

# La relación entre informe urbanístico previo y licencia de obras en el marco de la autorización ambiental integrada

Germán Valencia Martín

## RESUMEN

Este pequeño trabajo relata la curiosa historia de una regulación básica, la contenida en el artículo 5 del Reglamento de 2007 de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que halló eco en alguna decisión judicial (Sentencia del caso «Biodiesel Alicante, SL») y que pervive todavía en algunas legislaciones autonómicas. Frente a lo establecido en aquel precepto, en el trabajo se defiende que el informe urbanístico que ha de emitir el Ayuntamiento en la antesala del procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada no puede, en ningún caso, resultar vinculante para con la ulterior licencia de obras, de competencia también municipal, debido al carácter estrictamente reglado de esta última. Y se analizan también los supuestos en los que la denegación de la licencia, habiendo mediado informe previo favorable, puede dar lugar a responsabilidad patrimonial por parte del Ayuntamiento.

**Palabras clave:** autorización ambiental integrada, informe urbanístico previo, licencia de obras, responsabilidad patrimonial de la Administración local.

## ABSTRACT

This paper tells the curious story of a basic regulation, the one contained in article 5 of the 2007 Regulation of the Law on Integrated Prevention and Control of Pollution, which was reflected in some judicial decision (Judgment of the case «Biodiesel Alicante, SL») and which still survives in some regional legislations. Against what is stated in that article, in this paper is defended that the urban planning report to be issued by the City Council in the

run-up to the procedure for granting the integrated environmental authorization cannot, in any case, be binding on the subsequent planning permission, also of municipal competence, due to the strictly regulated character of the latter. The paper also analyzes the cases in which the denial of the license, having mediated a favorable previous report, can give rise to town's liability.

**Key words:** integrated environmental authorization, previous urban planning report, planning permission, town's liability.

## SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. II. EVOLUCIÓN NORMATIVA: 1. La cuestión en la Ley 16/2002. 2. La desafortunada regulación del Reglamento de 2007. 3. Las legislaciones autonómicas anteriores y subsiguientes. 4. La rectificación del nuevo Reglamento de 2013 y su eco en las legislaciones autonómicas. 5. ¿Amortización de la licencia de obras en la nueva legislación valenciana? III. NO VINCULACIÓN, SINO RESPONSABILIDAD: 1. No vinculación: el carácter reglado de las licencias de obras. 2. Responsabilidad: 2.1. Por error. 2.2. Por cambio de planeamiento. IV. AUTORIZACIÓN ESPECIAL EN SUELO NO URBANIZABLE: 1. Su relación con el informe urbanístico previo. 2. Articulación con la autorización ambiental integrada. V. REVISIONES PERIÓDICAS Y ANTICIPADAS DE LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES INTEGRADAS: 1. Contexto y tipología. 2. El informe urbanístico previo en el procedimiento simplificado. VI. CONCLUSIONES.

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La autorización ambiental integrada (en adelante, AAI), la más avanzada técnica de prevención y control de la contaminación industrial disponible en nuestro ordenamiento, procedente del Derecho comunitario europeo y cuyo otorgamiento compete a las Administraciones autonómicas, es no obstante una autorización de carácter en principio estrictamente ambiental, que no incluye la comprobación del cumplimiento de los requisitos para la construcción y puesta en funcionamiento de las instalaciones establecidos por otras normativas sectoriales, entre ellas, por lo que aquí importa, la ordenación territorial y urbanística, ni reemplaza, por tanto, a estos efectos a la tradicional licencia de obras de competencia municipal, que, siguiendo las pautas habituales de nuestra legislación del ramo (prelación de la licencia de actividad respecto de la de obras), sólo puede obtenerse, cuando resulte necesaria, una vez conste el otorgamiento de aquella<sup>1</sup>.

.....

1 La bibliografía sobre la AAI es lógicamente muy abundante. Vid., entre otros: LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B. / RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.: *La autorización ambiental integrada (es-*

Tratándose, pues, de títulos habilitantes independientes y con una secuencia temporal bien definida (primero AAI y después licencia de obras), la legislación básica en la materia previó también, de manera muy razonable y adaptando previsiones incluidas en la regulación de la vieja licencia de actividades clasificadas, que el procedimiento para la obtención de la AAI no se iniciara sin haber solicitado primero un «informe urbanístico» del Ayuntamiento en cuyo término municipal se proyectara emplazar o estuviera ubicada la instalación, con el fin de evitar para todos (solicitante y Administración) las pérdidas de tiempo y los gastos que se derivarían de la tramitación de un largo, complejo y costoso procedimiento, como es el de la AAI, que resultara a la postre inútil por la imposibilidad de obtener la licencia de obras [arts. 12.1.b) y 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación]<sup>2</sup>.

Esa misma legislación básica (la Ley 16/2002) no se detuvo, sin embargo, a regular las relaciones entre el informe urbanístico previo y la posterior licencia de obras de la propia Corporación municipal, cosa que, en cambio, sí haría unos años después (con carácter igualmente básico) el art. 5 del Reglamento de desarrollo de la Ley, aprobado por Real Decreto 509/2007, de 30 de abril, en unos términos, a mi juicio, desafortunados (inducidos, como veremos, por el dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de reglamento), que suponían la

.....

*tudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención y Control integrados de la contaminación*), Madrid, Civitas, 2002; REVUELTA PÉREZ, I.: *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Madrid / Barcelona, Marcial Pons, 2003; VALENCIA MARTÍN, G. y otros: *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2003; GARCÍA URETA, A. (ed.): *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Monografía VII de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, Gobierno de Aragón (2004); BAUCCELLS I LLADOS, J. / VERNET I LLOBET, J. (coords.): *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Madrid / Barcelona, Marcial Pons, 2004; FORTES MARTÍN, A.: *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, Madrid, Ecoiuris, 2004; PERNAS GARCÍA, J.J.: *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Barcelona, Atelier, 2004; y LOZANO CUTANDA, B. / SÁNCHEZ LAMELAS, A. / PERNAS GARCÍA, J.J.: *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada (Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia)*, Madrid, La Ley, 2012.

- 2 El art. 15 de la Ley sería objeto más tarde de una leve modificación (en lo relativo a su título, que pasó a ser «Informe urbanístico *del Ayuntamiento*» –la cursiva es nuestra–) por medio de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. En cumplimiento de la Disposición final segunda de esta Ley 5/2013, se ha aprobado recientemente, por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que sustituye, derogándola, a la Ley 16/2002. Los dos preceptos arriba mencionados [arts. 12.1 b) y 15] siguen teniendo la misma numeración en el nuevo Texto Refundido de la Ley.

«vinculación» de la licencia al referido informe en los aspectos contemplados por este, y que dieron lugar o sirvieron de refuerzo a algunas decisiones judiciales igualmente, a mi entender, desacertadas en relación con este extremo<sup>3</sup>.

El mencionado art. 5 del Reglamento de 2007 decía, en efecto, lo siguiente:

El informe urbanístico regulado en el artículo 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, 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 al ente local en el otorgamiento de las licencias o autorizaciones que sean exigibles [la cursiva es nuestra].*

En esta línea, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 19 de abril de 2012, relativa a un proyecto de construcción de una planta de biodiesel en el Puerto de Alicante (finalmente no realizado), que fue la que me animó a llevar a cabo las reflexiones e indagaciones que ahora me he decidido a publicar, consideró ilegal (en el único extremo de la Sentencia que ahora importa) la denegación por el Ayuntamiento de Alicante de la licencia de obras para la instalación por haber emitido previamente en el procedimiento de otorgamiento de la AAI un informe favorable acerca de su compatibilidad urbanística, lo que, a juicio del Tribunal, iba en contra del principio de «vinculación a los propios actos» recogido en el Reglamento de desarrollo de la Ley 16/2002, que, aunque no era de aplicación directa al caso por su aprobación posterior a los hechos, se menciona como refuerzo de la argumentación<sup>4</sup>. Las palabras de la Sentencia sobre este asunto (FJ 7) eran las siguientes:

Comenzando por el aspecto urbanístico, el punto de partida lo debemos poner en el principio general del derecho de que «nadie puede ir válidamente contra sus propios actos», es decir, *la Administración Municipal en la licencia de obras no puede ir contra el informe favorable que diera en su momento para la obtención de la «autorización ambiental integrada»*, así lo recoge el art. 5 del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley

.....

- 3 Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; parcialmente modificado con posterioridad por el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo; y luego derogado y sustituido por el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre.
- 4 Sentencia (núm. 406/2012) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 19 de abril de 2012 (núm. de recurso 188/2008), que estima en apelación el recurso interpuesto por la empresa promotora de la planta, «Biodiesel Alicante, SL», contra la denegación por el Ayuntamiento de las licencias de obra y actividad.

16/2002 [...], criterio que igualmente podemos ver en la sentencia de la Sección Segunda del T.S de Justicia de Galicia nº 879/2009 de 17.09.2009.

[...] para ser admisible el argumento del Ayuntamiento de Alicante debería partir de la afirmación de que el proyecto presentado a «autorización ambiental integrada» y el presentado al Ayuntamiento para la licencia de obras son diferentes, *de lo contrario, no puede denegar la licencia* [las cursivas son nuestras].

El nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, ya no contiene una previsión semejante, con lo que implícitamente cabe entender rectificado el erróneo criterio del Reglamento anterior<sup>5</sup>. De todas formas, creo que aún conserva algún interés dedicar unas páginas al tratamiento de esta cuestión (que no ha merecido en los últimos años una especial atención por parte de la doctrina<sup>6</sup>) por un doble motivo. En primer lugar, para dar cuenta de esta curiosa evolución normativa (que no he visto narrada en otro lugar), incluyendo una referencia al tratamiento autonómico del mismo problema que ha venido acompañando a las referidas disposiciones reglamentarias estatales hasta el momento presente (a ello dedicaremos el apdo. II del trabajo). Y, en segundo lugar, porque, una vez resuelta la cuestión, como creo debe hacerse, no en términos de «vinculación» de la licencia al informe urbanístico previo, sino de eventual «responsabilidad» patrimonial del Ayuntamiento por denegación de la licencia habiendo mediado un informe previo favorable, conviene plantearse los supuestos y el alcance de dicha responsabilidad (a este respecto, el apdo. III).

.....

5 Art. 7 (Informe urbanístico del Ayuntamiento) del Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre.

6 Sobre los temas aquí examinados, además de las obras citadas en la primera nota, vid., entre otros: BASSOLS COMA, M., «Régimen jurídico de la impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integrales», *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, 200 (2003), pp. 13 y ss.; AGOUES MENDIZÁBAL, C., «Autorización ambiental integrada y licencias municipales de obras y actividades clasificadas», en A. García Ureta (ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, op. cit., págs. 99 y ss.; y ALONSO GARCÍA, M<sup>3</sup>C., «La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada», en: J. Esteve Pardo (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2<sup>a</sup> ed., Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 37 y ss. Vid. también el interesante estudio de CEOE-CEPYME, *Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: Estudio de la autorización ambiental integrada. Resumen ejecutivo 2011*, elaborado en virtud de un convenio de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que, sin embargo, se centra en otros aspectos del régimen de las AAI posiblemente más relevantes, como la renovación, las modificaciones sustanciales o el plazo de tramitación de la AAI para nuevas instalaciones.

Antes de pasar a las conclusiones, veremos si la problemática aquí abordada sufre o no algún cambio significativo cuando la instalación pretende ubicarse en suelo no urbanizable, precisando por este motivo una autorización especial de competencia autonómica (apdo. IV), así como en los procedimientos hoy en día predominantes en términos relativos de revisión periódica o anticipada de AAI ya concedidas en su momento (apdo. V).

## II. EVOLUCION NORMATIVA

### 1. LA CUESTIÓN EN LA LEY 16/2002

La Ley 16/2002, en su redacción originaria, no mencionaba ni una sola vez expresamente las licencias urbanísticas o de obras, ni al referirse a «las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias», a las que había de preceder la AAI (art. 11.2), ni en ningún otro lugar (situación que ha permanecido inalterada tras sus posteriores reformas parciales, así como en el vigente Texto Refundido<sup>7</sup>).

Es curioso que no lo hiciera, teniendo en cuenta el esmero de la Ley en «coordinar» la, por entonces, nueva figura con el resto de autorizaciones necesarias para poner en funcionamiento las instalaciones sujetas a AAI, la mayor parte de las cuales sí merecieron, en cambio, una mención expresa (autorizaciones sustantivas de carácter industrial, licencia de actividades clasificadas, etc.). Pero ello no significa en absoluto que la Ley 16/2002 la considerara innecesaria o la diera por amortizada (tampoco contenía ninguna referencia a la licencia de obras la Ley catalana 3/1998<sup>8</sup>, aunque sí ya la muy inmediata Ley de Castilla y León 11/2003<sup>9</sup>).

Quizás el legislador estatal consideró que a estos efectos bastaba con hacer referencia al informe urbanístico previo del Ayuntamiento (o informe de compa-

.....

7 Simplemente, tras las modificaciones parciales de la Ley efectuadas por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio y la Ley 5/2013, de 11 de junio, el art. 11.2 comenzaba (y en el Texto Refundido comienza) diciendo que «El otorgamiento de la autorización ambiental integrada, así como su modificación y revisión precederá, en su caso, a *los demás medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos*, entre otros...» (la cursiva es nuestra), en sustitución de la expresión «autorizaciones sustantivas o licencias».

8 Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, que, como es sabido, fue la única en incorporar tempestivamente la Directiva 96/61/CE, y que, en muchos aspectos sirvió de modelo para la ulterior transposición estatal.

9 Art. 11.2 de la Ley 11/2003: «El otorgamiento de la autorización ambiental, así como la modificación a que se refiere el artículo 41 precederá en su caso a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias, entre otras: [...] b) La licencia urbanística».

tibilidad urbanística), que debía acompañarse a la solicitud de la AAI [arts. 12.1 b) y 15 de la Ley], el cual lógicamente presuponia la existencia de una ulterior licencia urbanística o de obras, pues en otro caso recibiría otro nombre y tendría otra naturaleza, no la de un simple informe<sup>10</sup>.

Al establecer la exigencia de un informe urbanístico previo [«acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico», art. 12.1.b)], el legislador estatal (como antes el catalán) se inspiró claramente en la vieja regulación de las licencias municipales de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas por parte del RAMINP, que contemplaba ya la posible denegación de la licencia de actividad en una fase muy temprana de su tramitación por incompatibilidad del proyecto presentado con el planteamiento urbanístico u otras normas municipales (art. 30.1<sup>11</sup>).

Siendo la AAI una autorización de competencia autonómica, la Ley 16/2002 no hablaba ya en estos casos de «denegación», sino con toda lógica de «fin del procedimiento» y «archivo de las actuaciones», regulando, por lo demás, con bastante precisión (que no contenía la legislación catalana anterior) el régimen de dicho informe en cuanto a contenido, plazo y consecuencias de su emisión tardía en sentido desfavorable (art. 15<sup>12</sup>), pero sin hacer, como decíamos, una

.....

10 BASSOLS COMA, M.: «Régimen jurídico de la impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integrales», *op. cit.*, pp. 24 y ss., hacía, no obstante, unas interesantes reflexiones sobre el órgano competente para emitir dicho informe, según se considerara un mero juicio técnico o una decisión municipal, como era a su juicio, inclinándose por ello por la competencia del Alcalde.

11 Art. 30 (tramitación municipal) del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (en la redacción dada al mismo por el Decreto 3494/1964, de 5 de noviembre): «Recibidos los documentos a que se refiere el artículo anterior, la Alcaldía podrá adoptar las siguientes resoluciones: 1. Denegación expresa y motivada de la licencia por razones de competencia municipal basadas en los planes de ordenación urbana, incumplimiento de ordenanzas municipales y en la existencia de una actividad municipalizada con monopolio que pueda resultar incompatible con la que se pretenda instalar».

12 Art. 15 (Informe urbanístico): «Previa solicitud del interesado, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación deberá emitir el informe al que se refiere el artículo 12.1.b de esta Ley en el plazo máximo de treinta días. En caso de no hacerlo, dicho informe se suprimirá 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.»

sola referencia a la ulterior licencia de obras ni, por lo tanto, a la relación entre una y otro, es decir, al eventual carácter vinculante del informe para con la licencia<sup>13</sup>; quizás porque tales cuestiones jamás se plantearon en estos términos en el régimen del RAMINP, bajo el cual parecía claro que la falta de rechazo preliminar de la licencia por razones urbanísticas y la prosecución del procedimiento no excluía la posibilidad de denegar finalmente la licencia municipal (de actividad o de obras) por tales razones<sup>14</sup>.

## 2. LA DESAFORTUNADA REGULACIÓN DEL REGLAMENTO DE 2007

El Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, aprobado por Real Decreto 509/2007, de 30 de abril, fue un Reglamento tardío y, pese a su nombre, de desarrollo simplemente parcial (aunque, por supuesto, básico<sup>15</sup>), aprobado cuando estaba ya cercana la expiración del plazo de adaptación a la nueva normativa de las «instalaciones existentes», y pensado en buena medida para resolver algunos problemas que se estaban planteando en la práctica con este motivo<sup>16</sup>. Su desarrollo de la Ley es, por ello, fragmentario, en ocasiones discutible desde el punto de vista competencial (regulando cuestiones que, dejadas en blanco por la Ley, ya habían comenzado a ser desarrolladas por las le-

.....

- 13 La resolución judicial que la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 19 de abril de 2012 (caso «Biodiesel Alicante, SL») cita en apoyo de su tesis, esto es, la STSJ de Galicia de 17 de septiembre de 2009 (núm. de recurso 4675/2007), no se refiere en realidad a la vinculatoriedad del informe sobre la licencia de obras, sino a su vinculatoriedad para la Administración autonómica que tramita la AAI caso de ser negativo (art. 15 de la Ley 16/2002), y en consecuencia a la posibilidad de impugnarlo separadamente (art. 24 de la Ley 16/2002). En el mismo sentido, la STSJ Madrid de 22 de marzo de 2012 (núm. de recurso 1048/2010).
- 14 La Alcaldía «podrá» denegar preliminarmente la licencia, se limitaba a decir el art. 30.1 del RAMINP. También quizás por este mismo tipo de razones, el informe de calificación de la actividad sólo era vinculante para el Ayuntamiento cuando implicaba la denegación de la licencia o la imposición de medidas correctoras (art. 7.2 RAMINP).
- 15 Disposición final tercera del Real Decreto 509/2007.
- 16 Prueba de ello es la Disposición transitoria única del Reglamento, que contiene diversas precisiones en relación con el régimen aplicable a las instalaciones existentes, entre ellas, y en relación con el informe urbanístico (apdo. 2), la de que: «A efectos de la elaboración del informe urbanístico, cuando se trate de instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación de las normas de planeamiento vigentes en el momento de solicitar el mencionado informe, la compatibilidad de la ubicación de las instalaciones con el planeamiento urbanístico se determinará de conformidad con las reglas establecidas al efecto en los instrumentos de planeamiento para este tipo de instalaciones, en particular en lo relativo al régimen de edificios fuera de ordenación».

gislaciones autonómicas<sup>17</sup>), y en otras, como la que aquí nos ocupa, en mi opinión, deficiente desde el punto de vista técnico-jurídico, aunque curiosamente en este caso el error fuera inducido por el Dictamen del Consejo de Estado al que, necesariamente, como reglamento ejecutivo, hubo de someterse el proyecto gubernamental<sup>18</sup>.

En efecto, el Proyecto de Reglamento contenía un artículo (art. 6, que en el texto final pasaría a ser el art. 5) de desarrollo del art. 15 de la Ley (referente al informe urbanístico), en el que se decía, como habían hecho ya entretanto algunas legislaciones autonómicas de desarrollo, que «El informe urbanístico regulado en el art. 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, es independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible», y que dicho informe «no predetermina la actuación del órgano municipal competente en el otorgamiento de dichas autorizaciones o licencias, que se ajustará a lo dispuesto en la normativa urbanística».

La redacción de este precepto (que tomamos del propio Dictamen) era muy clara, y lo que presumiblemente pretendía era colmar la laguna de la falta de toda referencia expresa por parte de la Ley a la licencia urbanística, así como despejar, a mi juicio con acierto, posibles dudas sobre la no vinculación de la licencia a aquel informe, cosa lógica en términos jurídicos por el carácter reglado de las licencias de obras, como luego desarrollaremos.

Sin embargo, sorprendentemente, el Consejo de Estado no compartió esta lógica, y propuso la distinción (que luego se trasladaría al texto finalmente aprobado) entre los aspectos considerados y los no considerados en el informe, de modo que este resultaría vinculante para el Ayuntamiento en cuanto a los primeros, y sólo dejaría de serlo en cuanto a los segundos (en el sentido de que el silencio del informe sobre alguna cuestión relevante no impediría al Ayuntamiento considerarla con motivo del otorgamiento de la licencia de obras), pues, a decir del Consejo de Estado, «parece lógico pensar que el ente local se encontrará vinculado por el contenido del informe, de forma que si el ente local ha informado favorablemente, no debe luego denegar la licencia por un aspecto o extremo que ya ha tratado al emitir el informe».

No tiene nada de «lógico» este razonamiento, que pasa por alto el carácter reglado del otorgamiento de las licencias de obras, pero, ciertamente, visto el conjunto de la argumentación desplegada a este respecto en el Dictamen (que

.....

17 Como, por ejemplo, los controles iniciales de las instalaciones (art. 4.2 del Reglamento).

18 Dictamen del Consejo de Estado (Comisión Permanente) de 1 de marzo de 2007 (número de expediente: 132/2007).

transcribimos a pie de página), cabe la duda de si el Consejo de Estado estaba limitando sus consideraciones al tipo de informe al que se refería el proyecto, que en algún momento parece concernir más al informe sobre los aspectos ambientales (no urbanísticos) de competencia municipal regulado en el art. 18 de la Ley<sup>19</sup>.

Pero, como decimos, el Gobierno, desgraciadamente, siguió al pie de la letra esta observación (no esencial<sup>20</sup>) del Dictamen del Consejo de Estado, quedando el segundo inciso del art. 5 del Reglamento redactado en los términos que ya conocemos:

El informe urbanístico regulado en el artículo 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, es independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible.

.....

19 (Apdo. V. Observaciones al Proyecto): «Artículo 6. Este precepto ha sido objeto de diversas consideraciones por las Comunidades Autónomas. En él se señala que el informe urbanístico regulado en el artículo 15 de la Ley 16/2002, ‘no predetermina la actuación del órgano municipal competente en el otorgamiento de dichas autorizaciones o licencias, que se ajustará a lo dispuesto en la normativa urbanística’. En realidad, *parece lógico pensar que el ente local se encontrará vinculado por el contenido del informe, de forma que si el ente local ha informado favorablemente, no debe luego denegar la licencia por un aspecto o extremo que ya ha tratado al emitir el informe.* Pero, de otra parte, también es razonable que el Ayuntamiento no se encuentre vinculado por el sentido favorable o desfavorable del informe, en la medida en que la concesión de una licencia o autorización deba tener en cuenta aspectos diferentes a los que han sido objeto -o han debido ser objeto- del informe urbanístico, y que tales aspectos resulten decisivos para conceder o denegar la licencia. *Por ello, estima el Consejo de Estado que el precepto podría ser objeto de alguna mejora en la redacción. Pues en su actual redacción podría interpretarse que el informe urbanístico emitido por el ente local no le vincula en modo alguno.* En consecuencia, sería más adecuada la redacción si en lugar de decir que el informe urbanístico ‘no predetermina la actuación del órgano municipal competente en el otorgamiento de dichas autorizaciones o licencias, que se ajustará a lo dispuesto en la normativa urbanística’, se estableciera que dicho informe producirá, en el ámbito urbanístico, los efectos que le son propios, de modo que el ente local, al conceder las licencias y autorizaciones pueda considerar otros aspectos diferentes de los que son (o debieron ser) objeto del informe, sin que ello le pueda llevar, sin embargo, a ir en contra de los propios criterios que ha establecido en el informe emitido en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada. *De este modo, además, el proyecto se limitaría a establecer los efectos que tiene dicho informe en el procedimiento de autorización ambiental integrada (dentro de la esfera de la competencia en materia de medio ambiente), sin entrar a regular los efectos que dicho informe tiene (o no tiene) en el ámbito urbanístico»* (las cursivas son nuestras).

20 La atribución por el Consejo de Estado del carácter de «esencial» a alguna de las observaciones contenidas en sus dictámenes tiene relevancia a los efectos del uso de las fórmulas «de acuerdo con» u «oído» el Consejo de Estado, según la disposición siga o se aparte de las mismas, respectivamente (art. 2.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado; y art. 7 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado).

*No obstante las cuestiones sobre las que se pronuncie dicho informe vincularán al ente local en el otorgamiento de las licencias o autorizaciones que sean exigibles [la cursiva es nuestra].*

### 3. LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS ANTERIORES Y SUBSIGUIENTES AL REGLAMENTO DE 2007

Las legislaciones autonómicas en la materia desarrollaron la regulación contenida en la Ley 16/2002 acerca del informe urbanístico previo (también denominado en ocasiones por ellas informe de compatibilidad urbanística), incidiendo en particular en su contenido, que algunas detallaron de manera muy exhaustiva, exigiendo, pues, que anticipara prácticamente todos los aspectos sobre los que habría de pronunciarse la posterior licencia de obras.

El primer ejemplo en este sentido fue tal vez el de la legislación aragonesa (Ley 7/2006, de 22 de junio<sup>21</sup>), que serviría de modelo a otras<sup>22</sup>. Con este tipo de previsiones, si el informe se emitía en los términos exigidos, la vinculación al mismo de la ulterior licencia de obras sería prácticamente completa, de hacer caso a la regulación y jurisprudencia que estamos examinando.

Sin embargo, no todas las legislaciones autonómicas se pronunciaron sobre la cuestión que aquí nos ocupa, esto es, sobre la relación entre el informe previo y la ulterior licencia de obras, y la posible vinculación de esta última al contenido de aquel. Muchas guardaron silencio, como por lo demás había hecho la propia Ley 16/2002. Pero otras sí tomaron partido, y dentro de ellas predominaron las que independizaban claramente la licencia de obras del informe previo, alejando,

.....

21 Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón (art. 45. Informe de compatibilidad urbanística): «1. Previamente a la solicitud de la autorización ambiental integrada, el titular de la instalación deberá solicitar del ayuntamiento en cuyo territorio se pretenda ubicar la misma la expedición de un informe acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico teniendo en cuenta siguientes aspectos: a) La clasificación urbanística del suelo. b) El planeamiento al que está sujeta la finca, así como su localización y su grado de urbanización. c) Los usos urbanísticos admitidos y, en su caso, la existencia de limitaciones de carácter estrictamente urbanístico. d) Las modificaciones del planeamiento que, en su caso, se estén elaborando y que pudieran afectar a la ubicación de la instalación. e) Las circunstancias previstas, en su caso, en los instrumentos de planificación urbanística para las instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación de los mismos».

22 Como, por ejemplo, el Decreto 127/2006, de 15 de septiembre, del Consell (de la Generalitat Valenciana), por el que se desarrolla la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental (art. 24); o el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental (art. 10), aprobado por Decreto Foral (navarro) 93/2006, de 28 de diciembre.

pues, cualquier sombra de vinculación, al tiempo que se reafirmaba la necesidad de obtención de dicha licencia (es decir, lo que pretendía hacer el proyecto de Reglamento de la Ley 16/2002, antes de ser dictaminado por el Consejo de Estado).

La primera en hacerlo fue probablemente la legislación valenciana (Ley 2/2006, de 5 de mayo<sup>23</sup>), a la que siguieron luego otras también anteriores al Reglamento de la Ley 16/2002 (Aragón<sup>24</sup>) e incluso posteriores al mismo (Murcia<sup>25</sup> y Cantabria<sup>26</sup>), lo que evidencia el escaso predicamento alcanzado por este precepto reglamentario, pese a su autoproclamado carácter básico.

De todas formas, también hay algún ejemplo de regulaciones de signo contrario, siempre posteriores al indicado Reglamento, que reprodujeron su contenido, estableciendo la vinculación de la licencia de obras al informe previo en los mismos términos que aquel (Andalucía<sup>27</sup> y Extremadura)<sup>28</sup>.

.....

- 23 Art. 25.2 de la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental: «El informe urbanístico a que se refiere el presente artículo es *independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible en virtud de lo establecido en la normativa urbanística o de ordenación de la edificación*». Y aún más explícitamente, el art. 24.4 del Decreto 127/2006, antes citado, de desarrollo de la Ley: «El informe urbanístico a que se refiere el presente artículo es independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible en virtud de lo establecido en la normativa urbanística o de ordenación de la edificación y, *en consecuencia, no prejuzga la actuación del órgano municipal competente con motivo de estas últimas autorizaciones o licencias*» (las cursivas son nuestras).
- 24 Art. 45.5 de la Ley 7/2006, de 22 de junio: «El informe urbanístico a que se refiere el presente artículo es independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible en virtud de lo establecido en la normativa urbanística o de ordenación de la edificación y, *en consecuencia, no prejuzga la actuación del órgano municipal competente respecto de las citadas autorizaciones o licencias*» (la cursiva es nuestra).
- 25 Art. 30.7 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada: «La cédula de compatibilidad urbanística es independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible en virtud de lo establecido en la normativa urbanística».
- 26 Art. 13.2 del Reglamento para el desarrollo y aplicación de la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado, aprobado por Decreto 19/2010 de 18 de marzo: «La certificación prevista en este artículo es independiente de las licencias o autorizaciones exigibles en virtud de lo establecido en la normativa urbanística o de ordenación del territorio».
- 27 Art. 17.4 del Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada (figura de estructura formal similar a la AAI): «El informe 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*» (la cursiva es nuestra). Sin embargo, el art. 15.5 del Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada, dice simplemente que: «El informe de compatibilidad urbanística al que se refiere el presente artículo es independien-

#### 4. LA RECTIFICACIÓN DEL NUEVO REGLAMENTO DE 2013 Y SU ECO EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS

En 2010 se aprobó una nueva Directiva en la materia, la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)<sup>29</sup>, que vino a sustituir a la fundamental Directiva 96/61/CE, que ya por entonces regía en una versión codificada<sup>30</sup>, y que incluía novedades de interés que, sin embargo, no han de ser objeto ahora de nuestra atención<sup>31</sup>.

Lo que sí importa señalar es que la transposición de la nueva regulación comunitaria se llevó a cabo entre nosotros en dos momentos distintos, según la naturaleza de los cambios implicados. De una parte, a través de una modificación parcial de la Ley 16/2002, llevada a cabo por medio de la Ley 5/2013, de 11 de junio<sup>32</sup>. Y en lo demás, por medio no esta vez de una simple modificación del Reglamento de 2007, sino de la redacción de un nuevo Reglamento, el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, también con carácter básico y que lógicamente vino a sustituir y derogar el anterior<sup>33</sup>.

.....

te de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible en virtud de lo establecido en la normativa urbanística o de ordenación de la edificación».

- 28 Art. 7.6 del Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental, aprobado por Decreto 81/2011, de 20 de mayo: «El informe urbanístico 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 al Ayuntamiento en el otorgamiento de las licencias o autorizaciones que sean exigibles*» (la cursiva es nuestra).
- 29 Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación).
- 30 Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (Versión codificada).
- 31 Vid., al respecto, entre otros: REVUELTA PÉREZ, I.: «La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la Directiva de emisiones industriales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 23 (2012), pp. 471 y ss.; y PERNAS GARCÍA, J.J.: «La transposición de la Directiva de emisiones industriales y su incidencia en la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación», *Actualidad Jurídica Ambiental* (13 de junio de 2013).
- 32 Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Como ya se ha señalado con anterioridad, y en virtud de lo previsto en la Disposición final segunda de esta Ley, por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, se aprobó el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que constituye la regulación vigente.

En el tema que aquí nos concierne (informe urbanístico previo y licencia de obras), no condicionado ni antes ni ahora por la normativa comunitaria europea, la Ley 16/2002, tras esta modificación, no experimentó ningún cambio relevante, y lo mismo ocurre lógicamente en el vigente Texto Refundido de 2016<sup>34</sup>. La regulación del informe urbanístico (art. 15) se mantiene exactamente en los mismos términos (cambiando tan sólo la rúbrica del artículo, que ha pasado a denominarse «Informe urbanístico *del Ayuntamiento*» –la cursiva es nuestra–), y la Ley sigue sin incluir ninguna mención expresa a la licencia de obras, ni por lo tanto a la relación entre esta y aquel.

El Reglamento de 2013 sí contiene, en cambio, a este respecto, como anticipamos en la introducción, una novedad sustancial, al eliminar toda referencia a la controvertida y aquí criticada vinculación, total o parcial, de la licencia al informe urbanístico previo. En efecto, el art. 7 del nuevo Reglamento comienza señalando, como el anterior, la independencia de la «licencia de obras o de cualquier otro medio de intervención exigible por el Ayuntamiento» respecto del informe previo, admitiendo, pues, la distinta naturaleza y finalidad de este, y que no hay suerte alguna de sustitución de la una por el otro. Pero, a continuación, desaparece el apartado conflictivo relativo a la vinculación entre ambos, que es sustituido por otro que, abordando una problemática diferente, señala el contenido al que debe circunscribirse el informe previo, quizás como reacción a ciertos excesos detectados en la práctica de informes que, por entrar en cuestiones no urbanísticas, no eran tenidos en cuenta<sup>35</sup>. El Dictamen del Consejo de Estado

.....

- 33 Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, que deroga el Reglamento de 2007 y afirma su carácter básico (Disposiciones derogatoria única y final quinta del Real Decreto, respectivamente); y que se mantiene en vigor tras la aprobación del nuevo Texto Refundido.
- 34 El ya mencionado Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que constituye la regulación vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, que mantiene incluso la misma numeración para los artículos aquí considerados [12.1.b) y 15].
- 35 La STS de 27 de junio de 2014 (núm. de recurso 715/2012, FJ 5) reafirma la vinculatoriedad del informe urbanístico para con la Administración autonómica competente en el otorgamiento de la AAI, pero contraída a los «extremos concernientes a la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico [...]». En dicho ámbito, la Administración autonómica no tiene opción y no puede decidir la continuación del procedimiento administrativo. Fuera de dicho ámbito, en cambio, el informe carece de [...] efectos obstativos». Vid., una referencia más detallada a esta sentencia, en: CASADO CASADO, L. / FUENTES I GASÓ, J.R.: «Administración local: incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 608 y ss.

no hizo en este caso ninguna observación en relación con el precepto que aquí nos ocupa<sup>36</sup>, cuyo tenor final es el siguiente:

**Artículo 7. Informe urbanístico del Ayuntamiento.**

1. El informe urbanístico regulado en el artículo 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, es independiente de la licencia de obras o de cualquier otro medio de intervención exigible por el Ayuntamiento.
2. Las cuestiones que deberá valorar versarán exclusivamente sobre la conformidad del proyecto con la normativa urbanística aplicable en relación con la parcela donde esté o vaya a estar ubicada la instalación en el momento de la solicitud.

Por su parte, las legislaciones autonómicas de desarrollo dictadas en sustitución de otras anteriores o modificadas con posterioridad a esta reforma de la legislación básica no han experimentado en el extremo que aquí nos concierne ningún cambio significativo, como si la modificación reglamentaria en este punto hubiera pasado relativamente desapercibida.

Como ya indicamos anteriormente, la mayoría de ellas no había asumido la vinculatoriedad predicada por el anterior Reglamento o la había descartado expresamente, y así sigue ocurriendo<sup>37</sup>. Y las dos únicas que habían recogido en su literalidad el precepto del Reglamento anterior (Andalucía y Extremadura) mantienen curiosamente su misma redacción a este respecto, como si nada hubiera cambiado<sup>38</sup>. La propia existencia de estas dos legislaciones díscolas refuerza el interés del siguiente apartado de este trabajo, en el que nos plantearemos la conformidad o no a Derecho de tal vinculatoriedad, no tanto en términos de con-

.....

36 Dictamen del Consejo de Estado (Comisión Permanente) de 3 de octubre de 2013 (núm. de expediente: 978/2013), que aborda, sin embargo, otras muchas cuestiones (sin duda de más envergadura) que planteaba el proyecto.

37 Así, p. ej., la nueva Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón (art. 53.4), que sigue siendo la más contundente, descarta expresamente esa vinculación («Dicho informe urbanístico es independiente de la licencia de obras o de cualquier otro medio de intervención exigible por el ayuntamiento y, en consecuencia, no prejuzga la actuación del órgano municipal competente respecto de las citadas autorizaciones o licencias» –la cursiva es nuestra–). O la nueva Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana, que deroga el Decreto 127/2006, de 15 de septiembre, el cual se expresaba en los mismos términos, se limita ahora a afirmar la independencia del informe respecto de la licencia (art. 22.7).

38 En Andalucía, el art. 17.4 del Decreto 356/2010, de 3 de agosto (en relación con la autorización ambiental unificada); y en Extremadura, el art. 7.6 del Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental, aprobado por Decreto 81/2011, de 20 de mayo, no derogado por la nueva Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental.

tradicción o no con la legislación básica en la materia (que sigue sin decir nada expresamente al respecto, más allá de lo que sugiere implícitamente el cambio mencionado) cuanto en términos absolutos.

## 5. ¿AMORTIZACIÓN DE LA LICENCIA DE OBRAS EN LA NUEVA LEGISLACIÓN VALENCIANA?

La única legislación autonómica que, por otros motivos (probablemente de simplificación administrativa), parece haber pretendido introducir una innovación de relieve en la materia que nos ocupa, nada menos que la posible amortización de la ulterior licencia de obras en el caso de actividades sujetas a AAI o licencia ambiental, es la legislación valenciana. No obstante, la manera como se ha articulado esta novedad, a través de la legislación urbanística, inmediatamente contradicha por la relativa a autorizaciones ambientales, permite dudar razonablemente de su efectividad.

En efecto, el art. 215.1 b) de la nueva Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (actuaciones no sujetas a licencia), dispone la no sujeción a licencia urbanística de las «obras auxiliares o constitutivas de una instalación sujeta a *autorización ambiental integrada* o licencia ambiental» cuando la Administración «verifique, en un mismo procedimiento, el cumplimiento de la normativa urbanística, además de las condiciones ambientales exigibles»<sup>39</sup>.

Sin embargo, esta posibilidad de integración de los controles urbanísticos (más allá del informe municipal previo) en el seno de la AAI quedó inmediatamente desmentida por la Ley (de la misma fecha) 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades, que sigue regulando la cuestión en los términos convencionales previstos en la legislación básica, esto es, a través del informe urbanístico previo, a adjuntar con la solicitud de la AAI, y la ulterior e independiente licencia de obras (art. 22.7: «El informe urbanístico municipal regulado en el presente artículo es independiente de la licencia urbanística o de cualquier otra licencia o autorización exigible en virtud de lo establecido en la normativa urbanística o de ordenación de la edificación»)<sup>40</sup>.

.....

39 Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana, que sustituye, entre otras, a la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, que no contenía un previsión similar.

40 Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, que sustituye a la Ley 2/2006, de 5 de mayo.

### III. NO VINCULACIÓN, SINO RESPONSABILIDAD

#### I. NO VINCULACIÓN: EL CARÁCTER REGLADO DE LAS LICENCIAS DE OBRAS

En mi opinión, el informe urbanístico previo, emitido con carácter favorable por el Ayuntamiento dentro del procedimiento de otorgamiento de la AAI, no puede tener en ningún caso un carácter vinculante en relación con la posterior licencia de obras que ha de otorgar el propio Ayuntamiento, ni siquiera en relación con los aspectos ya contemplados en aquel informe, por una sencilla, pero poderosa razón, que ya anticipamos al comienzo de este trabajo, y que no es otra que, en nuestro Derecho, las licencias de obras son actos reglados (el prototipo de actos reglados), que deben otorgarse o denegarse de acuerdo con la legislación vigente en el momento de su otorgamiento o denegación<sup>41</sup>, como establecía la legislación clásica estatal<sup>42</sup>, y repiten ahora unánimemente las legislaciones autonómicas en materia de urbanismo, competentes para regular esta materia<sup>43</sup>; sin que pueda haber espacio, pues, para «vínculos» legales distintos de los establecidos por la legislación vigente en ese preciso momento, ni para la aplicación de la doctrina de los propios actos, de imposible invocación respecto de decisiones estrictamente regladas, como ocurre en este caso.

Los motivos por los cuales cabe imaginar que, en el momento de denegar la licencia de obras, el Ayuntamiento tenga que apartarse del criterio previamente expresado en su informe urbanístico previo (sobre una cuestión ya considerada en el mismo) son básicamente dos: en primer lugar, el error cometido entonces, sea de hecho o de Derecho, es decir, en cuanto a la determinación e interpretación de la ordenación aplicable (error de Derecho) o, lo que quizás pueda ser más frecuente, sobre las características técnicas del proyecto presentado (error

.....

41 Sobre el carácter reglado de las licencias urbanísticas y la aplicación de la legislación vigente en el momento de concederlas, por todos, BAÑO LEON, J.M.: *Derecho urbanístico común*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 355 y ss.; y DELGADO BARRIO, J.: *El control de la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 31 y ss.

42 Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (arts. 242.3 y 243.3).

43 Por ejemplo, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (art. 219): «1. Las licencias se otorgarán o denegarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y del planeamiento, salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros. 2. La legislación y el planeamiento urbanístico aplicables a las licencias serán los del momento de su concesión, salvo que esta se produzca fuera del plazo legalmente establecido, en cuyo caso serán de aplicación los vigentes al tiempo de la solicitud».

de hecho)<sup>44</sup>; y, en segundo lugar, la existencia de un cambio sobrevenido en la ordenación, que determine la incompatibilidad del proyecto de instalación (en su día informado favorablemente) con la nueva ordenación vigente en el momento de resolver sobre la licencia, cosa que ciertamente no es fácil que se produzca dados los dilatados tiempos que suelen exigir las modificaciones o revisiones del planeamiento (supuesto ordinario de cambio de ordenación) en comparación con los plazos legalmente previstos para los procedimientos de AAI, pero tampoco imposible, sobre todo si se atiende a la duración real de algunos de ellos<sup>45</sup>.

Pues bien, en ninguno de ambos casos, por las razones indicadas, el informe urbanístico previo puede desplegar un efecto vinculante sobre la licencia de obras. Si el informe fue erróneo, es decir, disconforme con la legalidad urbanística, evidentemente no puede vincular un acto estrictamente reglado, como es la licencia de obras, que debe ajustarse a la legalidad. La pretendida vinculación de la licencia de obras al informe en un caso de estas características no haría sino añadir una nueva ilegalidad a la primera, duplicar la ilegalidad cometida inicialmente<sup>46</sup>. Y, en el segundo caso, es igualmente evidente que la licencia de obras se habrá de ajustar a la legalidad vigente en el momento de otorgarse o denegar-

.....

44 En relación con esta cuestión, BASSOLS COMA, M.: «Régimen jurídico de la impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integrales», *op. cit.*, p. 23, advertía con razón de los diferentes parámetros urbanísticos a considerar en el informe y la posterior licencia: «La Ley exige la compatibilidad del proyecto con el planeamiento, no su conformidad o ajuste integral al planeamiento como es habitual exigir a las licencias de obras. Y ello resulta comprensible por cuanto no se trata de un proyecto de obras, sino de una valoración de aptitud genérica del proyecto de AAI para ser desarrollada posteriormente en el marco del planeamiento urbanístico».

45 Los plazos máximos de tramitación de los procedimientos de AAI son de nueve meses (diez, hasta la reforma legal de 2013) desde la solicitud en el procedimiento ordinario (art. 21.1 del Texto Refundido de 2016), y de seis meses en el procedimiento simplificado (art. 15.9 del Reglamento de 2013); pero el silencio es negativo en ambos casos (arts. 21.2 del Texto Refundido de 2016 y 15.9 del Reglamento de 2013, respectivamente), y la duración media real de los procedimientos (ordinarios) es (al menos, era) muy superior, de 30,5 meses (20,4 meses, si se excluye la fase de subsanación de las solicitudes), según el estudio ya citado, CEOE-CEPYME, *Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: Estudio de la autorización ambiental integrada. Resumen ejecutivo 2011*, pp. 43 y ss.

46 En el mismo sentido, LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B. / RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.: *La autorización ambiental integrada...*, *op. cit.*, p. 329: «La vinculación del Ayuntamiento al acto propio consistente en un informe positivo de compatibilidad urbanística o en el silencio respecto del informe solicitado por el interesado es menor que su vinculación a la legalidad urbanística, por lo que de apreciar elementos contrarios a esta... debe denegar la licencia».).

se, es decir, a la nueva ordenación, cualquiera que fuera la anterior a la que se ajustó el informe<sup>47</sup>.

En realidad, de lo único que puede hablarse en estos casos es de una posible responsabilidad patrimonial de la Administración, no de vinculatoriedad en sentido estricto, y es lo que haremos inmediatamente<sup>48</sup>. Este sería el único sentido en el que cabría razonablemente interpretar las palabras del Reglamento de 2007 y de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el caso «Biodiésel Alicante, SL», como eventual responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento que se aparte en la licencia de obras de lo previamente informado al respecto en la antesala del procedimiento de otorgamiento de la AAI, pero ni el uno ni la otra parecen querer referirse a esto, sino a vinculación en sentido propio. Tampoco es, en realidad, necesario que la legislación en la materia regule nada en relación con la eventual existencia de responsabilidad patrimonial en los casos de apartamiento de la licencia del sentido del informe previo (como no lo hacía la Ley 16/2002), por tratarse de una cuestión que cabe resolver de acuerdo con las reglas ya existentes en nuestro ordenamiento acerca de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, a las que inmediatamente aludiremos.

La regulación contenida en el párrafo segundo del art. 5 del Reglamento de 2007, al margen de su desacierto, hubiera podido calificarse tal vez en su momento (como sabemos, ya no se encuentra en vigor) como inconstitucional, por incidir en una materia (naturaleza y régimen de las licencias de obras) hoy de competencia autonómica. Y las disposiciones autonómicas de carácter reglamentario que todavía mantienen idéntica regulación podrían merecer quizás un juicio de ilegalidad, por contradicción con sus leyes urbanísticas correspondientes<sup>49</sup>.

.....

47 De la misma opinión, AGOUES MENDIZÁBAL, C.: «Autorización ambiental integrada y licencias municipales de obras y actividades clasificadas», *op. cit.*, pp. 121 y ss., quien, para conjurar el riesgo de discrepancia, propone la tramitación simultánea de la licencia urbanística con la AAI (p. 123).

48 En el sentido aquí indicado, vid., p. ej., la STSJ Navarra (núm. 275/2011) de 13 junio de 2011, sobre la denegación de la licencia de obras para una explotación de cría intensiva de ganado con AAI, en cuyo procedimiento el Ayuntamiento había emitido informe favorable de compatibilidad urbanística (FJ 2): «como bien señala la representación del Ayuntamiento de Viana, en todo caso estaríamos ante una cuestión susceptible de considerar que es productora de unos daños y perjuicios, en su caso sujetos al ejercicio de una posible acción de responsabilidad patrimonial, pero en absoluto habilitadores, o convalidantes, a los efectos pretendidos».

49 El art. 7.6 del Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental, aprobado por Decreto 81/2011, por incompatibilidad con Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Orde-

## 2. RESPONSABILIDAD

### A. En caso de error

En el primero de los supuestos antes comentados, en el que, por razones fácticas o jurídicas, el informe urbanístico previo estaba equivocado, y por eso no puede ser confirmado por el Ayuntamiento a la hora de pronunciarse sobre la licencia de obras, la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento que deniega la licencia, y convierte así en inútil toda la tramitación previa de la AAI, parece evidente, siempre y cuando obviamente el antedicho error no hubiera sido causado por el propio solicitante del informe y licencia, en aplicación de las reglas y requisitos generales de la responsabilidad patrimonial de la Administración en nuestro Derecho, por tratarse de un daño antijurídico, que el solicitante no tiene la obligación de soportar, e imputable única y exclusivamente al (mal) funcionamiento de un servicio público (municipal)<sup>50</sup>. La lesión, y por lo tanto el importe de la indemnización, comprendería en este caso, al menos, todos los gastos devenidos inútiles en que hubiera incurrido la empresa en la tramitación de la AAI y de la licencia municipal.

Es verdad que la legislación estatal de suelo, competente como es sabido para regular esta materia, en la actualidad el art. 48 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015<sup>51</sup>, no contempla expresamente dentro de los «supuestos indemnizatorios» relacionados con la actividad urbanística de los poderes públicos el que aquí no ocupa (denegación «procedente» de la licencia de obras, precedida de un informe previo equivocado<sup>52</sup>), pero también es claro que la enumeración de supuestos indemnizatorios que contiene la Ley, al menos en el ámbito de la disciplina urbanística, no tiene ningún sentido limitativo, sino que es pura ejemplificación de algunos supuestos posibles de responsabilidad extraídos de la aplicación de las reglas generales que rigen esta materia en nuestro Derecho (como sugiere el propio encabezamiento del precepto: «dan

.....

nación Territorial de Extremadura (art. 176.4); y el art. 17.4 del Decreto 356/2010, de 3 de agosto (relativo a la autorización ambiental unificada), por contradecir la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (art. 172. 4ª).

50 Art. 106.2 CE; y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 32 y ss.).

51 Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (art. 48. Supuestos indemnizatorios).

52 El apdo. d) del art. 48, sólo contempla expresamente: «La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado».

lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos...»), que, por supuesto, conservan su entera potencialidad en este campo<sup>53</sup>.

Aun no habiendo cambio de criterio (ni de ordenación), y sin plantearse por tanto el problema de la vinculación o no de la licencia de obras al informe urbanístico previo que ha motivado estas reflexiones, no cabe descartar otros posibles supuestos de responsabilidad patrimonial relacionados con dicho informe en caso de denegación (procedente) de la licencia, al amparo de las reglas generales ya indicadas y del carácter no tasado de los supuestos del art. 48 del Texto Refundido de la Ley de Suelo. Así, para empezar, la falta de emisión del informe previo, que, siendo un acto debido y pudiendo emitirse durante la entera tramitación del procedimiento de la AAI<sup>54</sup>, supondría, en caso denegación ulterior de la licencia, un claro ejemplo de actuación (omisión) causante de una lesión antijurídica<sup>55</sup>.

## B. Por cambio de planeamiento

El segundo supuesto en el que, como decíamos, cabe imaginar que, a la hora de resolver la solicitud de licencia de obras, el Ayuntamiento tenga que apartarse (para denegar la licencia) de lo previamente afirmado en el informe urbanístico previo emitido para dar curso a la tramitación de la AAI, esto es, el relativo a un cambio en el planeamiento que determine (sobrevinidamente) la inviabilidad urbanística de la instalación proyectada, requiere, sin embargo, un análisis más cuidadoso desde el punto de la responsabilidad patrimonial de la o las Administraciones responsables de dicha modificación.

.....

53 En el mismo sentido, entre otros: José María BAÑO LEÓN, J.M.: *Derecho urbanístico común*, op. cit., pp. 416 y 453; y BLASCO ESTEVE, A.: «Supuestos indemnizatorios en la Ley de Suelo de 2007», *REALA*, 304 (2007), p. 12.

54 Art. 15 del Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre.

55 Incidentalmente, la STSJ Castilla-La Mancha núm. 39/2010, de 25 de enero (recurso núm. 796/2006), no descarta la posible responsabilidad del Ayuntamiento en casos de esta naturaleza (FJ 3): «el incumplimiento por parte [del Ayuntamiento] de su obligación de [emitir el informe de compatibilidad urbanística] no comporta otras consecuencias jurídicas que las previstas en la propia LRJ-PAC, concretamente en su artículo 83.3, es decir, que la Administración actuante no está obligada a suspender las actuaciones a la espera de su emisión sino que, *sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera, en su caso, incurrir el responsable de la demora*, dicha Administración se encontraba legalmente habilitada para proseguir las actuaciones dado que, aun tratándose de un informe preceptivo, no tiene atribuido el carácter de determinante para la resolución del procedimiento» (la cursiva es nuestra).

Como es bien sabido, en nuestro Derecho no toda alteración de la ordenación territorial y urbanística genera un derecho de indemnización en favor de los afectados negativamente por ella, pues la regla general es justamente la contraria, la no indemnizabilidad de los cambios en el planeamiento, «salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes» (art. 4.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015<sup>56</sup>).

Pues bien, el caso que aquí nos ocupa tampoco está «expresamente» contemplado dentro de los supuestos indemnizatorios que regula la propia Ley estatal de suelo (art. 48). La empresa que obtuvo la AAI contando con informe urbanístico previo favorable no es titular todavía de la licencia de obras (que es lo que justamente se le deniega en el caso que estamos contemplando), no cuenta, por tanto, con un «título habilitante» para la realización de las obras, ni se encuentra, pues, en el supuesto contemplado en la letra c) del art. 48<sup>57</sup>.

Tampoco es necesariamente un urbanizador que vea alteradas las condiciones ya definidas para ejecutar la urbanización [art. 48, letra a)<sup>58</sup>], ni un aspirante a serlo que haya hecho una «consulta» sobre las condiciones para ejecutar una urbanización [art. 13.2<sup>59</sup>], pues frecuentemente la instalación se proyecta sobre terrenos ya urbanizados.

.....

- 56 «La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes».
- 57 «La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística».
- 58 «La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos estos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración».
- 59 «En el suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes: a) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación [...]. *En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que esta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya*

Por lo demás, la Ley de Suelo no regula el derecho de consulta de los propietarios de los terrenos (o titulares de un derecho de uso) sobre las condiciones de edificación de los mismos, ni contempla, pues «expresamente» (a diferencia de lo que ocurre con la consulta sobre las condiciones de urbanización) un supuesto indemnizatorio vinculado a los cambios de planeamiento sobrevenidos durante el plazo de eficacia de la contestación.

De este tipo de consultas, sus efectos y supuestos de responsabilidad vinculados a ellas se ocupan ahora las legislaciones urbanísticas autonómicas (con el nombre, por ejemplo, de cédulas de garantía urbanística<sup>60</sup>), y estos son también supuestos de responsabilidad «expresamente establecidos en las leyes», que cuentan dentro de las excepciones admisibles a la regla general de no indemnizabilidad por los cambios de planeamiento, aparte de derivar de la aplicación del régimen general de responsabilidad previsto en la Ley de régimen jurídico del sector público, que podría ser también otra de esas leyes.

El informe urbanístico previo que hay que aportar con la solicitud de AAI no es formalmente una «cédula de garantía urbanística» (tampoco recibe este nombre), y entre ambos existen algunas diferencias significativas (la cédula, por ejemplo, es de solicitud voluntaria, mientras que la aportación o, al menos, la solicitud del informe es obligatoria), pero no hay, a mi juicio, ningún inconveniente, antes al contrario, parece lo más razonable aplicar analógicamente a aquel el régimen de esta a efectos de responsabilidad, pues a este respecto existe identidad de razón. También el operador que solicita (y obtiene) el informe para poder tramitar la AAI, porque se lo exige la legislación correspondiente,

.....

*incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas» (la cursiva es nuestra).*

60 Por ejemplo, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (art. 227. Cédula de garantía urbanística): «1. Los ayuntamientos *habrán de expedir*, a petición de los interesados y en el plazo de un mes, cédula de garantía urbanística para las parcelas susceptibles de edificación o uso privado de la misma. *La cédula expresará la zonificación y clasificación urbanística y su plazo máximo de vigencia será de un año.* 2. El propietario del solar o parcela respecto a la que se haya expedido válidamente la cédula, por primera vez, tendrá derecho a que, *durante la vigencia de esta*, si no se mantienen las condiciones urbanísticas en ella expresadas, los municipios responsables *reparen los perjuicios patrimoniales causados por los cambios de ordenación sobrevenidos*, siempre que el interesado no tuviese pendiente el cumplimiento de deberes de cesión, equidistribución o urbanización y así constase en dicha cédula. 3. El otorgamiento de cédulas de garantía urbanística quedará en suspenso con motivo de la suspensión del otorgamiento de licencias» (las cursivas son nuestras).

tiene un interés legítimo en afrontar con seguridad los gastos que conlleva la tramitación de la AAI, en saber que con un informe favorable queda económicamente a resguardo de eventuales cambios de planeamiento que puedan frustrar finalmente la obtención de la licencia de obras, en la medida en que, al menos, le serán reintegrados los gastos devenidos inútiles, como ocurre en el caso de las cédulas. Teniendo en cuenta, eso sí, que la mera solicitud no equivaldría a estos efectos a un informe favorable (como tampoco ocurre en el caso de las cédulas), aunque la falta de informe podría dar lugar también a responsabilidad, como vimos anteriormente, al margen de la existencia o no de un cambio de planeamiento<sup>61</sup>.

Algunas legislaciones autonómicas en la materia captaron bien la analogía que estamos comentando. Así, la legislación murciana llegó incluso a rebautizar el informe urbanístico previo con el nombre de «cédula de compatibilidad urbanística»<sup>62</sup>; y la legislación aragonesa previó la eventual fijación por el Ayuntamiento de un «plazo de validez» del informe<sup>63</sup>. Una reciente reforma de la legislación murciana ha hecho desaparecer esa denominación y equivalencia<sup>64</sup>, por las supuestas confusiones que provocaba en la práctica (porque, obviamente, la cédula no produce efectos por su simple solicitud, sino sólo a partir de su concesión, mientras que la efectiva obtención del informe urba-

.....

- 61 LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, FB. / RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.: *La autorización ambiental integrada...*, *op. cit.*, p. 330, también sugieren la analogía del informe urbanístico previo con la consulta urbanística, aunque a los efectos de descartar en ambos casos la vinculación de la licencia.
- 62 Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada (art. 30. Cédula de compatibilidad urbanística). En la proposición de ley (art. 31) se hablaba de «consulta previa sobre la compatibilidad urbanística». El cambio de nombre se produjo por la aceptación de una enmienda del GP Popular (la núm. VII-11158), que contaba con la siguiente justificación: «Se prefiere hablar de “cédula de compatibilidad urbanística” y no de “consulta previa sobre compatibilidad urbanística”, por su analogía con las cédulas urbanísticas previstas en la legislación urbanística» [*Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia*, 68 (VII Legislatura), de 23 de abril de 2009].
- 63 La Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental (art. 45.2): «El informe de compatibilidad urbanística será expedido por el ayuntamiento en el plazo máximo de treinta días, a contar desde la fecha de solicitud, y *deberá determinar el periodo de validez del mismo, si procede*, y la compatibilidad o no de la instalación proyectada con la normativa y el planeamiento municipal» (la cursiva es nuestra). Este inciso ya no figura, sin embargo, en la nueva Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental (art. 53).
- 64 Modificación de la Ley 4/2009 llevada a cabo por medio del Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas (que deroga el art. 30 de aquella).

nístico no es un requisito para iniciar el procedimiento de la AAI)<sup>65</sup>, aunque, a mi juicio, a los efectos que estamos aquí tratando (responsabilidad patrimonial por cambios de planeamiento) y con las limitaciones ya indicadas (es decir, para el caso de que se emita un informe favorable, no bastando a este respecto con la mera solicitud), la analogía sigue siendo perfectamente válida y útil.

Siguiendo estos ejemplos, el propio legislador estatal (con carácter básico) o, en su defecto, las legislaciones autonómicas podrían regular expresamente esta cuestión, incluso señalando el plazo de vigencia del informe/cédula (que, evidentemente, no podría ser inferior al de tramitación del procedimiento de otorgamiento de la AAI), pero en tanto no lo hagan, creo, por todo lo dicho, que cabe aplicar analógicamente el régimen previsto en las legislaciones urbanísticas autonómicas para estas cédulas o figuras equivalentes, que suelen incluir un plazo de vigencia<sup>66</sup>. Pasado ese plazo, si todavía no ha terminado el procedimiento de la AAI, debiera poder solicitarse un nuevo informe/cédula al objeto de prolongar la garantía<sup>67</sup>.

.....

65 La exposición de Motivos del mencionado Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril (apdo. IV) dice, al respecto, lo siguiente: «El régimen de la cédula de compatibilidad urbanística se ajusta al modelo estatal, en el que el informe urbanístico municipal no es obstativo para la tramitación del procedimiento, por lo que, si no se emite por el ayuntamiento en el plazo de un mes, se puede solicitar y tramitar la autorización ambiental integrada. Se salvan así los reparos que cabe oponer al régimen vigente, porque puede bloquear la solicitud de las autorizaciones por una inactividad municipal que no es achacable al promotor del proyecto (arts. 30 y 31.1.c). Se vuelve a la denominación de informe urbanístico municipal, propia de la legislación estatal, en lugar de la denominación de cédula de compatibilidad urbanística, cuyo alcance ha creado confusión entre los operadores jurídicos. Para clarificar el alcance del informe, se encomienda a la Consejería con competencias en materia de medio ambiente la aprobación del modelo e instrucciones precisas».

66 Así, por ejemplo, un año, en el ya citado art. 227.1 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. La legislación aragonesa (Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio) no fija, en cambio, un plazo de vigencia, apelando en términos más generales al principio de confianza legítima (art. 27.3): «El contenido de la cédula urbanística no comporta la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico en ella reflejado, ni vincula a la Administración, pero podrá dar lugar, si se vulnerara el principio de confianza legítima, a indemnización en los términos establecidos en la legislación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por los gastos realizados que resultasen inútiles en función de su contenido».

67 Aunque la legislación valenciana parece excluirlo (art. 227.2 de la Ley 5/2014): «El propietario del solar o parcela respecto a la que se haya expedido válidamente la cédula, *por primera vez*, tendrá derecho a que...» (la cursiva es nuestra).

## IV. AUTORIZACION ESPECIAL EN SUELO NO URBANIZABLE

### 1. SU RELACIÓN CON EL INFORME URBANÍSTICO PREVIO

Al hilo de la regulación del informe urbanístico previo, algunas legislaciones autonómicas comenzaron a hacer referencia al caso de que la instalación proyectada pretendiera emplazarse en suelo no urbanizable y precisara, por tanto, de una autorización especial por este motivo, adicional a la licencia de obras (así, por eje., las legislaciones valenciana<sup>68</sup> y murciana<sup>69</sup>). Aunque estas referencias indirectas todavía suelen mantenerse<sup>70</sup>, predomina hoy el tratamiento directo de las relaciones entre dicha autorización y la AAI, como veremos en el subapartado siguiente.

Como las legislaciones urbanísticas autonómicas (el tema no está regulado con detalle en la legislación estatal de suelo<sup>71</sup>) atribuyen generalmente la competencia para otorgar esta autorización especial (llamada, por ejemplo, en el ca-

.....

68 Art. 24.5 del Decreto 127/2006 (ya derogado): «En el supuesto de que la actividad requiera declaración de interés comunitario, el informe urbanístico municipal previsto en este artículo contendrá una valoración sobre los presupuestos exigidos por la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable, a los efectos establecidos en el apdo. 1 de su artículo 37».

69 Art. 30. 4 de la Ley 4/2009 (derogado): «Cuando la actividad situada en suelo no urbanizable o urbanizable sin sectorizar, esté sometida a la autorización excepcional prevista en la legislación urbanística, el promotor deberá solicitarla junto con la cédula de compatibilidad urbanística acompañando la documentación necesaria, salvo que la hubiera obtenido o solicitado con anterioridad. En tal caso, aunque la tramitación del procedimiento de autorización excepcional no haya concluido, en la cédula de compatibilidad urbanística se hará constar, en su caso, que la compatibilidad urbanística queda condicionada a la obtención de la citada autorización excepcional».

70 Así, por ejemplo, en la vigente Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana [art. 22.3 b): «En el supuesto que la actividad pretenda ubicarse en suelo no urbanizable se indicará, en su caso [en el informe urbanístico municipal], la necesidad de tramitar declaración de interés comunitario». O en la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades (art. 60.6): «En el caso de que quiera ubicarse la actividad en suelo no urbanizable, el informe urbanístico debe pronunciarse sobre la posibilidad de autorizar la actividad de conformidad con la legislación de urbanismo y el planeamiento urbanístico de aplicación. El ayuntamiento debe hacer constar en el informe si el proyecto urbanístico, o el plan especial correspondiente, ha sido aprobado o no, para condicionar la eficacia de la autorización ambiental a la aprobación mencionada».

71 Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (art. 13.1): «Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, po-

so valenciano, declaración de interés comunitario) a la propia Administración autonómica<sup>72</sup>, es obvio que el informe urbanístico del Ayuntamiento no puede pronunciarse (siquiera sea a título provisional) sobre una cuestión que no es de su competencia, y lo único que cabe en estos casos es condicionar expresamente la efectividad del informe a la obtención de dicha autorización<sup>73</sup>. En relación con la temática que estamos aquí desarrollando, lo que esto quiere decir es que, obviamente, el Ayuntamiento (aunque informe favorablemente) no asumiría ninguna responsabilidad por la eventual denegación ulterior de dicha autorización de competencia autonómica.

## 2. ARTICULACIÓN CON LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

En realidad, en relación con la autorización especial para emplazar una instalación industrial sujeta a AAI en suelo no urbanizable, uno de los temas de mayor interés es el de si dicha autorización se tramita conjuntamente o no con la propia AAI, o si, en el caso de no tramitarse conjuntamente, se ha de obtener con carácter previo o posterior a la AAI, lo que a su vez repercute lógicamente en su relación con el informe urbanístico del Ayuntamiento.

Ciertamente, las consideraciones a tener en cuenta para otorgar o denegar dicha autorización son distintas de las propias de la AAI, se refieren a cuestiones relativas a la ordenación del territorio más que estrictamente ambientales, y tienen un carácter más discrecional que estas últimas, que son estrictamente regladas<sup>74</sup>. Orgánicamente, además, las autoridades competentes para otorgar o denegar esta autorización especial serán habitualmente distintas de las compe-

.....

drán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural».

72 Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (arts. 202 y ss.)

73 Ya advertía BASSOLS COMA, M.: «Régimen jurídico de la impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integrales», *op. cit.*, p. 24, de que «en algunos supuestos el Ayuntamiento no podrá pronunciarse íntegramente sobre la compatibilidad con el planeamiento sin conocer, a su vez, el criterio urbanístico de la Comunidad Autónoma».

74 Sobre el carácter reglado de la AAI, vid., entre otras, la STS de 25 de enero de 2013 (núm. de recurso 4524/2010, FJ 4); y el comentario de la misma por GARCÍA ÁLVAREZ, G.: «Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿Es el Derecho urbanístico el Derecho territorial común?», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.): *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Cizur Menor, Thomson Reuters / Aranzadi, 2014, pp. 345 y ss.

tentes para conceder la AAI, aunque eventualmente se encuentren agrupadas dentro de una misma Consejería<sup>75</sup>.

No es de extrañar, por ello, que mayoritariamente las legislaciones autonómicas (la básica estatal no impone, en principio, nada al respecto) separen procedimentalmente, y sobre todo a efectos de resolución, ambas autorizaciones. Muchas ni mencionan la cuestión, con lo que hay que entender que ambas autorizaciones se tramitan de forma completamente independiente<sup>76</sup>. Otras, en cambio, como la valenciana, llegaron a establecer algunas conexiones procedimentales, aunque sin integrar dentro de la AAI el pronunciamiento relativo a dicha autorización, que se mantenía como resolución previa e independiente<sup>77</sup>. La nueva legislación valenciana ha optado por prescindir de tales vínculos, exigiendo la declaración de interés comunitario como requisito previo para la presentación de la solicitud de AAI<sup>78</sup>, con el fin de evitar los gastos inútiles derivados de la tramitación de la AAI si en el transcurso del procedimiento se denegara aquella<sup>79</sup>.

.....

75 Así, por ejemplo, en este momento en la Comunidad Valenciana, para la AAI es competente la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural (Dirección General del Cambio Climático y Calidad Ambiental); y para la declaración de interés comunitario, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje).

76 Así, las legislaciones de Canarias (Decreto 182/2006, de 12 de diciembre); Cantabria (Ley 17/2006, de 11 de diciembre, y Decreto 19/2010, de 18 de marzo); Cataluña (Ley 20/2009, de 4 de diciembre); Extremadura (Ley 16/2015, de 23 de abril, y Decreto 81/2011, de 20 de mayo); Islas Baleares (Ley 7/2013, de 26 de noviembre) y La Rioja (Ley 5/2002, de 8 de octubre, y Decreto 62/2006, de 10 de noviembre).

77 Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental (art. 8. coordinación con el régimen aplicable en materia de suelo no urbanizable): «Cuando las instalaciones o actividades sujetas a autorización ambiental integrada hayan de ubicarse en suelo no urbanizable y sea exigible la obtención de la declaración de interés comunitario conforme a lo previsto en la legislación de suelo no urbanizable, no podrá concederse la autorización ambiental integrada hasta que haya sido concedida la mencionada declaración por parte del órgano autonómico competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. La citada declaración será independiente y previa a la resolución de autorización ambiental integrada, si bien el trámite de información pública y los demás trámites que puedan ser objeto de impulsión simultánea se efectuarán conjuntamente en el procedimiento de concesión de la autorización ambiental integrada».

78 Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades (art. 11. Coordinación con el régimen aplicable en materia de suelo no urbanizable): «En caso que la actividad proyectada vaya a ubicarse en suelo no urbanizable, con carácter previo a la presentación de la solicitud [...] deberá obtenerse la declaración de interés comunitario».

79 Así se justifica en la Exposición de Motivos de la Ley 6/2014 (apdo. V): «Sin embargo, la experiencia adquirida desde la entrada en vigor de la citada ley [la Ley 2/2006], ha demostra-

En cuanto a la secuencia temporal entre ambas, tampoco existe una regla general. En principio, cabría pensar que como autorización de tipo urbanístico que es, debiera ser posterior a la AAI, al igual que sucede con la licencia de obras. O, dicho de otro modo, que la autorización especial en suelo no urbanizable habría de recibir el mismo tratamiento que el resto de «autorizaciones sustantivas», a las que, como sabemos, debe preceder la AAI (art. 11.2 de la Ley 16/2002, y hoy del Texto Refundido de 2016<sup>80</sup>). Así lo dispone la legislación de Castilla y León<sup>81</sup>, y esta podría ser la regla supletoria. Pero no es este el régimen necesariamente seguido por todas las legislaciones autonómicas, algunas de las cuales exigen que la referida autorización preceda a la AAI, como ya hemos visto ocurre en la legislación valenciana, y lo mismo en la de Murcia<sup>82</sup>.

.....

do que dicho modelo no ha logrado su propósito de agilización administrativa, sino que más bien repercute negativamente sobre el administrado que se ve obligado a la presentación de numerosa documentación y a incurrir en costes innecesarios que podrían haberse evitado si con anterioridad a la solicitud de autorización ambiental integrada hubiese tramitado la DIC [declaración de interés comunitario]. Ello se revela con mayor significatividad en los casos en que la DIC es denegatoria, así como en los supuestos de inadmisión a trámite de la solicitud de la DIC, ya que esta constituye un acto resolutorio previo, preceptivo y esencial sin el que no puede obtenerse la autorización ambiental integrada. A lo anterior cabe añadir la actual sujeción a tasas por servicios administrativos de la solicitud de autorización ambiental integrada, costes en los que necesariamente deberá incurrir el administrado en el momento de formalizar dicha solicitud, con independencia de cuál sea el pronunciamiento final de la DIC».

- 80 Art. 11.2 del Texto Refundido de 2016: «El otorgamiento de la autorización ambiental integrada, así como su modificación y revisión precederá, en su caso, a los demás medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, entre otros...».
- 81 Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, aprobado por Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre (art. 10.2): «El otorgamiento de la autorización ambiental (...) precederá a la licencia urbanística cuando la actividad prevista pretenda ubicarse en suelo rústico». Y lo corrobora la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 1 de marzo de 2011 (núm. de recurso 634/2010), FJ 1.
- 82 Ley 4/2009 (art. 35. Instalaciones en suelo no urbanizable o urbanizable sin sectorizar): «1. Cuando resulte exigible la previa obtención de la autorización excepcional prevista en la legislación urbanística para actividades situadas en suelo no urbanizable o urbanizable sin sectorizar, *no se podrá conceder la autorización ambiental integrada ni dictar declaración de impacto ambiental ni tampoco licencia de obras o de actividad sin que se acredite en el procedimiento la obtención de dicha autorización.* 2. A estos efectos, se solicitará, si resulta preciso, informe del órgano autonómico competente de acuerdo con la legislación urbanística, en relación con el estado de la tramitación de la autorización excepcional, con los efectos suspensivos previstos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común. 3. En caso de no contar con la autorización excepcional mencionada, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones» (la cursiva es nuestra).

No obstante, algunas legislaciones autonómicas han optado por la plena integración (no sólo procedimental, sino también a efectos de resolución) de la autorización especial en suelo no urbanizable dentro de los contenidos de la AAI<sup>83</sup>. Así ocurre con las legislaciones navarra<sup>84</sup> y aragonesa<sup>85</sup>, así como también, aunque sólo parcialmente, con la legislación andaluza, que limita dicha integración a las actuaciones en espacios naturales protegidos, lo que resulta coherente con su designio de incluir dentro de la AAI todos los pronunciamientos que sean de competencia de los órganos ambientales autonómicos, pero en principio sólo ellos<sup>86</sup>.

No hay quizás una opción indiscutiblemente preferible a las demás, aunque probablemente, a mi juicio, tanto la anticipación de la autorización especial en suelo no urbanizable (sistema valenciano y murciano) como su plena integración en el procedimiento de la AAI (sistema navarro y aragonés) resultan superiores a su postergación respecto de esta última, que añade un factor no deseable de inseguridad sobre la viabilidad final de la instalación, mayor que el

.....

83 En coherencia también, en cierto modo, con la previsión de la Ley 16/2002 y del Texto Refundido de 2016 (art. 11.4) de que las Comunidades Autónomas dispongan lo necesario para incluir en el procedimiento de la AAI «aquellas otras actuaciones que estén previstas en su normativa autonómica ambiental».

84 Art. 12 a) de la Ley Foral 4/2005: «Asimismo, en la autorización ambiental integrada se incluirá la correspondiente a la de actividades autorizables en suelo no urbanizable prevista en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo».

85 Art. 48.1.b) 2º de la Ley 11/2014: la AAI tiene como finalidad integrar en una única resolución administrativa «la autorización especial para construcciones o instalaciones a implantar en suelo no urbanizable prevista en la legislación urbanística cuando aquella sea exigible». Y en el mismo sentido, el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014 (art. 35.2): «No se someterán al procedimiento de autorización especial en suelo no urbanizable regulado en este artículo las construcciones e instalaciones que deban someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental o de autorización ambiental integrada conforme a la normativa sectorial correspondiente. En estos supuestos, el órgano ambiental consultará al Consejo Provincial de Urbanismo competente siendo su informe vinculante en cuanto a las afecciones supralocales del uso o actividad planteados, la justificación del emplazamiento en el medio rural, la posibilidad de formación de núcleo de población, la conveniencia y alcance de la rehabilitación y los parámetros urbanísticos de aplicación. En caso de discrepancias entre el órgano ambiental y el Consejo Provincial de Urbanismo, el Consejero competente en materia de medio ambiente o de urbanismo podrá requerir su resolución al Gobierno de Aragón».

86 De acuerdo con el art. 21 c) de la Ley 7/2007, la AAI tiene por objeto «integrar en una resolución única [...] aquellos otros pronunciamientos y autorizaciones que correspondan a la Consejería competente en materia de medio ambiente, y que sean necesarios con carácter previo a la implantación y puesta en marcha de las actividades»; que aparecen detalladas en el Anexo II del Decreto 5/2012, de 17 de enero, incluyendo solamente, en relación con la «autorización de actuaciones en suelo no urbanizable», la relativa a «espacios naturales protegidos».

de la licencia de obras, e insuficientemente prevenido, en este caso, a través del «informe urbanístico previo», que por ser de competencia municipal y no autonómica, como de ordinario es aquella, no puede contener ningún juicio concluyente al respecto ni puede generar la confianza legítima desencadenante de responsabilidad patrimonial de la Administración en caso de denegación final de la autorización.

## V. REVISIONES PERIÓDICAS Y ANTICIPADAS DE LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES INTEGRADAS

### 1. CONTEXTO Y TIPOLOGÍA

El régimen de la AAI se aplica exclusivamente a las instalaciones industriales de mayor potencial contaminante, en la actualidad unas 6.000 en toda España, una cifra no muy superior a la que había en el momento de entrada en vigor de esta normativa o al vencimiento del plazo de adaptación de las instalaciones entonces existentes (compensándose en buena medida a lo largo de estos años el número de altas con el de bajas)<sup>87</sup>. Quiere ello decir que en el momento actual y desde hace ya casi una década (cuando expiró el indicado plazo de adaptación) el mayor número de procedimientos en la materia corresponde no a la autorización inicial de instalaciones, sino a revisiones periódicas o anticipadas de instalaciones en funcionamiento<sup>88</sup>.

En cuanto a las primeras, la Directiva 96/61/CE sólo exigía que los Estados miembros garantizaran la *revisión periódica* de los permisos concedidos, lo que la Ley 16/2002, en su redacción inicial, tradujo en la necesidad de renovación de las AAI cada ocho años<sup>89</sup>. La nueva Directiva de emisiones industriales ha optado por un sistema más preciso y uniforme, vinculado a la revisión periódica de

.....

87 Según datos extraídos del Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes -PRTR España (<http://www.prtr-es.es>) el número de instalaciones industriales activas con AAI en España es en la actualidad (enero de 2017) de 6092, de las cuales más de la mitad (3122) son instalaciones de cría intensiva de ganado. Según datos tomados de la misma fuente, el número de instalaciones industriales afectadas por esta normativa en marzo de 2007 era de 5142.

88 Por designio de la Directiva 96/61/CE, el plazo de adaptación de las instalaciones existentes a la entrada en vigor de la normativa sobre prevención y control integrados de la contaminación vencía, en toda la Unión Europea, el 30 de octubre de 2007. En España se prolongó indebidamente por seis meses más (por medio de la Disposición final sexta de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), lo que motivó una Sentencia de condena por parte de del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 18 de noviembre de 2010, As. C-48/10, Comisión/España).

89 Art. 13.1 de la Directiva 96/61/CE, y art. 25 de la Ley 16/2002, en su redacción original.

los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREFs) en cada uno de los sectores industriales implicados, y consistente en la revisión de oficio por las Administraciones nacionales de los permisos en el plazo máximo de cuatro años tras la publicación de las pertinentes Decisiones de la Comisión Europea (sobre las conclusiones relativas a las mejores técnicas disponibles en el sector industrial correspondiente)<sup>90</sup>, lo que fue recogido lógicamente de forma literal en la modificación de 2013 de la Ley 16/2002 y ha pasado ahora al vigente Texto Refundido<sup>91</sup>, y en principio viene a suponer también una revisión de las AAI cada ocho años<sup>92</sup>.

Antes de que llegue el momento de tener que renovar la AAI, pueden darse distintas circunstancias que justifiquen su *revisión anticipada*, principalmente dos: (1) la realización en la instalación de «modificaciones sustanciales», y (2) los cambios en la normativa de prevención y control integrados de la contaminación, como el que precisamente trajo consigo también la nueva Directiva sobre emisiones industriales, exigiendo la inclusión de nuevas o más precisas determinaciones en el condicionado del permiso, lo que motivó la sistemática actualización de los mismos antes del 7 de enero de 2014<sup>93</sup>.

## 2. EL INFORME URBANÍSTICO PREVIO EN EL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO

Pues bien, en una y otra clase de revisiones, que, como decíamos, constituyen ya en la actualidad y van a seguir representando en el futuro el grueso de los

.....

90 Arts. 13 y 21 de la Directiva 2010/75/UE. Vid. más detalles al respecto en REVUELTA PÉREZ, I.: «La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la Directiva de emisiones industriales», *op. cit.*, pp. 471 y ss.; y PERNAS GARCÍA, J.J.: «La transposición de la Directiva de emisiones industriales y su incidencia en la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación», *op. cit.*, pp. 26 y ss.

91 Art. 25 de la Ley 16/2002, en la redacción dada al mismo por la Ley 5/2013, de 11 de junio; y art. 26 del vigente Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre.

92 Pues en principio está previsto que los BREFs se revisen a más tardar cada ocho años (considerando 13 de la Directiva 2010/75/UE; y punto 1.2.2 de la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 10 de febrero de 2012, por la que se establecen normas en relación con las guías sobre la recogida de datos y las orientaciones sobre la redacción de documentos de referencia MTD y sobre su aseguramiento de la calidad a que se refiere la Directiva 2010/75/UE).

93 Art. 82 de la Directiva 2010/75/UE; y Disposición transitoria primera de la Ley 16/2002, en la redacción dada a la misma por la Ley 5/2013, de 11 de junio (y también del nuevo Texto Refundido de 2016).

procedimientos de AAI tramitados por las Administraciones autonómicas, el problema que ha centrado nuestro interés en este trabajo, es decir, la relación entre el informe urbanístico del Ayuntamiento y su ulterior licencia de obras, se sigue planteando en los mismos términos que en el caso del otorgamiento inicial de la AAI, sin ninguna variación sustancial.

En efecto, todas estas revisiones se han de tramitar ahora por un *procedimiento simplificado*, que viene desarrollado con carácter básico en el nuevo Reglamento de 2013<sup>94</sup>. Si no ha habido cambios relevantes en la ordenación urbanística desde el momento en que se obtuvo la AAI, se exime al titular de la instalación del deber de solicitar el informe urbanístico previo [«En la solicitud no se aportará el informe urbanístico del Ayuntamiento [...], salvo que se varíen las circunstancias urbanísticas sobre las que se informó», art. 15.2 del Reglamento], con lo que obviamente no ha lugar a considerar los problemas que aquí nos hemos planteado en relación con la ulterior licencia de obras. Pero si se han producido esos cambios, se habrá de aportar el informe en términos análogos a si se tratara de la AAI inicial, y en consecuencia se puede dar la hipótesis de que el Ayuntamiento tenga que denegar la licencia de obras para un proyecto inicialmente informado de forma favorable, merecedora de la misma solución: no vinculación, sino responsabilidad patrimonial<sup>95</sup>.

.....

94 Vid. los arts. 10.3 (modificaciones sustanciales) y 26.5 (revisión de la AAI) del Texto Refundido de 2016, que establecen esa remisión reglamentaria; así como los arts. 14 a 16 del Reglamento de desarrollo de la Ley 16/2002, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, que regulan dicho procedimiento simplificado. Para este procedimiento se establece un plazo de tramitación de seis meses con silencio negativo (art. 15.9), que, a mi juicio, habría que calificar más bien como de caducidad en todos los supuestos de revisión distintos del de modificación sustancial de la instalación, por tratarse de procedimientos que salvo este se inician de oficio (arts. 26 del Texto Refundido y 16 del Reglamento).

95 Cabría discutir si esta exigencia de informe urbanístico del Ayuntamiento, regulada con motivo de las modificaciones sustanciales (art. 15 del Reglamento), resulta también aplicable en los demás supuestos de revisión de la AAI (art. 16), por ejemplo, en las revisiones periódicas de las AAI, pues está contemplada en el apdo. 2 del art. 15, y el art. 16.4 reenvía a los trámites del art. 15, apdos. 3 a 11. De todas formas, la identidad de razón aconseja, a mi juicio, extender la exigencia, con sus mismas limitaciones, a estos otros supuestos.

En relación con la legislación anterior aplicable a la renovación de la AAI (en particular, el art. 7.1 del Reglamento de 2007: «En todo caso, en el procedimiento de renovación se incluirán, al menos, los trámites de información pública, informes del ayuntamiento y del organismo de cuenca y audiencia, contemplados en el Capítulo II del Título III de la Ley 16/2002, de 1 de julio»), la STSJ de Galicia de 12 de febrero de 2015 (núm. de recurso 4389/2012) entendió que dentro de dichos informes quedaba incluido el informe urbanístico del Ayuntamiento [«el legislador ha querido que las actividades autorizadas sean compatibles con el planeamiento urbanístico y que dicha compatibilidad sea declarada por la Administración

En realidad, los problemas que con más frecuencia pueden producirse con motivo de estas revisiones, son los relativos a cambios en la ordenación territorial y urbanística entre el momento en que se obtuvo la AAI y aquel en que se somete a revisión, problemas análogos a los que ya se dieron en su día con motivo de la adaptación de las instalaciones existentes al nuevo régimen de la AAI. El viejo Reglamento estatal de 2007 tuvo presente este tipo de problemas, remitiendo a los regímenes de fuera de ordenación establecidos por la legislación urbanística autonómica correspondiente<sup>96</sup>. La actual legislación básica (Texto Refundido de 2016 y Reglamento de 2013) ni siquiera alude a ellos, pero no cabe duda de que la solución a los mismos (de los que depende la posibilidad de autorizar las obras a acometer con motivo de la revisión y en definitiva la continuidad o no de la instalación en su actual emplazamiento) seguirá viniendo de la mano de las legislaciones urbanísticas autonómicas, por definición potencialmente variables<sup>97</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

El tema que motivó este pequeño trabajo, la relación entre el informe urbanístico previo, emitido por el Ayuntamiento en la antesala del procedimiento de otorgamiento de la AAI, y la posterior licencia municipal de obras tiene, a mi

.....

municipal. Por tanto, no sería razonable que la misma Ley que atribuye unas consecuencias tan drásticas como las del archivo de las actuaciones si se emite un informe negativo de compatibilidad con el planeamiento urbanístico, admita sin embargo la renovación de la AAI sin contar con el parecer de la Administración urbanística o incluso a pesar de aquel», FJ 4]; criterio confirmado por la STS de 12 de julio de 2016 (recurso núm. 1306/2015, FJ 3), aunque negando, en estos casos, al informe negativo del Ayuntamiento un efecto obstaculizador de la continuación del procedimiento de la AAI.

96 Disposición transitoria única, apdo. 2, del Reglamento aprobado por Real Decreto 509/2007, de 20 de abril: «A efectos de la elaboración del informe urbanístico, cuando se trate de instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación de las normas de planeamiento vigentes en el momento de solicitar el mencionado informe, la compatibilidad de la ubicación de las instalaciones con el planeamiento urbanístico se determinará de conformidad con las reglas establecidas al efecto en los instrumentos de planeamiento para este tipo de instalaciones, en particular en lo relativo al régimen de edificios fuera de ordenación».

97 La única regla común a este respecto sería la establecida, a efectos de responsabilidad patrimonial, por el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre [art. 48, letra a]: «Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su vida útil».

juicio, una respuesta muy clara. En modo alguno puede atribuirse a dicho informe, en caso de ser favorable, un carácter vinculante sobre la ulterior licencia de obras, ni siquiera en relación con los aspectos considerados en el mismo (como indebidamente hacía el Reglamento estatal de 2007, hizo la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana en el caso «Biodiesel Alicante, SL», y siguen haciendo algunas legislaciones autonómicas en la materia), por la sencilla razón de que la licencia de obras es un acto reglado, que habrá de denegarse (con independencia de lo apreciado en el informe) si así lo exige la ordenación vigente en el momento de resolver sobre aquella.

La única cuestión que legítimamente puede plantearse en estos casos es la de la eventual responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento que informó favorablemente y luego deniega la licencia, en relación ante todo con los gastos devenidos inútiles. Responsabilidad que, a mi juicio, es incuestionable si la rectificación obedece al carácter erróneo del informe; y que, para el caso de un cambio sobrevenido en la ordenación territorial y urbanística, podría encontrar respuesta dando al informe previo favorable un tratamiento análogo al de las cédulas de garantía urbanística reguladas en las legislaciones urbanísticas autonómicas, como se ha intentado justificar en el trabajo.

La exigencia, adicional a la licencia de obras, de una autorización especial para la instalación industrial por ocupación de suelo no urbanizable (habitualmente de competencia autonómica) afecta sólo de forma tangencial a la problemática aquí examinada, en la medida en que (si todavía no se dispone de dicha autorización) el informe urbanístico del Ayuntamiento habrá de condicionar la compatibilidad urbanística del proyecto a su obtención, pero sin que la eventual denegación futura de la misma pueda dar lugar en este caso a ningún tipo de responsabilidad patrimonial de la Corporación municipal.

Finalmente, toda la problemática aludida y su solución no sufren variación significativa alguna cuando la colisión entre el informe favorable y la denegación de la licencia de obras se produce con motivo de las revisiones periódicas o anticipadas de las AAI inicialmente concedidas.