requisitos ambientales dentro de las OCM es la que ha triunfado claramente en la administración agraria, en la línea de lo que los ingleses han denominado *cross compliance* (instrumento consistente en condicionar con criterios ambientales las políticas de apoyo a la agricultura).

En estos momentos se está negociando entre Europa y los Estados Unidos de América, el Tratado de Libre Comercio, que intenta rebajar la protección a la salud, al medio ambiente y a los derechos de los consumidores con la introducción en el mercado de forma libre de modalidades vegetales modificadas genéticamente o ganado tratado con hormonas, pretendiendo además que la resolución de los previsibles litigios, se sustraigan al conocimiento de los juzgados y tribunales ordinarios, acudiendo a tribunales arbitrales. Confiamos en que la Unión Europea pueda resistir las presiones y podamos conservar el alto nivel alcanzado en la agricultura europea respecto a la protección del medio ambiente y la salud de los consumidores.

Y en cuanto a la *potestad planificadora urbanística*, el RDL 7/2015, TRLS dispone que tendrán la consideración de suelos protegidos *que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos*. Ya nos hemos referido al art. 46.1 Ley 7/2007, apartados b) c) y f) en particular, y en la consideración del valor agrícola, ganadero, forestal, cinegético o análogo del suelo, como variable que justifica la preservación del suelo del proceso urbanizador y la conservación de su carácter rural.

Con arreglo a estos artículos, el suelo destinado a usos agrícolas es siempre suelo no urbanizable, pero no es, por sí solo, susceptible de especial protección, si bien, puede serlo

en determinados supuestos, por ejemplo, por las singulares características de ciertas *explotaciones agrarias clasificadas administrativamente como prioritarias*, arts 4 y ss Ley 19/1995, en las que el suelo agrario adquiere un especial valor ecológico o paisajístico por serlo la actividad a que sirve, permitiéndole retener o ganar unas determinadas connotaciones dirigidas a la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, el patrimonio cultural o del medio ambiente en general, garantizando incluso que el mismo conserve una determinada imagen paisajística.

No hablamos, por tanto, desde la perspectiva de la empresa o del agricultor, sino desde la del suelo que actúa como base de unos usos. El suelo adjetivado de esta forma es aquel al que se refiere la Ley 7/2002, cuando establece la categoría de suelo no urbanizable de especial protección. Preservar un suelo por razón de sus especiales condiciones no entraña una facultad graciable del planificador, sino una obligación que convierte las especiales características del suelo en un elemento reglado, sujeto a mera constatación del autor del plan, cuya discrecionalidad queda en este plano fuertemente restringida, subordinada a la realidad físico-social del suelo, como hecho determinante no negociable. En caso contrario, el planificador municipal podría dejar sin efecto, o menoscabar, determinaciones y actuaciones de la administración, en ejecución de programas europeos en la mayor parte de los casos, en el ejercicio de las competencias para el desarrollo y fomento de un singular tipo de actividades agrícolas de recuperación de valores ecológicos y paisajísticos de los suelos agrarios, cuando lo lógico y esperable es la coordinación de instrumentos de protección, así como la coordinación de políticas públicas, en aras de un superior interés común.

De otra parte, nuestra Ley 7/2002, LOUA, señala como típico contenido de los Planes especiales, art. 14 e) Conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del Habitat Rural Diseminado. En este sentido, los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogos de ámbito provincial* aprobados a lo largo de la década de los ochenta del siglo pasado y que se publicaron íntegramente en el año 2007. Estos Planes, de impecable redacción técnica y preciso contenido, se anticiparon varias décadas a los principios que hoy inspiran las Directivas Europeas y la normativa internacional en materia de desarrollo sostenible, valoración del paisaje y los recursos naturales y culturales de los pueblos, contemplando expresamente la categoría de "*Paisajes Agrarios Singulares*" y contienen un inventario de incalculable valor de la riqueza territorial de nuestra Comunidad Autónoma, contemplando expresamente la categoría de especial protección del suelo por sus valores agrarios.

El estatuto jurídico del suelo rural se contiene con carácter estatal y básico en el TRLS 7/2005: Facultades (Art. 13), deberes y cargas (Art. 21).³⁹ En el mismo sentido que la ley estatal se pronuncian los Arts. 50 y 52 Ley 7/200, de Ordenación urbanística de Andalucía.

La interpretación literal, histórica, sistemática y finalista de estos artículos (13 y 21 del TRLS estatal y 50 y 52 LOUA), implica la prohibición de los actos de segregación, urbanización y construcción en suelo no urbanizable con fines exclusivamente residenciales.

La cuestión clave es determinar cuando una división o construcción es un acto *preciso para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente estén destinados los terrenos y no supone ni tiene como consecuencia la transformación de dicho destino*, como exige el Art. 50 LOUA, o en palabras del Art. 52.1 LOUA, teniendo como *prius* su previsión y permisión en el plan urbanístico,

Es consecuencia del normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas (para las denominadas “naves de aperos”, por ejemplo, que sólo precisan licencia urbanística) ;

Se ha justificado la necesidad residencial para la edificación unifamiliar que debe estar aislada y vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos (para las viviendas, que precisan previamente Proyecto de Actuación).

Estos preceptos contiene algunos conceptos jurídicos fácilmente determinables, acudiendo simplemente a la normativa agraria correspondiente, en particular el Art. 2 Ley 19/1995 tales como:

³⁹ **Facultades, Art. 13 TRLS** *usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales y como:*

Deberes y Cargas, Art. 21 TRLS *costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación de suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable. Añade que, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, el propietario tendrá además el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca la legislación urbanística, en Andalucía, la prestación compensatoria del art. 52.4 LOUA ; así como el de costear y, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo. En este suelo quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.*

Actividad agraria. *El conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y forestales.*⁴⁰

Explotación agraria, *el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica.*

Elementos de la explotación, bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros objeto de aprovechamiento agrario permanente; la vivienda con dependencias agrarias; las construcciones e instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial, y los ganados, máquinas y aperos, integrados en la explotación y afectos a la misma, cuyo aprovechamiento y utilización corresponden a su titular en régimen de propiedad, arrendamiento, derechos de uso y disfrute e incluso por mera tolerancia de su dueño...

Agricultor profesional, la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 % de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria de su explotación no sea inferior al 25 % de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario.⁴¹

Agricultor a título principal, el agricultor profesional que obtenga al menos el 50 por 100 de su renta total de la actividad agraria ejercida en su explotación y cuyo tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación sea inferior a la mitad de su tiempo de trabajo total.

⁴⁰ Asimismo, a efectos de esta Ley y de las disposiciones correspondientes al encuadramiento en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se considerará como actividad agraria la *venta directa por parte de agricultoras o agricultores de la producción propia sin transformación o la primera transformación de los mismos*, cuyo producto final esté incluido en el anexo I del artículo 38 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, dentro de los elementos que integren la explotación, en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes, considerándose también actividad agraria toda aquella que implique la gestión o la dirección y gerencia de la explotación.

⁴¹ A estos efectos se considerarán actividades complementarias la participación y presencia de la persona titular, como consecuencia de elección pública, en instituciones de carácter representativo, así como en órganos de representación de carácter sindical, cooperativo o profesional, siempre que éstos se hallen vinculados al sector agrario. También se considerarán actividades complementarias las de transformación de los productos de la explotación agraria y la venta directa de los productos transformados de su explotación, siempre y cuando no sea la primera transformación especificada en el apartado 1 del artículo 2, así como las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, el turismo rural o agroturismo, al igual que las cinegéticas y artesanales realizadas en su explotación.

Unidad de trabajo agrario, el trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante un año a la actividad agraria.

Unidad mínima de cultivo: Art. 23 *la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona*, correspondiendo a las Comunidades Autónomas determinar la extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial. En Andalucía por el Decreto de 1996 especifica las UMC para secano y regadío en cada comarca.

Para la *rehabilitación de edificaciones existentes en SNU*, recordar que el Art. 52 LOUA se desarrolla en este punto por el Art. 17 Decreto 60/2010, Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, que exige Proyecto de Actuación cuando esta rehabilitación implique cambio de uso o aumento de volumetría, en los demás supuestos bastará licencia. En este sentido, el Art. 33 de la Ley 45/2007, de desarrollo sostenible del medio rural, señala entre sus objetivos fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, para recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural. En este sentido, recordemos que las edificaciones existentes en el territorio con anterioridad a 1975 gozan de un régimen especial de reconocimiento previsto por la disposición adicional decimotercera de la Ley 7/2002, siempre que reúnan los requisitos señalados: que no estén en situación de ruina y conserven el uso y características tipológicas originales.

En relación a los *actos de división o segregación*, el Art. 1 de la Ley 19/1995, señala que la Ley persigue la consecución, entre otros, de los siguientes fines: *a) Estimular la formación de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes para asegurar su viabilidad y que constituyan la base permanente de la economía familiar de sus titulares. e) Impedir el fraccionamiento excesivo de las fincas rústicas*, y el Art. 33 de la Ley 45/2007 de Desarrollo sostenible del medio rural, señala como uno de sus objetivos: *Desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas rurales periurbanas*.

Desde la Ley urbanística de 1956, se proscriben las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, sancionando con nulidad los actos que las materialicen (hoy, Arts. 66 y 68 LOUA y Art. 21 TRLS) También la Ley 19/1995 es muy consciente de los peligros del fraccionamiento del suelo rural, y por ello en el 24 prescribe que : *la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo*, de forma que, *serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior*. Hasta el punto que para los actos *mortis causa*, la partición de herencia se realizará teniendo en cuenta lo establecido en este artículo, aun en contra de lo dispuesto por el testador aplicando las *reglas contenidas en el Código Civil*

*sobre las cosas indivisibles por naturaleza o por ley y sobre la adjudicación de las mismas a falta de voluntad expresa del testador o de convenio entre los herederos.*⁴²

Finalmente, en la inscripción de fincas rústicas, y en relación a lo establecido en el Art. 177 LOUA y 28 RDU y 65 TRLS 2015, respecto a las condiciones especiales de concesión de licencias, el Art. 26 de la Ley 19/1995 dispone que en toda inscripción de finca rústica en el Registro de la Propiedad se expresará si es de secano o de regadío, su extensión superficial, y que sólo puede ser susceptible de división o segregación respetando la extensión de la unidad mínima de cultivo.

III.2.5. Urbanismo y montes

Corresponde al Estado 149. 1. 23 CE la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, contenida en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. A las Comunidades Autónomas ex 148.8. CE le corresponde la competencia sobre los montes y aprovechamientos forestales, en Andalucía está vigente la Ley 2/1992, de 15 de noviembre.

El Art. 4 de la Ley 43/2003, estatal y básica, destaca la función social de los montes; independientemente de su titularidad, como fuente de recursos naturales, por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y por ser elemento fundamental del paisaje. El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.

En las relaciones con el urbanismo, el plan urbanístico deberá respetar las normas de directa aplicación que contiene la normativa de montes, tales como:

- a) En cuanto a la clasificación y mantenimiento de terrenos forestales como suelo no urbanizable, en determinados casos de especial protección: Ley 43/2003, de 21 de noviembre, estatal de montes, recoge la tradicional distinción entre montes de domi-

⁴² El art. 25 ley 19/1995 contempla una serie de excepciones tasadas, permitiendo la división o segregación: a) Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción, en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación. c) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos. d) Si se produce por causa de expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa.

nio público y los particulares en su Art. 11. En el mismo sentido el Art. 20 de la Ley 2/1992, de 15 de noviembre, forestal de Andalucía. En los montes de dominio público, las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad limitan el régimen de autorización y concesiones que por la Administración competente se resuelva sobre los usos compatibles en ellos. Específicamente, el Art. 27 de la Ley Forestal de Andalucía dispone que *“los montes de dominio público tendrán la consideración a efectos urbanísticos de suelo no urbanizable de especial protección.”* El Art. 77 de la Ley 43/2003 determina que, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas por el órgano sancionador. Esta obligación es imprescriptible en el caso de daños al dominio público forestal.

- b) Prohibición de cambiar el uso forestal en terrenos incendiados. De conformidad con la Disposición adicional Sexta del TR 7/2015, Ley de Suelo estatal, *Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en la situación de suelo rural a los efectos de esta ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas, estableciendo la obligación de constancia en el Registro de la Propiedad de esta circunstancia.*
- c) Respetar la unidad mínima forestal y las distancias impuestas en la zona de influencia forestal y franja de seguridad. El Art. 26 de la Ley estatal *Serán indivisibles, salvo por causa no imputable al propietario, las parcelas forestales de superficie inferior al mínimo que establecerán las comunidades autónomas.* En Andalucía, esta superficie mínima se fija en el Decreto 485/1962, de 22 de febrero, que aprueba el Reglamento de Montes. Además, el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales, establece una Zona de Influencia Forestal constituida por una franja circundante de los terrenos forestales que tendrá una anchura de 400 metros. El Art. 24 del Decreto señala que *“Los núcleos de población, edificaciones, instalaciones de carácter industrial y urbanizaciones, deberán mantener una faja de seguridad, de una anchura mínima de 15 metros, libre de residuos, matorral y vegetación herbácea, pudiéndose mantener las formaciones arbóreas y arbustivas en la densidad que en su caso se determine en el correspondiente Plan de Autoprotección.”*
- d) Observar usos compatibles y cambios de uso: El Art. 8 de la Ley Forestal de Andalucía dispone que la clasificación de los terrenos forestales, la asignación de usos compatibles a los mismos, las limitaciones sobre su disponibilidad se establecerán en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales. Para el cambio de uso, el Art. 69 exige autorización de la Administración Forestal, con independencia de la titularidad de los terrenos y sin perjuicio de las restantes autorizaciones o licencias requeridas para el cambio de uso de los terrenos forestales para cultivos agrícolas u otras forestales. En terrenos forestales y en la Zona de Influencia Forestal estarán sometidas a autorización administrativa las actividades que reglamentariamente se determinen, por cuanto puedan afectar al riesgo de incendio.

III.2.6. Urbanismo y vías pecuarias

Correspondiendo al Estado ex 149. 1. 23, la legislación básica sobre vías pecuarias, la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, declara que las vías pecuarias son bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas, inembargables, imprescriptibles e inalienables. Si bien no pueden considerarse propiamente bienes de dominio público “natural”, lo cierto es que su origen remonta al siglo XII, a través de la “Mesta” siendo consideradas en el propio Código Civil de 1889 como limitaciones del dominio, a modo de servidumbres de paso de ganado, definiendo el Art. 589 CC la cañada, cordel y vereda. El trazado y clasificación de la mayoría de ellas se contiene en una serie de Órdenes Ministeriales publicadas a lo largo de las décadas de los años 40 a 60 del siglo pasado.

La vigente Ley de Vías Pecuarias, Arts. 7 y 8, como ya hacía la Ley 22/1974 distingue entre el acto de clasificación y el acto de deslinde de la vía pecuaria. El acto de clasificación es el que determina su existencia y características físicas generales (anchura, trazado, etc.), mientras que el deslinde es el acto administrativo por el que se definen en particular los límites de cada vía pecuaria de conformidad con lo establecido en el acto de la clasificación. Por ello, el deslinde podrá impugnarse por no ajustarse a los términos del acto de clasificación, pero lo que no puede hacerse es discutir, a través de la impugnación del acto de deslinde, el acto mismo de clasificación.⁴³

En Andalucía, la regulación básica estatal se complementa con el Decreto 155/1998, de 21 de julio.

Si bien muchas de las vías pecuarias han perdido su finalidad originaria, tanto la Ley como el Reglamento insisten en su función como vías “verdes” o pasos ecológicos para el disfrute de la población, y por tanto como elementos importantes para la conservación y mejora del medio ambiente y la calidad de vida. Como tal bien de dominio público el planeamiento urbanístico ha de respetar su existencia, de forma que en caso de que fuese imprescindible modificar su trazado como consecuencia del nuevo diseño de la ciudad, en la fase de elaboración del planeamiento general, se ha de fijar el trazado alternativo de forma que la Comunidad Autónoma conserve su titularidad como bien de dominio público. Las vías pecuarias serán suelo no urbanizable de especial protección, bien clasificadas como tal por el planeamiento urbanístico o bien por integrarse en el sistema general de espacios libres del municipio con la clasificación que corresponda.

III.2.7. Urbanismo y salud

Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía establece el carácter preceptivo y vinculante el informe de evaluación de impacto en salud, tanto en los proce-

⁴³ Sentencia del TS 23-11-2011, Ponente: Fernández Valverde. En el mismo sentido, diversas Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA de fechas 27 de octubre de 2005, 10 de noviembre de 2005, de 16 de noviembre de 2005 y de 10 de enero de 2008.

dimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico (que deberá emitirse en el plazo máximo de tres meses, y si transcurrido dicho plazo no se hubiera evacuado el informe citado, se entenderá su conformidad al plan propuesto), como en los procedimientos de autorización de actividades y obras, y sus proyectos, (que deberá emitirse en el plazo máximo de un mes, o excepcionalmente, mediante resolución hasta un máximo de tres meses).⁴⁴

El Art. 39 del Decreto 62/2012, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por Decreto 95/2001, de 3 de abril, establece los requisitos de emplazamiento de los cementerios de nueva construcción, señalando una zona de protección de 50 metros de anchura, libre de toda construcción, que podrá ser ajardinada y a partir del recinto de esta primera zona de protección se establecerá una segunda zona, cuya anchura mínima será de 200 metros, que no podrá destinarse a uso residencial. Para los cementerios existentes, siempre que quede acreditado que no existe otra posibilidad de crecimiento urbanístico dentro del término municipal que la franja de terreno adyacente al cementerio, las zonas de protección podrán reducirse hasta un mínimo de 25 metros, permitiéndose a partir de dicha distancia un uso residencial, previo informe de evaluación de impacto en salud, preceptivo y vinculante, de la persona titular de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de salud.

III.2.8. Urbanismo y costas

Hemos de tener en cuenta el art. 132.2 CE, y desde el punto de vista competencial el art. 148.1.3 y 9, así como 149.1.8, 20, 23 y 24. La Ley de Costas de 28 de julio 1988, modificada en el año 2013, fue objeto de la STC 149/1991, de 4 de julio, que declaró inconstitucional la atribución a la administración estatal del otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección, y otras cuestiones por extralimitaciones competenciales.

Lo cierto es que la Ley de Costas establece un verdadero ordenamiento urbanístico de los espacios costeros, en ocasiones de difícil articulación con el ordenamiento territorial (en la citada STC reconoce que la ordenación del litoral forma parte de la ordenación del territorio, competencia exclusiva de las CCAA) y con el propiamente urbanístico. Cuando se trate de planes urbanísticos que afecten al litoral, es preceptiva la consulta a la Administración del Estado con carácter previo a la aprobación inicial de aquellos, así como la remisión del texto final antes de la aprobación definitiva. Si el informe de de la Administración del Estado (que debe ser emitido en dos meses) es desfavorable, se abrirá un periodo de consultas a fin de llegar a un acuerdo, con interrupción de los plazos establecidos para la aprobación de los planes (Art. 117 LC). El art. 22.3. TR 7/2015, dispone que en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse

⁴⁴ El Decreto 169/2014 estableció una extraña “*vacatio legis*” entendiendo que esta obligación no sería exigible hasta el 15 junio de 2015.

al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:

- a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.
- b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.

En todo caso, el régimen de limitaciones de la propiedad establecido en la ley estatal debe ser rigurosamente respetado. Tras definir el dominio público marítimo terrestre propiamente dicho (arts 3 a 19), el Título II de la Ley de Costas se refiere a las limitaciones sobre terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo terrestre:

- Servidumbre de protección (Art. 23 a 26) , sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, susceptible de ampliación hasta 100 metros más, en la que son usos prohibidos con carácter general las edificaciones destinadas a residencia, y se limitan los demás usos de obras y actividades que , por su propia naturaleza, no puedan tener esa ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso de dominio público o consistan en instalaciones deportivas descubiertas.
- Servidumbre de tránsito (Art. 27 LC), sobre una zona de 6 hasta 20 metros, medidos desde el límite interior de la ribera del mar. Esta franja queda permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento.
- Servidumbre de acceso al mar (Art. 28 LC) terrenos colindantes al DPMT en la longitud y anchura que demanden las circunstancias. No se permiten obras que interrumpan el acceso al mar.
- Zona de influencia (Art. 30 LC) como mínimo de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que se establecerá en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Sus reglas básicas son: a) reserva de suelo para aparcamiento de vehículos; b) las construcciones han de adaptarse a los límites de la legislación urbanística, debiendo evitarse en todo caso la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la medida de suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

De otra parte, para el otorgamiento de las licencias de obra o uso que impliquen la realización de vertidos al dominio público marítimo-terrestre se requerirá la previa obtención de la autorización de vertido.

En **Andalucía**, el Decreto-ley 5/2012, 27 noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral, crea la figura del *Plan de Protección del Corredor Litoral* con el objetivo de salvaguardar los intereses autonómicos presentes en esta zona,

de forma que se garantice la protección de la franja más próxima a la costa, y mantener libres de urbanización los espacios no edificados que no sean necesarios para la normal expansión de pueblos y ciudades. Su ámbito incluye los terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que corresponden a la Zona de Influencia del Litoral establecida en el artículo 30 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, excluyendo de la misma las zonas contiguas a las márgenes de los ríos. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía se incorpora a la planificación territorial mediante la modificación de la Ley 1/1994, LOTA añadiéndose un nuevo Título que regula su alcance, contenido y tramitación. El Decreto-Ley establece medidas para incentivar el cumplimiento de las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, en particular en relación con la limitación de crecimientos prevista en el art. 45 POTA, estableciendo plazos para la adecuación de los planeamientos urbanísticos a dicho Plan y adoptando medidas, en caso de incumplimiento, para la aplicación directa de las determinaciones sobre limitación del crecimiento establecidas en el mismo que resultan consustanciales con la sostenibilidad del modelo urbanístico, modificando asimismo determinadas leyes especiales autonómicas con el fin de agilizar la aprobación del planeamiento urbanístico

III.2.9. Urbanismo y dominio público hidráulico

Conforme al art. 149.1.22.^a CE, corresponde al Estado: *La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.* Por su parte, el 148.1 10.^a CE señala que es competencia de las CCAA, *los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.*

La *legislación básica estatal* en materia de aguas se contiene en el RDL 1/2001, de 20 de julio, y Decreto 849/1986, Reglamento del Dominio Público Hidráulico y Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación en *Andalucía*, es de aplicación además la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, así como el Decreto 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces, modificado por Decreto 36/2014. La Orden de 14 de enero de 2016, (BOJA nº 45, de 8 marzo) por la que se aprueban los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación en Andalucía de las demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las cuencas mediterráneas andaluzas.

Debe citarse la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que anuló varios preceptos de la Ley estatal de 1985 por cuestiones de extralimitación competencial, por entender que algunos de estos preceptos de la ley estatal serían de aplicación supletoria en las CCAA con competencia general sobre aprovechamientos de aguas que discurran íntegramente por sus respectivo territorio y la STC 30/2011, de 16 de marzo que incide en la asunción

de la pretendida competencias autonómica de Andalucía sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, declarando el TC que por ser Cuenca intercomunitaria y por tanto de competencia estatal, resultaba inconstitucional y nulo el Art.51 del Estatuto de Autonomía 2007, si bien sigue vigente el Art. 50.2 del mismo, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado y la competencia ejecutiva, dentro de su ámbito territorial, sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.

En todo caso, el agua es un recurso escaso, irremplazable y fácilmente vulnerable. Estas peculiaridades implican la necesidad de que los instrumentos jurídicos regulen las instituciones necesarias para su protección y conservación, sobre la base de la planificación hidrológica y el reconocimiento de *una sola calificación jurídica, como bien de dominio público estatal* objeto de tratamiento unitario, cualquiera que sea su origen, superficial o subterráneo (Art. 1.2 Ley estatal de Aguas). Como señala la citada STC 227/1988, este régimen demanial supone que están sujetos a unas reglas exorbitantes, tanto las referidas a la protección del demanio como las que regulan su uso y aprovechamiento. Las primeras corresponden íntegramente al Estado, y las segundas, como hemos señalado, pueden ser de las CCAA que hayan asumido competencias genéricas sobre las aguas públicas comprendidas íntegramente dentro de sus territorios, pudiendo ejercer funciones de ejecución y funciones legislativas.

El RDL 1/2001, de 20 de julio, estatal de aguas, define (Arts. 2 a 4) los conceptos de *dominio público hidráulico*, cauce y ribera, señalando el Art. 6 una *zona de servidumbre* de 5 metros para uso público y la *zona de policía* de 100 metros en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen. El Art. 96 establece la zona de servidumbre y policía en embalses superficiales, lagos y lagunas.

El Art. 11 se refiere a las *zonas inundables*, disponiendo el apartado 2 que los Organismos de Cuenca trasladarán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo y en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en estas zonas inundables. El Gobierno, por Real Decreto, podrá establecer limitaciones de uso en estas zonas inundables para garantizar la seguridad de bienes y personas, y los Consejos de Gobiernos de las CCAA podrán establecer, además, normas complementarias a dicha regulación.

En este sentido, la Disposición transitoria primera de la Ley 9/2010, de 30 de julio de Aguas de Andalucía establece, a propósito de la *delimitación técnica de la línea de deslinde*, que cuando a los efectos de lo previsto en el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas no exista todavía deslinde aprobado definitivamente, la Consejería competente en materia de Agua comunicará a la Consejería competente en materia de Ordenación del

Territorio y a las Entidades Locales, para el ejercicio de sus potestades de planeamiento, la delimitación de la línea de deslinde a partir de los datos que ya posea. Los planes de ordenación del territorio y urbanismo deberán recoger, en lo que afecte al dominio público hidráulico y a las zonas de servidumbre y policía, dicha delimitación técnica de la línea de deslinde, no pudiendo emitirse por la Administración del Agua informe de contenido favorable si ello no sucede así.

En Andalucía, los Mapas de Peligrosidad por Inundaciones y los Mapas de Riesgo de Inundación de las Demarcaciones Hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas (MPRIA) representan las zonas de las Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundaciones (ARPSI) que podrían inundarse según los escenarios de baja, media y alta probabilidad y los riesgos para la población, las actividades económicas, las instalaciones que pueden ocasionar contaminación accidental en caso de inundación y las zonas protegidas que puedan verse afectadas. Han sido elaborados según los criterios establecidos en la Ley 9/2010, en la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación y en el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación y dentro del marco del Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones de Andalucía.

Ya hemos señalado que el Art. 22.3 del TR 1/2015, Ley de Suelo estatal, dispone que en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberá recabarse el informe de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico. El Art. 20.1 d) del RDL 1/2001, TR Ley estatal de Aguas, establece la necesidad de informe del Consejo Nacional del Agua, entre otros los proyectos y planes de interés general de ordenación urbana o de ordenación del territorio que afecten a la planificación hidrológica o a los usos del agua. El Art. 25 TR Ley estatal de Aguas se refiere al informe previo de las Confederaciones Hidrográficas sobre los Planes de Ordenación del Territorio y Urbanismo que afecten al régimen de aguas continentales o a los usos permitidos en dominio público hidráulico, y en zonas de servidumbre y policía. Si estos actos o planes de las CCAA o de las EELL comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la CH se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer dichas demandas. El informe se entenderá *desfavorable* si no se emite en el plazo establecido al efecto. En aplicación de lo establecido en el apartado 4º de la Disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, el informe, que será emitido en el plazo de dos meses, tiene carácter vinculante.

El Art. 43 Ley de Aguas estatal, señala que podrán ser declaradas de protección especial determinadas zonas o tramos de cuencas o acuíferos, por sus características, de acuerdo con la legislación ambiental, y los planes hidrológicos deberán recoger dicha clasificación y las condiciones específicas para su protección, añadiendo que estas previsiones de los planes hidrológicos deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio. La DA Quinta de la Ley estatal de aguas aclara que lo dispuesto

en los artículos citados, se aplicarán sin menoscabo de las competencias de las CCAA en materia de ordenación del territorio.

La Ley estatal de Aguas, tras regular en los Arts. 47 al 49 TR las servidumbres legales (servidumbre natural de agua de los predios inferiores la obligación de recibir las aguas que, naturalmente y sin obra del hombre, descienden de los predios superiores; y servidumbre de acueducto), distingue entre el uso común general de las aguas, (Art. 50) el uso especial sujeto a autorización (Art. 51) y el uso privativo otorgado por la ley (Art. 52) o por concesión administrativa (Art. 59), señalando que el otorgamiento de una concesión no exime al concesionario de la obtención de cualquier otro tipo de autorización o licencia que proceda.

Por su parte, la *Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía* considera como un objetivo medioambiental en materia de agua integrar en las políticas sectoriales y la planificación urbanística la defensa del dominio público hidráulico, la prevención del riesgo y las zonas inundables, atribuyendo a la Administración Andaluza del Agua, entre otras funciones:

Art. 6 Coordinar con las Administraciones competentes en materia de protección civil y ordenación territorial y urbanística y del medio rural, los planes de gestión del riesgo de inundación que sean necesarios por sus efectos potenciales de generación de daños sobre personas y bienes

Art. 11.7.b) Informar los instrumentos de ordenación territorial con anterioridad a su aprobación y los de planeamiento urbanístico tras su aprobación inicial. En este sentido, el Art. 42.2 dispone que la Administración competente para la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico solicitara a la Consejería competente en materia de agua informe sobre cualquier aspecto que sea de su competencia que afecten al aprovechamiento de las aguas continentales, superficiales o subterráneas, a los perímetros de protección, a las zonas de salvaguarda de las masas de agua subterránea, a las zonas protegidas o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, sobre las infraestructuras de aducción y depuración. El informe deberá considerar lo previsto en la planificación hidrológica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Consejo de Gobierno, se solicitará con anterioridad a la aprobación de los POT y tras la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico, tendrá carácter vinculante y deberá ser emitido en el plazo máximo de tres meses, entendiéndose desfavorable si no se emite en plazo⁴⁵,

⁴⁵ Respecto a los informes que corresponde emitir a órganos autonómicos, el DL 5/2012, de 27 noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral, reformó en este extremo las leyes autonómicas de aguas, carreteras, servicios ferroviarios, puertos, la propia LOUA en materia de vivienda protegida, patrimonio histórico, salud pública y comercio interior, para establecer un plazo máximo para emitir el informe de tres meses, entendiéndose favorable si no se emite en dicho plazo. Afortunadamente, este art. 42.2 fue objeto de nueva redacción por el apartado uno del artículo 3 de la Ley 3/2015, de 29 diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal, B.O.J.A, 12 enero 2016, entendiéndose ahora, de conformidad con la ley estatal, que el informe tendrá carácter desfavorable si no se emite en plazo.

de conformidad con lo establecido en la Ley estatal, en relación al informe que debe emitir la CH, si no se emite en el plazo establecido al efecto (Art. 25.4 TR Ley estatal de Aguas, en relación con el apartado 4º de la Disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, del contrato de concesión de obra pública) y deberá pronunciarse expresamente sobre si los POT y urbanismo respetan los datos del deslinde del dominio público y la delimitación de las zonas de servidumbre y policía que haya facilitado la Consejería de aguas a las entidades promotoras de los planes. Igualmente, el informe apreciará el reflejo que dentro de los planes tengan los estudios sobre zonas inundables.

En el caso de que la ejecución de los actos o planes de las Administraciones comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la consejería de agua se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas, así como sobre la adecuación del tratamiento de los vertidos a la legislación vigente. Esta exigencia será también de aplicación a las ordenanzas y actos que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias⁴⁶ salvo que se trate de actuaciones llevadas a cabo en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la consejería de aguas con carácter favorable.

Los POT y urbanismo deberán incorporar las determinaciones y medidas correctoras contenidas en el informe de aguas que minimicen la alteración de las condiciones hidrológicas de las cuencas de aportación y sus efectos sobre los caudales de avenida, y no se podrá prever ni autorizar en las vías de intenso desagüe ninguna instalación o construcción, ni de obstáculos que alteren el régimen de corrientes.

– En cuanto a las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado, el art. 54.2 obliga a las administraciones competentes en ordenación del territorio y urbanismo a tener en cuenta la identificación de la masa de agua en riesgo y las previsiones contenidas en este artículo en la elaboración de sus instrumentos de planificación, así como en el otorgamiento de las licencias que, en su caso, puedan proceder y el Art. 55 6 señala que los condicionamientos establecidos en el perímetro de protección de aguas subterráneas deberán ser tenidos en cuenta en los diferentes planes urbanísticos o de ordenación del territorio

– Para las obras de interés de la Comunidad Autónoma, el Art. 29 de la Ley andaluza establece una serie de prerrogativas, entre ellas, que los órganos urbanísticos competentes no podrán suspender la ejecución de determinadas obras públicas, siempre que se haya cumplido el trámite de informe previo, esté debidamente aprobado el proyecto técnico por el órgano

⁴⁶ Podemos incluir, por ejemplo, los Avances de asentamientos en suelos no urbanizables a que se refiere el Decreto 2/2012, de 10 de enero, sobre edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable de Andalucía y la Ley 6/2006, de reforma de la Ley 7/2002 para las edificaciones situadas en parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

competente, las obras se ajusten a dicho proyecto o a sus modificaciones y se haya hecho la comunicación a que se refiere este artículo. El informe previo será emitido, a petición de la consejería competente en materia de agua, por las entidades locales afectadas por las obras. El informe deberá pronunciarse exclusivamente sobre aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico y se entenderá favorable si no se emite y notifica en el plazo de un mes. La Consejería competente en agua deberá comunicar a los órganos urbanísticos competentes la aprobación de los proyectos de estas obras públicas hidráulicas a fin de que se inicie, en su caso, el procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico municipal para adaptarlo a la implantación de las nuevas infraestructuras, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable.

Finalmente, señalar el Anexo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, LOTA; señala como actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio:

“I.10. Planificación regional y subregional de infraestructuras de aducción y depuración de aguas.”

“II.6. Infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas.”

III.2.10. Urbanismo y dominio público radioeléctrico

El art. 149.1.21.CE dispone como competencia estatal el régimen general de comunicaciones, correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación. Esta competencia estatal se desarrolla por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones, que básicamente transpone una serie de Directivas comunitarias del año 2009, y que plantea como principal objetivo el despliegue de las denominadas Redes de Nueva Generación, en el que las Administraciones Públicas, incluyendo las Administraciones urbanísticas, desempeñan un papel fundamental. Se trata de un sector en permanente revisión, y abarca cuestiones tales como el Dominio Público Radioeléctrico, el Servicio Universal y la posición jurídica de los usuarios finales. La Ley, en su Exposición de Motivos, otorga a las comunicaciones electrónicas un papel relevante en la economía española, además de influir de forma transversal en multitud de sectores económicos. Partiendo de esta premisa, crea un entorno administrativo adecuado para fomentar, no sólo el despliegue de nuevas redes de comunicación, sino también su utilización en un entorno competitivo; simplifica los procedimientos administrativos mediante la supresión de licencias y autorizaciones, tanto para el uso del espectro como para instalaciones en propiedad privada o renovación de redes, sustituyéndose en algunos casos por una declaración responsable; se facilita, con el fin de abaratar costes, la utilización de infraestructuras de otros sectores económicos necesarios para el despliegue; y se simplifican las obligaciones para los operadores respecto de la información administrativa que han de facilitar a las Autoridades Nacionales de Reglamentación.

Por lo que se refiere a los derechos de los usuarios, las principales mejoras afectan a la protección de datos de carácter personal y a la privacidad de las personas.

Las Administraciones Públicas, en general, van a asumir un nuevo papel, dirigido a facilitar y fomentar, en todo lo posible, el despliegue de las nuevas redes y ello desde su consideración de “obras de interés general”, como establece el Art. 34 de la Ley. Entre las funciones concretas que la ley les atribuye a fin de alcanzar el efectivo despliegue de las comunicaciones electrónicas, destacan las siguientes:

Las Administraciones Públicas, en cuanto titulares del dominio público, serán las encargadas de garantizar el acceso de todos los operadores en condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas y no discriminatorias a dicho dominio en la medida en que resulte necesario para el establecimiento de las nuevas redes (Art. 30).

Las normas que creen las Administraciones y que afecten al despliegue de redes deberán conllevar un reconocimiento expreso de ocupación del dominio público y la propiedad privada, art. 31.

Las Administraciones Públicas deben colaborar para hacer efectivo el despliegue de redes por los operadores. Tal despliegue adquirirá especial transcendencia en los *proyectos de urbanización, de forma que los instrumentos de planificación territorial y urbanística deberán impulsar o facilitar el despliegue de estas redes*. Para lograrlo se exige que estas normas no contemplen ninguna restricción absoluta no desproporcionada al derecho de ocupación del dominio público o privado. En este sentido, las Administraciones Públicas que sean titulares de infraestructuras, que pudieran ser utilizadas en el despliegue de redes, facilitarán el acceso a dichas infraestructuras, siempre que dicho acceso no comprometa la prestación del correspondiente servicio público. Para la utilización de las mismas *no se podrá requerir ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva, modificación de la existente, declaración responsable o comunicación previa*. Por su parte, las infraestructuras que se creen para facilitar el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas formarán parte de las obras de urbanización y pasarán a integrarse en el dominio público territorial (Arts. 27, 34 y 36 de la Ley 9/2014).

De otra parte, se establece la exigencia de que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo emita *informe preceptivo previo a la aprobación de instrumentos de planificación territorial o urbanística* que afecte al despliegue de redes en caso de que el informe sea desfavorable no podrá aprobarse dicho instrumento en lo que se refiere al ejercicio de competencias estatales en materia de telecomunicaciones.

A su vez, este Ministerio de Industria debe emitir informe preceptivo cuando alguna Administración Pública pretenda adoptar una medida cautelar que impida, paralice o emita una resolución que deniegue la instalación de la infraestructura de red, cuando cumpla los requisitos técnicos esenciales para garantizar el funcionamiento de las distintas redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Dicho informe deberá ser emitido en el plazo de un mes, aunque antes deberá intentarse una solución negociada con el órgano competente.

La aprobación por parte del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de recomendaciones que podrán incluir modelos de ordenanzas municipales elaborados con la asociación de

entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación. Esta no es la única medida que tiene por finalidad la centralización de competencias. (Arts. 35-37 Ley 9/2014).

Respecto al régimen de uso y a los títulos habilitantes del dominio público radioeléctrico, la ley como ya hacía la Ley de 2003 diferencia entre:

- Uso común general, no sujeto a título alguno.
- Uso común especial, prevé, por un lado, la autorización general (uso especial de bandas y frecuencias) que bastará con notificarlo y, por otro, la autorización individual (radioaficionados u otros sin contenido económico y derechos de uso especial para autoprestación por el solicitante, salvo en el caso de las Administraciones para las que se reserva la afectación demanial).
- Uso privativo, sometido a concesión.

El legislador se ha mostrado especialmente preocupado por la protección del dominio público. Ello se manifiesta con la introducción de medidas dirigidas a evitar el uso de dominio público radioeléctrico sin los correspondientes títulos habilitantes

Finalmente, se introduce la disposición adicional octava en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en relación con la instalación de infraestructuras de red o estaciones radioeléctricas en edificaciones de dominio privado, que *no requerirán la obtención de licencia de obras o edificación ni otras autorizaciones*, si bien, en todo caso el promotor de las mismas habrá de presentar ante la autoridad competente en materia de obras de edificación una declaración responsable donde conste que las obras se llevarán a cabo según un proyecto o una memoria técnica suscritos por técnico competente, según corresponda, justificativa del cumplimiento de los requisitos aplicables del Código Técnico de la Edificación. Una vez ejecutadas y finalizadas las obras de instalación de las infraestructuras de las redes de comunicaciones electrónicas, el promotor deberá presentar ante la autoridad competente una comunicación de la finalización de las obras y de que las mismas se han llevado a cabo según el proyecto técnico o memoria técnica.

III.2.11. Urbanismo y sector eléctrico

Normativa estatal; La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, establece su carácter básico de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.13.^a y 25.^a CE, referentes a la ordenación general de la economía y a las bases del régimen energético, si bien los preceptos relativos a expropiación forzosa y servidumbres, son de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.8.^a y 18.^a CE y las instalaciones a que se refiere el artículo 149.1.22.^a CE se regirán por lo dispuesto en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo.

La necesaria coordinación de de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, con lo planes de ordenación del territorio y urbanístico se destaca en el art. 5

de esta Ley, de forma que las instalaciones que se ubiquen o discurran en cualquier clase y categoría de suelo, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos, estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes. Ahora bien, cuando existan razones justificadas de urgencia o excepcional interés para el suministro de energía eléctrica que aconsejen el establecimiento de instalaciones de transporte y distribución que precisen de un acto de intervención municipal previo, se estará a lo dispuesto en la disposición adicional décima TR Ley del Suelo RDL 2/2008, de 20 de junio. El mismo procedimiento será aplicable en los casos en que existan instrumentos de ordenación territorial y urbanística ya aprobados definitivamente, en los que no se haya tenido en cuenta la planificación eléctrica conforme al apartado anterior. En todo caso, en lo relativo a las instalaciones de transporte cuya autorización sea competencia de la Administración General del Estado se estará a lo establecido en la disposición adicional duodécima de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. A todos los efectos, las infraestructuras propias de las actividades del suministro eléctrico, reconocidas de utilidad pública por la esta ley, tendrán la condición de sistemas generales.

De otro lado, dispone en su Artículo 53 que para la puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones de transporte, distribución, producción y líneas directas contempladas en la presente ley o modificación de las existentes se requerirá de las siguientes autorizaciones administrativas:

a) Autorización administrativa previa, que se tramitará con el anteproyecto de la instalación como documento técnico y, en su caso, conjuntamente con la evaluación de impacto ambiental, según lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, y otorgará a la empresa autorizada el derecho a realizar una instalación concreta en determinadas condiciones.

La autorización administrativa de instalaciones de generación *no podrá ser otorgada si su titular no ha obtenido previamente los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución correspondientes.*

b) Autorización administrativa de construcción, que permite al titular realizar la construcción de la instalación cumpliendo los requisitos técnicos exigibles.

Para solicitarla, el titular presentará un proyecto de ejecución junto con una declaración responsable que acredite el cumplimiento de la normativa que le sea de aplicación.

Para su resolución se deberán analizar los condicionados exclusivamente técnicos de aquellas Administraciones Públicas, organismos o empresas que presten servicios públicos o de interés económico general, únicamente en lo relativo a bienes y derechos de su propiedad que se encuentren afectados por la instalación.

La tramitación y resolución de autorizaciones definidas en los párrafos a) y b) del apartado 1 del presente artículo podrán efectuarse de manera consecutiva, coetánea o conjunta.

c) Autorización de explotación, que permite, una vez ejecutado el proyecto, poner en tensión las instalaciones y proceder a su explotación.

Las acometidas podrán requerir las autorizaciones administrativas previstas en este apartado en los términos que reglamentariamente se establezcan por las Administraciones Públicas en el ámbito de sus respectivas competencias.

La transmisión y cierre definitivo de las instalaciones de transporte, distribución, producción y líneas directas, así como el cierre temporal de las instalaciones de producción requerirán autorización administrativa previa y el titular de la instalación tendrá la obligación de proceder al desmantelamiento de la misma tras el cierre definitivo, salvo que la autorización administrativa de cierre definitivo permita lo contrario.

Los procedimientos administrativos de autorización tendrán carácter reglado y respetarán los principios de objetividad, proporcionalidad, transparencia, igualdad y no discriminación, sin que, en ningún caso, pueda supeditarse el otorgamiento de la autorización al pago de costes o al cumplimiento de requisitos no vinculados al desarrollo de cada actividad.

Finalmente, se dispone que las autorizaciones administrativas a que se refiere este artículo serán otorgadas por la Administración competente, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente.

En cuanto a las limitaciones del dominio, el Art. 57 regula las Servidumbre de paso:

1. La servidumbre de paso de energía eléctrica tendrá la consideración de *servidumbre legal*, gravará los bienes ajenos en la forma y con el alcance que se determinan en la presente ley y se regirá por lo dispuesto en la misma, en sus disposiciones de desarrollo y en la legislación mencionada en el artículo anterior, así como en la legislación especial aplicable.
2. **La servidumbre de paso aéreo** comprende, además del vuelo sobre el predio sirviente, el establecimiento de postes, torres o apoyos fijos para la sustentación de cables conductores de energía, incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan.
3. **La servidumbre de paso subterráneo** comprende la ocupación del subsuelo por los cables conductores, a la profundidad y con las demás características que señale la legislación urbanística aplicable, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan.
4. Una y otra forma de servidumbre comprenderán igualmente el derecho de paso o acceso y la ocupación temporal de terrenos *u otros bienes necesarios para construcción, vigilancia, conservación, reparación de las correspondientes instalaciones, así como la tala de arbolado, si fuera necesario.*

El art. 58 se refiere a las limitaciones a la constitución de servidumbre de paso, de forma que no podrá imponerse servidumbre de paso para las líneas de alta tensión:

- a) Sobre edificios, sus patios, corrales, centros escolares, campos deportivos y jardines y huertos, también cerrados, anejos a viviendas que ya existan al tiempo de decretarse la servidumbre, siempre que la extensión de los huertos y jardines sea inferior a media hectárea.
- b) Sobre cualquier género de propiedades particulares, si la línea puede técnicamente instalarse, sin variación de trazado superior a la que reglamentariamente se determine, sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, Comunidades Autónomas, de las provincias o los municipios, o siguiendo linderos de fincas de propiedad privada.

Por la Administración General del Estado se autorizarán: a) Instalaciones peninsulares de producción de energía eléctrica, incluyendo sus infraestructuras de evacuación, de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos, instalaciones de transporte primario peninsular y acometidas de tensión igual o superior a 380 KV. b) Instalaciones de producción incluyendo sus infraestructuras de evacuación, transporte secundario, distribución, acometidas y líneas directas, que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, así como las líneas directas conectadas a instalaciones de generación de competencia estatal. c) Instalaciones de producción ubicadas en el mar territorial.

Normativa Andaluza: La Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía fue modificada por el Decreto-Ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que da una nueva redacción a los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 12, de forma que las actuaciones de construcción o instalación de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos vinculados a la generación mediante fuentes energéticas renovables, incluidos su transporte y distribución, que se ubiquen en Andalucía, sean de promoción pública o privada, serán consideradas como Actuaciones de Interés Público a los efectos del Capítulo V del Título I de la LOUA. Para aquellas actuaciones cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma, el promotor de las mismas deberá acompañar a la solicitud de autorización de la instalación a otorgar por la Consejería competente en materia de energía, junto a la documentación sectorial exigida, un anexo que describa las determinaciones del planeamiento urbanístico de aplicación y el análisis de su cumplimiento y un informe de compatibilidad urbanística emitido por el Ayuntamiento en cuyo municipio se pretenda la actuación.

En el procedimiento de autorización de dichas actuaciones, la Consejería competente en materia de energía requerirá informe a la Consejería competente en materia de urbanismo sobre la adecuación territorial o urbanística de la actuación propuesta. Si alguno de los informes indicados en este apartado señalara que la actuación fuese contraria a la normativa territorial o urbanística, la Consejería competente en materia de energía dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones.

Para las actuaciones de interés público vinculadas a la generación y evacuación de energía eléctrica mediante energía renovable, la aprobación del proyecto de actuación o el plan especial, en su caso, previstos en el apartado 3 del artículo 42 LOUA, será sustituida por la emisión de informe favorable por parte de la Consejería competente en materia de urbanismo. Para ello, previamente a la obtención de la licencia urbanística y una vez obtenidas las autorizaciones correspondientes, el promotor deberá solicitar dicho informe presentando la documentación correspondiente.

III.2.12. Urbanismo y minas

El art. 149.1 25.ª CE atribuye al Estado competencia exclusiva en las Bases de régimen minero y energético. Si bien, como veremos, la normativa básica tiene carácter estatal en esta materia, la cuestión relativa a la evaluación y restauración ambiental de la actividad minera y el otorgamiento efectivo de los títulos mineros corresponde a la Comunidad Autónoma.

La normativa básica está presidida por la todavía vigente Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, modificada por la Ley 54/1980, de 5 de noviembre. Una primera justificación en la ordenación de los recursos mineros es la de su significación económica, por lo que la Administración le ha otorgado *prima facie* una prioridad sobre otras formas de utilización del suelo. Ahora bien, esta prioridad cede en ocasiones ante otros valores: los referidos a bienes de interés arqueológico y la protección del medio ambiente y paisaje. Y esta cesión no significa necesariamente excluir en todo caso la explotación de las minas, pero sí de compatibilizarla siempre con la necesaria protección cultural, ambiental y paisajística, de conformidad, tanto con nuestro ordenamiento, integrado con carácter prevalente por el Derecho de la Unión Europea en materia medioambiental.

La condición de dominio público de los recursos mineros implica su defensa, no sólo por estar protegidos por los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad establecidos en el Art. 132 CE, sino porque, además, serán los poderes públicos los que velarán por su defensa y protección. Y es a estos poderes públicos obligados a actuar de forma objetiva con arreglo al Art. 103 CE, a los que la ley atribuye en exclusiva las competencias para, entre otras facultades, otorgar títulos mineros (concesiones o autorizaciones, en función del tipo de recurso minero de que se trate) que legitimen el aprovechamiento privativo de los recursos minerales y geológicos, y permitir su transmisión, imponer las obligadas medidas protectoras del medio ambiente y el paisaje, sancionar el incumplimiento de las condiciones establecidas en los títulos mineros, y declarar, en su caso, su caducidad. Todo ello, de conformidad con la legislación vigente, la cual, en materia propiamente minera, es de naturaleza estatal si bien la normativa de prevención y restauración minera, dentro de las bases estatales, tiene carácter autonómico.

Estudiosos expertos en esta materia, como Elisa Moreu Carbonell, se manifiestan muy críticos con la consideración de las minas como concesiones de dominio público, y prefieren reconocer que el dominio público se limita normalmente a ser una declaración formal de titularidad pública de los recursos sin incidencia en su gestión y explotación,

sugiriendo un nuevo sistema que favorezca la introducción de un procedimiento público y de concurrencia competitiva en las fases de exploración, investigación y explotación de los recursos mineros, que fuera capaz de coordinar a todas las Administraciones Públicas con competencias concurrentes en cuanto considera legítimo dudar que la concesión minera tenga, realmente, naturaleza concesional, pues a su juicio los permisos de exploración e investigación y la concesión minera encajan mejor en la técnica autorizatoria de carácter operativo que en la técnica concesional clásica.⁴⁷

Hay que significar que la Ley de 1973 distingue entre:

- La explotación de los recursos de la sección A), de valor de venta anual no superior a 601012,10 €, número de obreros no mayor de 10 y comercialización directa no exceda los 60 km, que requiere autorización administrativa, se concede por la Delegación territorial de la Consejería competente en materia de energía y minas, y fija la extensión y límites, persona beneficiaria, clase de recurso o recursos, tiempo de duración y condiciones de protección del medio ambiente. La Ley es desarrollada en relación con estos recursos por el Real Decreto 107/1995, de 27 de enero.
- Los recursos de la sección B), referidos a Aguas minerales: minero-medicinales, minerales naturales y de manantial; minero-industriales; aguas termales de temperatura de surgencia superior en 4 grados a la media anual; estructuras subterráneas de origen natural o artificial, y acumulaciones constituidas por residuos de actividades o derivadas del tratamiento. Su explotación requiere igualmente autorización de aprovechamiento.
- Los recursos de la sección C), no incluidos en las secciones anteriores
- Recursos de la sección D), integrados por carbones, materiales radioactivos, recursos geotérmicos, rocas bituminosas, yacimientos minerales o recursos de interés energético.

⁴⁷ Moreu Carbonello, E., Régimen Jurídico de las Actividades Extractivas. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 2001. Lo cierto es que el funcionamiento de la concesión minera se aproxima mucho a la técnica autorizatoria típica de un sistema de prohibición general bajo reserva de autorización. Por ello, en su opinión, el Estado, desarrollando su competencia para delimitar las “bases del régimen minero” (Art. 149.1.25 CE) debe asumir la redefinición de un nuevo modelo que gire en torno a la intervención pública en la actividad extractiva, desvinculando dicha intervención, tanto de la propiedad del suelo, como de otros derechos preexistentes que hoy se reconocen a determinados sujetos, adquiridos mediante un simple título de otorgamiento reglado y basado en un discutible criterio de prioridad temporal. Mantiene que en el ejercicio de potestades cuasi discrecionales en los casos de autorizaciones o concesiones demaniales, no existen derechos preexistentes. Sin perjuicio de lo establecido para los permisos, nadie es titular de un derecho preexistente a un uso especial o privativo de una porción de demanio minero. Estos derechos nacen de la autorización o concesión, en cuyo otorgamiento o denegación será el interés público, no el particular del peticionario, es el verdadero protagonista. No opera, pues, el interés público como una limitación del sedicente derecho del interesado, que no existe con carácter previo, esto sólo existe en las autorizaciones de policía, no en las autorizaciones o concesiones demaniales.

- Los recursos de las secciones C) y D) permiten al titular obtener
- Los llamados “permisos de exploración”, a fin de efectuar estudios y reconocimientos en zonas determinadas mediante la aplicación de técnicas de cualquier tipo, siempre y cuando no alteren sustancialmente la configuración del terreno”, por un tiempo de otorgamiento de un año, prorrogable por otro más y con una extensión de entre 300 y 3000 cuadrículas mineras.
- Así como “permisos de investigación”, que permiten al titular, dentro del perímetro demarcado y en el plazo establecido, tres años prorrogables por otros tres, realizar estudios y trabajos encaminados a poner en manifiesto y definir recursos de la sección C) o D. La extensión de otorgamiento entre 1 y 300 cuadrículas mineras

Los recursos de las secciones C) y D) requieren de concesión administrativa de explotación directa o derivada, que se concederá siempre y cuando se haya puesto de manifiesto uno o varios recursos susceptibles de ser aprovechados racionalmente. El tiempo de otorgamiento 30 años, prorrogables por dos plazos más hasta 90 años y la extensión de otorgamiento entre 1 y 100 cuadrículas mineras.

La concesión directa se otorga por la Dirección General de Minas, previo informe de la Delegación Territorial correspondiente y la concesión derivada requiere además informe del Instituto Geológico y Minero. La Ley 22/1973 y el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto detallan los trámites para la obtención de estas concesiones, completados por el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, que exige la presentación del Plan de restauración y de la correspondiente solicitud, debiendo acreditar el solicitante previamente la solvencia económica, financiera y técnica.

La Ley de Minas define una serie de conceptos, tales como, como la *cuadrícula mineral*, que es indivisible, y que representa el volumen de profundidad indefinida, cuya base superficial queda comprendida entre dos paralelos y dos meridianos, separados entre sí 20 segundos sexagesimales, la *demasia*, entendida como superficie de terreno que no alcanza la superficie establecida, por lo que no se considera registrable pero sí franco y que aparecen al superponerse derechos mineros que fueron definidos en legislaciones mineras diferentes; *Zona de reservas a favor del estado*, que son extensiones territoriales, dentro del territorio nacional, de especial interés para el aprovechamiento de uno o varios recursos, que pueden ser especiales, provisionales y definitivas y son susceptibles de ser modificadas o levantadas; *Terrenos francos*, dentro de la Sección C) que no está comprendido dentro del perímetro de la zona de reserva del Estado, propuesta o declarada. – y *terrenos registrables*, caracterizados por ser francos y reunir la extensión mínima exigible; el *Proyecto de explotación*, como conjunto de estudios y datos necesarios para justificar y definir la explotación, sus características, modificaciones y medidas de seguridad previstas y el *Plan de Anual de Labores*, para los recursos de las Secciones A), C) y D), que debe detallar los trabajos efectuados del año anterior y previstos para el próximo. La Ley detalla además la caducidad de las autorizaciones y concesiones, la transmisión de derechos mineros y el régimen de infracciones y sanciones.

Entre las causas de caducidad de las concesiones o autorizaciones, junto a las relativas a no manifestar el descubrimiento de un recurso, el incumplimiento de proyectos de explotación y planes de labores, no reanudar los trabajos, no presentar el plan de labores anualmente, y el agotamiento del recurso; se contempla el incumplimiento del Plan de Restauración, sin perjuicio de su consideración como infracción específica en la propia legislación minera y en la medioambiental. El Plan de Restauración tiene por objetivo rehabilitar y minimizar la afección al medio ambiente y resulta imprescindible para la obtención del cualquier permiso, autorización o concesión. La legislación sectorial minera incide especialmente en la correlación y equilibrio entre actividades extractivas y conservación del medio ambiente: la propia Ley de Minas, ya en 1973, consciente de que todas las actividades mineras, pero sobre todo las que se realizan a cielo abierto, comportan importantes movimientos de tierras, y conllevan una alteración considerable del estado natural del suelo y devastadores efectos sobre el medio ambiente de las explotaciones mineras, en particular las realizadas a cielo abierto, se ocupa de este equilibrio en un importante número de sus artículos: Arts. 5.3, 17.2, 20.2a), 33.2, 66, 69.1 y 74.1) de la Ley de Minas.

En esta materia hay que citar también la Directiva 2006/21/CE, Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, junto con una serie de Reales Decretos: RD 975/2009, de 12 de junio, y los antecedentes constituidos por el RD 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras y el RD 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos. En este sentido, la Ley de Minas de 1973 y la normativa sobre actividades extractivas de los años 80 del siglo pasado, han sido pioneras en prestar importancia al paisaje y al medio ambiente durante las fases de explotación y abandono de la mina.

En Andalucía, además de la normativa básica estatal, y de la normativa de evaluación de impacto ambiental para la autorización y prórroga de las concesiones mineras, hemos de considerar el citado Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras. La estructura del Plan de Restauración es la siguiente:

Parte I: Descripción detallada del entorno previsto para desarrollar las labores mineras.

Parte II: Medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos minerales.

Parte III: Medidas previstas para la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejos a la investigación y explotación de recursos minerales.

Parte IV: Plan de Gestión de Residuos.

Parte V: Calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de rehabilitación.

Es importante significar que la concesión de la Autorización, Permiso o Concesión procede conjuntamente con el Plan de Restauración, sin que se puedan iniciar los trabajos hasta

tener constituidas las correspondientes garantías financieras. Las condiciones del Plan de Restauración se revisarán cada 5 años, siendo de aplicación, por exigencias directas de las Directivas comunitarias, el principio de utilización de las mejores técnicas disponibles.

A propósito de las relaciones entre la legislación sectorial minera y la ordenación del territorio y el urbanismo hay que comenzar reconociendo que, con subordinación a la ordenación ambiental y territorial, la ordenación urbanística del término municipal que realiza el PGOU puede *prohibir el desarrollo de actividades extractivas en determinadas clases de suelo*⁴⁸.

En el caso de que la actividad extractiva pueda considerarse “prevista y permitida” por el planeamiento ambiental, territorial y urbanístico, las actuaciones de interés público en suelo no urbanizable requieren un procedimiento específico de autorización mediante la aprobación de un Plan Especial o Proyecto de Actuación, con imposición de una serie de obligaciones y garantías del promotor, tal y como se detalla en un artículo específico de la presente obra, entre las que está la ulterior obtención de licencia urbanística municipal en el plazo máximo de un año a partir de la aprobación del Plan Especial o Proyecto de Actuación. De forma que el inicio o la prórroga de la actividad minera requiere la concurrencia de distintas autorizaciones administrativas: la autorización minera, la autorización ambiental, la urbanística para la actuación en suelo no urbanizable y la licencia municipal correspondiente, entre otras.

El Decreto 60/2010 RDUa insiste, en la necesidad de licencia municipal para las actividades extractivas en su Art. 8. En realidad, tras la Ley de Régimen Local de 1955 como la Ley del Suelo de 1956, la jurisprudencia estableció la necesidad de obtener licencia municipal con independencia de las autorizaciones o concesiones mineras. Ya en la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 noviembre de 1963 (RA 4795), se afirma que *“están sujetos a licencia municipal los movimientos de tierras, dentro de cuyo concepto genérico ha de entenderse comprendida la extracción de áridos que también son tierras y que implica su desplazamiento (...) y por esta razón no es dudosa la competencia del Ayuntamiento*

⁴⁸ Así lo reconoce reiteradamente el Tribunal Supremo, por ejemplo: STS 6 de mayo de 1998 (RJ 1998, 3617), que aceptó la validez de unas normas subsidiarias municipales que clasificaron como “suelo no urbanizable forestal” unas fincas de propiedad privada donde se hallaba emplazaba una cantera de piedra caliza, concluyendo que “ desde el punto de vista urbanístico puede ser conveniente prohibir cualquier tipo de actividad extractiva, por imponerle la defensa de toda una categoría de suelo”, en este caso, “por sus especiales valores forestales y ecológicos”. Por tanto, la clasificación como suelo forestal a efectos de protección ambiental “es la que corresponde a los objetivos iniciales de las normas, sin entrar en argumentaciones de rentabilidad económica de los terrenos para los propietarios”. El Tribunal Supremo considera que el Proyecto de Restauración aprobado por la Administración minera “no puede sustituir a la valoración que se haga desde el punto de vista urbanístico, más aún, desde la óptica de la legislación de minas la mera actividad extractiva (que es la actividad básica regulada en la legislación sectorial) no es por sí misma contraria a los valores ecológicos, como no lo sea la propia actividad industrial. En cambio, desde el punto de vista urbanístico puede ser conveniente prohibir cualquier otro tipo de actividad extractiva, por imponerle la defensa de toda una categoría de suelo”.

*para conceder o denegar la autorización para remoción de tierras, cualquiera que sea la competencia del Distrito Minero*⁴⁹.

Para el caso de que los permisos de investigación supongan la utilización de procedimientos y medios que alteren sustancialmente la configuración de los terrenos, también será necesaria la licencia. Igualmente, en el caso de prórroga de la concesión minera. Hay que insistir en que la licencia urbanística es concurrente con otras autorizaciones administrativas, y en particular con la concesión minera, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 marzo 2000 para poder iniciar, ampliar o prorrogar la actividad deberá contarse, entre otras, con la autorización minera y además con la autorización urbanística, sin que una deba estar necesariamente condicionada a la otra. En relación con esta cuestión, señala JUNCEDA MORENO⁵⁰, la licencia urbanística no podrá entrar en consideraciones de índole técnico-minero que les sean ajenas, debiendo circunscribirse a la evaluación reglada sobre si lo solicitado se ajusta o no a lo establecido en el planeamiento urbanístico. De forma que si tras la obtención de la concesión minera, se denegase la autorización urbanística, tal denegación debía ser motivada urbanísticamente.

En este punto, podemos considerar, que no existen en estas materias “derechos adquiridos” (STS 22 Julio 1996.), de forma que sin licencia, autorización o concesión, no hay derecho adquirido (STS 23 marzo 1992), y que “las licencias ambientales como actos condición *no generan derechos adquiridos a contaminar debiendo adaptarse a la legislación ambiental que se vaya dictando*” (STSJ Andalucía, 9 febrero 1999, ponente Montero Fernández).

⁴⁹ La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo es clara al afirmar la necesidad de licencia urbanística para las explotaciones mineras a cielo abierto, por implicar movimientos de tierra. Así, la Sentencia de 26 septiembre de 1988 señala: En cuanto a la necesidad de solicitar y obtener licencia municipal para desarrollar la actividad de explotación a cielo abierto de sus concesiones mineras, primera de ellas y principal problema controvertido en el proceso, forzoso es coincidir con la sentencia apelada en la precisión de interesarla y lograr su otorgamiento, pues siendo connatural a su desarrollo la realización de movimientos de tierras, de esta esencialidad nace como consecuencia el que la actividad sea sometida a la intervención municipal antes de emprenderla, al efecto de que mediante oportuna fiscalización se decida acerca de la correspondiente autorización o licencia, otorgándola o denegándola, dada la clara comprensión del supuesto en los artículos 178.1 y 1.º 9, respectivamente, de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y del Reglamento de Disciplina Urbanística. Sin que en contra quepa válidamente argumentar con la finalidad no urbanística de dichos movimientos de tierras, por cuanto el Ordenamiento contenido en dicha Ley y el citado Reglamento no se detiene en lo propiamente urbanístico, tal como la apelante lo entiende, sino que se amplía a la total disciplina del suelo sobre el que cualquiera actividad, sea de urbanización o no, deba desarrollarse, a fin de preservarlo para el cumplimiento del destino que, bien por la Ley o bien por el planeamiento, se le haya señalado(...).

⁵⁰ JUNCEDA MORENO, J. Minería, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Ed. Civitas, Madrid, 2001, Pág. 268 y 269.

III.2.13. Urbanismo y comercio interior

El Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía , modificado por Decreto-Ley 5/2012, Decreto-Ley, 1/2013, de 29 de enero; Ley 3/2014, y Decreto-Ley 12/2014, tiene como objeto la regulación administrativa del comercio interior, así como su ámbito de aplicación, con exclusión de aquellas actividades comerciales sometidas a legislaciones específicas, y se realiza la definición normativa de varios conceptos relativos al sector, como son la actividad comercial, minorista y mayorista.

Por sus intensas relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo, destaca el contenido de el Título IV de este Texto Refundido, que comienza (artículos 21 a 24) delimitando los conceptos y definiciones que van a ser utilizados para lograr una mayor precisión, destacando la definición de las grandes superficies minoristas como cualquier establecimiento minorista con una superficie útil de exposición y venta superior a los 2.500 metros cuadrados.

Los artículos 25 y 26 establecen criterios de aplicación general, como el de la cohesión y equilibrio territorial, la defensa de la ciudad compacta, la cercanía y fácil acceso de la oferta comercial para las personas consumidoras, la previsión de la red viaria o la conexión con redes de transporte público, entre otros. Asimismo, se determina el contenido mínimo de la planificación comercial y urbanística. Expresamente señala el Art. 25.3 que *en ningún caso podrá planificarse o autorizarse la implantación de grandes superficies minoristas en suelo clasificado como no urbanizable*.

Los artículos 27 a 30, regulan el Plan de Establecimientos Comerciales cuyo objeto es contribuir al emplazamiento eficiente de las grandes superficies minoristas mediante la delimitación de ámbitos aptos para su localización, teniendo carácter preferente para el planeamiento urbanístico. La determinación de los ámbitos potencialmente aptos para las grandes superficies minoristas se lleva a cabo mediante la aplicación de criterios territoriales que den cobertura a todas las exigencias y requisitos físicos y ambientales. Conforme al art. 27.2 del Texto Refundido de Comercio Interior, este Plan de Establecimientos Comerciales es un Plan con incidencia en la Ordenación del territorio, a los efectos previstos en la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Se determinan (artículos 31 a 37) los criterios para el emplazamiento urbanístico de las grandes superficies minoristas, destacando el principio básico de que la planificación urbanística deberá preceder a la instalación, y en su caso autorización, en función de los ámbitos aptos determinados por el Plan de Establecimientos Comerciales. Cualquiera otra previsión deberá ser motivada en el mismo instrumento de planeamiento.

A estos efectos, el planeamiento urbanístico deberá definir el uso pormenorizado de grandes superficies minoristas, no pudiendo este tipo de establecimiento instalarse en ningún otro uso de suelo. Igualmente, podrá identificar los espacios comerciales susceptibles de rehabilitación, valorando su accesibilidad, peatonalización, aparcamientos y mobiliario

urbano, y programar, en su caso, la rehabilitación mediante actuaciones integradas de reforma. El art. 36 establece la regulación del informe comercial relativo a los instrumentos de planeamiento urbanístico, que deberá pronunciarse en relación con los intereses generales afectados por las previsiones sobre grandes superficies minoristas que contenga: La Consejería competente en materia de comercio interior deberá emitir el informe comercial solicitado respecto al planeamiento general en el plazo máximo de tres meses, y cuando se trate de planeamiento de desarrollo el plazo será de un mes a contar desde la entrada de la solicitud con la documentación completa en su registro. El silencio tendrá carácter favorable

A continuación, Art. 37, se contiene expresamente la regulación del Certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía, para los municipios que hayan adaptado su Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones de esta ley y al Plan de Establecimientos Comerciales, diseñando una estrategia para el mantenimiento y mejora de la estructura comercial urbana y previendo zonas de rehabilitación de espacios comerciales.

Finalmente, los artículos 38 a 42 regulan la autorización de las grandes superficies minoristas, caracterizadas tanto por sus dimensiones como por el acceso masivo de las personas consumidoras. El control previo, atendiendo al principio de simplificación administrativa y ventanilla única, se delega en los municipios y se incardina dentro de la licencia municipal de obras de grandes superficies minoristas, al mismo tiempo que los criterios para su ejercicio son estrictamente territoriales, urbanísticos y medio ambientales. Por tanto, conforme al art. 38, *la autorización de grandes superficies minoristas siempre estarán sometidas a la obtención, previa a su instalación o ampliación, de la licencia municipal de obras que, además de instrumento para el ejercicio de las competencias propias municipales, comprobará el cumplimiento de las prescripciones del Texto Refundido y de las normas y planes que lo desarrollen.* De forma que no podrá iniciarse actuación urbanística alguna que implique actos de transformación física del suelo, ni desarrollo de actividad alguna en orden a la instalación, ampliación, cambio de actividad o traslado de una gran superficie minorista, sin haber obtenido previamente la licencia municipal de obras, siendo directamente responsable la persona física o jurídica por cuenta de la que se realicen las obras. El art. 39 detalla los requisitos para la instalación o ampliación de grandes superficies minoristas y el art. 40 su tramitación, aprobación y efectos

Destaca (Art. 42) en este único procedimiento, un *informe autonómico preceptivo de la Consejería competente en materia de comercio interior* sobre la adecuación del proyecto a los criterios para la implantación de las grandes superficies minoristas establecidos en esta ley y al contenido del Plan de Establecimientos Comerciales, motivado por el carácter supramunicipal de la incidencia territorial de estos establecimientos. Este informe se evacuará en dos meses, y se entenderá favorable si, en el plazo previsto, no se hubiese notificado al Ayuntamiento El informe no será vinculante para el Ayuntamiento cuando el emplazamiento de la gran superficie minorista se encuentre dentro del ámbito territorial de un instrumento de planeamiento urbanístico adaptado a las previsiones del Texto Refundido y cuente con informe comercial favorable. El informe será vinculante cuando la gran

superficie minorista se encuentre prevista en un instrumento de planeamiento urbanístico que no haya sido informado por la Consejería competente en materia de comercio interior o haya sido informado desfavorablemente. Si el informe fuera favorable con especificaciones o condiciones concretas, éstas deberán ser incorporadas a la resolución municipal.

III.2.14. Urbanismo y turismo

A partir de la CE de 1978, se produce una modificación sustancial en el reparto de las competencias en materia turística. La aplicación de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, prevista en el texto constitucional y asumida en los respectivos Estatutos de Autonomía, supone que éstas asumen la competencia de ordenación y promoción del turismo dentro de su ámbito territorial (Art. 148,1,18º CE). De forma que las Comunidades Autónomas ostentan esta competencia sobre las actividades empresariales turísticas que se desarrollan en su territorio y el Estado sólo podrá dictar disposiciones en materia de turismo acogiéndose a otras competencias estatales (exclusivas, compartidas o concurrentes).

La ley andaluza, Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, adopta una perspectiva finalista⁵¹ en cuanto que centra el objetivo de los servicios que se prestan al usuario turístico en “el propósito o resultado de atender alguna necesidad de éstos derivada de su situación, actual o futura, de *desplazamiento de su residencia habitual*”, además de regular las actividades públicas de ordenación y promoción del turismo. En esta Ley por tanto, la actividad turística se centra en el “desplazamiento de la residencia habitual”, sin fijar en principio limitaciones temporales o restricciones en relación con la motivación del desplazamiento, optando por tanto por una definición excesivamente extensa, pues parece otorgar la consideración de *turística* a cualquier actividad que se dirija a atender necesidades del viajero.

La Ley General de Turismo en Andalucía se desarrolla, entre otras, por las siguientes normas reglamentarias: Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, Decreto 194 /2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, Decreto 143/2014 de 21 de octubre, de organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos.

Tal y como hemos señalado respecto de otras actividades económicas con trascendencia territorial y ambiental, el turismo también descansa sobre el principio de planificación, de forma la Ley de Turismo regula el contenido y tramitación tanto:

⁵¹ Sobre estas cuestiones, remito al lector al excelente artículo de AMADOR BLANCO, A.J. “La implantación de establecimientos de alojamiento turístico en el suelo no urbanizable de Andalucía: compatibilidad del procedimiento urbanístico con el procedimiento turístico”. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, nº 21, 2015, pp. 2551-2573.

– Del Plan General del Turismo, Art. 11, que tiene la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio a los efectos de la *Ley 1/1994, de 11 de enero*, de Ordenación del Territorio de Andalucía y estará sometido a la evaluación ambiental de planes y programas prevista en la *Ley 7/2007, de 9 de julio*, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

– Como de los llamados Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, Art. 12, que podrán aprobarse en los ámbitos territoriales establecidos por el Plan General del Turismo, y en desarrollo de sus determinaciones, que también tendrán la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio y estarán sometidos igualmente a la evaluación ambiental de planes y programas. La Disposición final primera de la Ley de turismo modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía a fin de incluir el Plan y los Marcos estratégicos como tales planes con incidencia en la ordenación del territorio.

La Ley de Turismo añadió una nueva disposición adicional -la novena- a la Ley 7/2002, LOUA respecto a la caracterización del uso turístico: *A los efectos de su calificación y ordenación urbanística, mediante el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico, se considerará suelo de uso turístico el que en un porcentaje superior al cincuenta por ciento de la edificabilidad total del ámbito de ordenación determine la implantación de establecimientos de alojamiento turístico que cumplan los requisitos de uso exclusivo y de unidad de explotación. Dicho porcentaje podrá reducirse hasta en cinco puntos porcentuales sin perder su consideración de suelo de uso turístico siempre que la edificabilidad correspondiente a este último porcentaje se destine a cualesquiera otros servicios turísticos definidos como tales en la legislación turística.*

A propósito del uso turístico del suelo y las relaciones con la ordenación del territorio, el artículo 17 de la Ley de turismo dispone que los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional incorporarán determinaciones que permitan implementar el modelo turístico establecido para los distintos ámbitos territoriales en el Plan General del Turismo o, en su caso, en los Marcos Estratégicos. La incorporación de estas determinaciones se realizará de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el POT de ámbito subregional y conforme a las directrices establecidas en el POTA para las áreas turísticas, añadiendo que la Consejería competente en materia de turismo emitirá informe a los POT de ámbito subregional en el plazo de un mes con carácter previo a su sometimiento al trámite de información pública.

En cuanto a los establecimientos de alojamiento turístico, los artículos 33 a 36 de la Ley de Turismo se refieren a la clasificación administrativa de éstos, sobre la base de una declaración responsable, definiendo los requisitos de infraestructura, seguridad y medio ambiente y al acceso y permanencia en los mismos.

En cuanto al Registro de Turismo de Andalucía, serán objeto de inscripción, a través de una declaración responsable (Art. 38) los establecimientos de alojamiento turístico, que, con arreglo al Art. 40, pueden ser:

- a) Establecimientos hoteleros.
- b) Apartamentos turísticos.
- c) Campamentos de turismo o campings.
- d) Casas rurales.
- e) Cualquier otro que se establezca reglamentariamente.

Estos establecimientos, destinados a la prestación del servicio de alojamiento turístico, deberán cumplir los *requisitos referidos a sus instalaciones, mobiliario, servicios y, en su caso, superficie de parcela* que reglamentariamente se determine, en función del tipo, grupo, categoría, modalidad y especialidad a la que pertenezcan. De manera específica, atendiendo a la ubicación territorial de los establecimientos, y respetando en todo caso las determinaciones de ordenación territorial y urbanística, podrán establecerse requisitos consistentes en: a) La fijación de un parámetro mínimo, expresado en metros cuadrados, de parcela por cada plaza o unidad de alojamiento turístico. b) La determinación de la superficie de parcela mínima necesaria para su emplazamiento.

Sin perjuicio de las facultades de comprobación de otras determinaciones previstas en la legislación vigente, el cumplimiento de los requisitos a que se refiere este artículo será objeto de comprobación por la Consejería competente en materia de turismo, así como por los Ayuntamientos cuando tramiten las correspondientes licencias urbanísticas o tras la recepción de la declaración responsable o comunicación previa.

El apartado quinto del Art. 40 señala que reglamentariamente se podrán establecer los requisitos exigibles para que pueda prestarse el servicio de alojamiento turístico en otros establecimientos distintos de los mencionados en el apartado primero. En este sentido, el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos, afecta a viviendas en suelo urbano de uso residencial, que se alquilen de forma habitual y con fines turísticos, excluyendo arrendamientos superiores a dos meses a la misma persona, que se regulan por la Ley de Arrendamientos Urbanos. Para ofrecer estos servicios, los inmuebles deben estar inscritos en el Registro de Turismo, sus propietarios identificados, y realizada la declaración responsable. Con esta inclusión en el registro de turismo de tales viviendas se ha posibilitado la realización de un censo de viviendas turísticas, con identificación de los viajeros que las utilicen (permitida por la ley 4/2015, de seguridad ciudadana). Una vez inscritos, deben adecuarse a los requisitos establecidos en el propio Decreto en el plazo de un año. Incluye tanto las viviendas que se alquilen íntegramente, como las que se alquilen por habitaciones, en este caso el propietario debe residir en ella. No afecta a las casas rurales ni a los apartamentos turísticos (viviendas cuyo propietario tenga dos o más en un radio de un Km), éstos últimos deben ubicarse en suelo terciario, no residencial, para poder obtener la autorización turística.

A fin de evitar que bajo la apariencia de establecimientos de alojamiento turístico se encubran usos residenciales, se establece la obligación de gestión bajo el *principio*

denominado “de unidad de explotación”, de conformidad con el Art. 41 Ley Turismo, correspondiendo la administración a una única persona titular, sobre la que recae la responsabilidad administrativa de funcionamiento. La unidad de explotación supone la afectación a la prestación del servicio de alojamiento turístico de la totalidad de las unidades de alojamiento integrantes de la edificación, o parte independiente y homogénea de la misma, ocupada por cada establecimiento, siendo ejercida la gestión del conjunto por una única empresa titular. Son actuaciones contrarias al principio de unidad de explotación, quedando, en consecuencia, prohibidas: a) Destinar las unidades de alojamiento a un uso distinto al de alojamiento turístico, ya sean residenciales u otros o b) La existencia de unidades de alojamiento, integrantes de la edificación a que se refiere el apartado 2 anterior, cuya explotación no corresponda a la empresa titular.

La empresa explotadora deberá poder acreditar fehacientemente ante la Administración turística, en los términos dispuestos reglamentariamente, la titularidad de la propiedad u otros títulos jurídicos que la habiliten para la explotación de la totalidad de las unidades de alojamiento que constituyen el establecimiento y la vigencia de la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía quedará condicionada al mantenimiento de las condiciones dispuestas en este artículo, pudiendo, en caso contrario, dar lugar a la modificación o revocación de la misma, previa audiencia de la persona interesada y mediante resolución motivada.

Por su parte, el Art. 42 regula los establecimientos en régimen de propiedad horizontal o figuras afines, sólo para establecimientos de alojamiento turístico con categoría mínima de cuatro estrellas, o de tres llaves, estando sometidos en todo caso al cumplimiento del principio de unidad de explotación conforme a lo expresado en el artículo anterior. En el Registro de la Propiedad se hará constar mediante nota marginal: tanto la afección al uso turístico que recae sobre cada unidad de alojamiento como la cesión del uso de forma permanente a la empresa explotadora.

La exigencia de mantenimiento del uso turístico se regula en el Art. 18 de la Ley Turismo, tanto respecto de los establecimientos de alojamiento turístico, como respecto de cada una de las unidades de alojamiento integrantes de los mismos, que quedarán afectados a la prestación del servicio de alojamiento turístico objeto de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, quedando prohibido durante su vigencia destinarlos a un uso distinto, bajo cualquier título. Corresponde a los Ayuntamientos la vigilancia sobre el mantenimiento del uso turístico conforme a la licencia municipal concedida, remitiéndose el Art. 18.2 de la Ley de Turismo en caso de utilización contraria a la ordenación urbanística, a lo previsto en el artículo 222 de la Ley 7/2002, de Ordenación urbanística de Andalucía, a propósito del expediente sancionador, sin perjuicio de incoar, en su caso, el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística. El cambio de uso del suelo turístico donde se ubique un establecimiento de alojamiento turístico, o de parte del mismo, a uso residencial u otro uso distinto de los previstos en la presente Ley exigirá la previa innovación del instrumento de planeamiento que la habilite, conforme a lo previsto en la citada Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

CONCLUSIONES

- El Plan General de Ordenación Urbana y la potestad de planificación urbanística en general están sujetos a enérgicas vinculaciones legales de carácter medioambiental y sectorial, que actúan con eficacia vinculante, y que dispensan protección los distintos bienes jurídicos implicados.
- Tales determinaciones legales, medioambientales y sectoriales, pueden actuar, además, en defecto de plan urbanístico, como directa fuente de derecho para resolver los conflictos que pueden resultar de la complejidad y variedad de nuestro ordenamiento jurídico.
- La legislación sectorial no es un conjunto gregario de normas desvinculadas entre sí. Lo sectorial puede y debe ser contemplado como un “todo ordenado” en base a unos principios generales, la mayoría de ellos constitucionalizados, cuyo denominador común es precisamente sujetar el ejercicio de las potestades urbanísticas -de cariz local- a límites precisos.
- La coordinación entre urbanismo y normativa ambiental y sectorial se evidencia en todos y cada uno de los grandes momentos en que se desenvuelve la vida urbanística: durante la planificación (evaluación ambiental estratégica, exigencias de contenido y documentación de los instrumentos de planeamiento, emisión de informes durante su tramitación e imposición de condiciones en el uso del suelo), en la fase de aplicación del plan (determinando el contenido estatutario de la propiedad del suelo, en particular del SNU, y sujetando a evaluación ambiental los proyectos) y en la fase represiva o de disciplina urbanística en sentido estricto (coordinación entre la disciplina sectorial, ambiental y urbanística).
- La compleja cuestión relativa al deslinde competencial Estado/Comunidades Autónomas, determinante de la intensidad de la intervención de cada Administración en el proceso urbanístico, ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional señalando que la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que las facultades inherentes al dominio sobre un bien sólo pueden ser legalmente utilizadas en atención a fines públicos y respetando siempre el orden constitucional de competencias. Con arreglo a este orden de competencias (artículos 149 y 148 CE y 42 a 88 del Estatuto de Autonomía para Andalucía):
- Existirán materias de competencia exclusiva de las CCAA (urbanismo, ordenación del territorio y vivienda) o del Estado (seguridad nacional, legislación civil o procesal) y:
- Otras de competencia “compartida”, bien distinguiendo entre lo básico para el Estado y su desarrollo para las CCAA, (medio ambiente, régimen energético, patrimonio cultural), o bien mediante el criterio de la extensión o ubicación (obras públicas, carreteras, puertos, aeropuertos, cuencas hidrográficas).
- En consecuencia, el informe sectorial de la Administración Central y/o Autonómica durante la tramitación de los instrumentos de planificación territorial y/o urbanística,

resultará preceptivo y vinculante, en lo que se refiera a la preservación de las competencias del Estado y/o de la Comunidad Autónoma.

– Las normas sobre evaluación ambiental no son normas propiamente “sectoriales”, sino “integrales”, siendo en particular la evaluación ambiental el telón de fondo que dota de unidad o sentido global a la totalidad de normas sectoriales. Esta materia tiene un origen claramente comunitario, en particular, de forma que las Directivas 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, y 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, actúan siempre como referencia normativa última, más allá del marco que puede estar erróneamente determinado por el legislador nacional o autonómico.

– La evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental de proyectos se califican como «procedimientos administrativos instrumentales» con respecto al procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación o adopción de los planes y programas o de la autorización de los proyectos. Los pronunciamientos ambientales, es decir, la declaración ambiental estratégica, el informe ambiental estratégico, la declaración de impacto ambiental y el informe de impacto ambiental, tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y vinculante, de forma que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue y el órgano sustantivo está determinado por el condicionado de los pronunciamientos ambientales, hasta el punto que sólo podría apartarse motivadamente en el ámbito de sus competencias y planteando la correspondiente discrepancia ante el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente. Los pronunciamientos ambientales en sí mismos no serán recurribles, si bien sí lo serán los pronunciamientos del órgano sustantivo en virtud de los cuales se aprueben o adopten los planes, programas o proyectos territoriales y urbanísticos, en los que se incorporan los pronunciamientos ambientales.

BIBLIOGRAFÍA

AMADOR BLANCO, Antonio Jesús. “La implantación de establecimientos de alojamiento turístico en el suelo no urbanizable de Andalucía: compatibilidad del procedimiento urbanístico con el procedimiento turístico”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, nº 21, 2015, pp. 2551-2573

FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*. La Ley-El Consultor. Madrid, 2006.

JUNCEDA MORENO, J., *Minería, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*, Ed. Civitas, Madrid, 2001.

JURI M.D Y SALERNO, G., “La biodiversidad urbana y la necesidad de su protección”, en *Sostenibilidad ambiental urbana*. Editor Sanchez Bravo, A.A. ArCiBel Editores, S.L. Sevilla, 2012.

MOREU CARBONELL E., *Régimen Jurídico de las Actividades Extractivas*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 2001.

PAREJO NAVAJAS, T., “La Evaluación Ambiental Inversa para la adaptación de los Planes, Proyectos y Programas a los efectos del cambio climático. Valoración de la Ley de Evaluación Ambiental Española” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 287.Enero-Febrero 2014

RUIZ BURSÓN, F.J., “La declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación: pasado, presente y futuro”, en la *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 43, octubre 2016 .

SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., *La protección de la estética en el Derecho Urbanístico a través del principio de adaptación al ambiente*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.