

EL INFORME URBANÍSTICO EN EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA: ALCANCE, NATURALEZA Y EFECTOS¹

LUCÍA CASADO CASADO

Profesora titular de Derecho Administrativo

Subdirectora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Universitat Rovira i Virgili

lucia.casado@urv.cat

Recibido: 7 de octubre de 2016 / **Aceptado:** 30 de diciembre de 2016

RESUMEN: Este trabajo estudia la articulación de las competencias urbanísticas municipales en el procedimiento de autorización ambiental integrada a través del informe urbanístico. Con esta finalidad, analiza en profundidad el informe urbanístico teniendo en cuenta no solo la regulación de este contenida en la legislación vigente en materia de prevención y control integrados de la contaminación —tanto estatal como autonómica—, sino también la interpretación de esta que están realizando los tribunales —Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas—. Trata, en definitiva, de ofrecer algunas pautas interpretativas en torno a cuáles son, en el ordenamiento jurídico vigente, el alcance, la naturaleza y los efectos del informe urbanístico en el procedimiento de autorización ambiental integrada, y de determinar sus diferencias y su relación con el informe sobre adecuación de la instalación a todos los aspectos que sean de competencia municipal y con la licencia urbanística. Todo ello con el fin de contribuir a una mejor aplicación de la normativa vigente y salvaguardar adecuadamente el ámbito de competencias que corresponde a los municipios

¹ Este estudio constituye una versión actualizada, ampliada y revisada de un trabajo previo que, con el título “El informe urbanístico como instrumento de articulación de las competencias urbanísticas municipales con la autorización ambiental integrada”, fue enviado el pasado mes de junio para su inclusión en el libro *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en Homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, dirigido por los profesores Judith Gifreu Font, Martín Bassols Coma y Angel Menéndez Rexach, y publicado por el INAP. Ha sido realizado dentro del Grupo de Investigación de la Universitat Rovira i Virgili “Territori, Ciutadania i Sostenibilitat”, reconocido y financiado como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya (referencia 2014-SGR.294).

—sobre la base de sus atribuciones en materia de urbanismo— en los procedimientos de autorización ambiental integrada, en los que la competencia resolutoria recae en las comunidades autónomas.

RESUM: Aquest treball estudia l'articulació de les competències urbanístiques municipals en el procediment d'autorització ambiental integrada, mitjançant l'informe urbanístic. Amb aquesta finalitat, analitza en profunditat l'informe urbanístic, tenint en compte no únicament la regulació que d'aquest informe realitza la legislació vigent en matèria de prevenció i control integrats de la contaminació —tant estatal com autonòmica—, sinó també la interpretació que d'aquesta normativa estan realitzant els tribunals —Tribunal Suprem i Tribunals Superiors de Justícia de les Comunitats Autònomes—. Tracta, en definitiva, d'oferir algunes pautes interpretatives amb relació a quin és, en el marc de l'ordenament jurídic vigent, l'abast, naturalesa i efectes de l'informe urbanístic en el procediment d'autorització ambiental integrada; i de determinar les seves diferències i la seva relació amb l'informe sobre adequació de la instal·lació a tots els aspectes que siguin de competència municipal i amb la llicència urbanística. Tot això amb la finalitat de contribuir a una millor aplicació de la normativa vigent i salvaguardar adequadament l'àmbit de competències que correspon als municipis —en base a les seves atribucions en matèria d'urbanisme— en els procediments d'autorització ambiental integrada, en què la competència resolutòria recau en les comunitats autònomes.

ABSTRACT: This article studies the urban-planning report in Spain to determine municipal urban-planning competencies within the procedure for integrated environmental authorization. An in-depth analysis of the urban-planning report is presented, looking not only at how such reports are regulated under the current legislation regarding the integrated prevention and control of pollution at national and regional levels, but also at how this legislation is being interpreted by the Spanish Supreme Court and High Courts of Justice. It aims, therefore, to offer some interpretive guidelines regarding what, under the current legal code, is the scope, nature and purpose of the town-planning report in the procedure for integrated environmental authorization, and to determine its differences from and similarities to the urban-planning license. The ultimate aim is help improve the application of the current legislation and to adequately safeguard

the urban-planning competencies pertaining to municipalities in the procedure for integrated environmental authorization; that is, in a procedure where the final decision-making competency resides with the regional governments.

PALABRAS CLAVE: Informe urbanístico — Autorización ambiental integrada — Licencia urbanística — Medio ambiente — Urbanismo — Municipios.

PARAULES CLAU: Informe urbanístic — Autorització ambiental integrada — Llicència urbanística — Medi ambient — Urbanisme — Municipis.

KEY WORDS: Urban-planning Report — Integrated Environmental Authorization — Urban-planning License — Environment — Urban-Planning — Municipalities.

Sumario: I. Introducción. II. El informe urbanístico en el procedimiento de autorización ambiental integrada: marco jurídico. 1. La relevancia y la finalidad del informe urbanístico. 2. La regulación del informe urbanístico en la normativa reguladora de la prevención y el control integrados de la contaminación: análisis de las previsiones normativas estatales y autonómicas. 3. La impugnación del informe urbanístico: aspectos más destacables. III. El informe urbanístico a la luz de la jurisprudencia contencioso-administrativa. 1. Alcance de la necesidad del informe urbanístico: la extensión de su exigencia a las modificaciones sustanciales de actividades que ya cuentan con autorización ambiental integrada y a los procedimientos de renovación de la autorización ambiental integrada. 2. Contenido del informe urbanístico: la compatibilidad urbanística del proyecto con el planeamiento urbanístico. 3. Órgano competente para la emisión del informe urbanístico: el silencio de la normativa básica estatal. 4. Naturaleza y efectos del informe urbanístico: ¿informe preceptivo y vinculante? IV. Diferencias y relaciones entre el informe urbanístico y el informe sobre adecuación de la instalación a todos los aspectos que sean de competencia municipal: ¿puede referirse este último a la materia urbanística? V. El informe urbanístico y la licencia urbanística: diferencias y relaciones entre ambos instrumentos. VI. Consideraciones finales. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La autorización ambiental integrada, introducida en el ordenamiento jurídico español por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC), constituye una técnica de intervención administrativa de carácter preventivo que persigue el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto². Su finalidad es establecer, para las instalaciones sometidas a esta —las

² Artículo 1 de la LPCIC. En general, sobre la autorización ambiental integrada, *vid.* BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2014, pp. 1290-1371; FORTES MARTÍN, A., *El Régimen Jurídico de la Autorización Ambiental Integrada*, Ecoiuris, Las Rozas

recogidas en el anexo 1 de la LPCIC—, todas aquellas condiciones que garanticen el cumplimiento de esta ley a través de un procedimiento que asegure la coordinación de las distintas administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares; y disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos, de vertidos a las aguas continentales —incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento— y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles³.

Estamos, por tanto, ante una autorización que se configura “como instrumento de integración de procedimientos y técnicas ambientales”⁴ y que integra en una sola resolución administrativa los controles ambientales⁵. En el ámbito de las grandes instalaciones industriales que forman parte de su ámbito de aplicación, pretende hacer realidad, como señala BETANCOR RODRÍGUEZ⁶, “el objetivo maximalista de una única autoridad ambiental de control, un único procedimiento de control y un único título jurídico administrativo que exteriorice el resultado del control”, lo que supone “la integración de la autoridad, del procedimiento y de la autorización en el ámbito de la

(Madrid), 2004, pp. 231-549; GARCÍA URETA, A. (ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Zaragoza, 2004, *in totum*; LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., *La autorización ambiental integrada: Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002, *in totum*; PERNAS GARCÍA, J. J., *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004, *in totum*; REVUELTA PÉREZ, I., *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003, *in totum*; y VALENCIA MARTÍN, G., MOLINA GIMÉNEZ, A., ROSA MORENO, J., OCHOA MONZÓ, J., DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., TEROL GÓMEZ, R. y REVUELTA PÉREZ, I., *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Aranzadi, monografía asociada a la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Cizur Menor (Navarra), 2003, *in totum*.

³ Así lo prevé el artículo 11.1 de la LPCIC.

⁴ 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*, núm. 200, 2003, p. 17.

⁵ Téngase en cuenta, sin embargo, que, como señala FORTES MARTÍN, *El Régimen.... cit.*, p. 317, el propósito integrador de la autorización ambiental no se alcanza totalmente.

⁶ BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 46, 2002, p. 5.

protección ambiental”. La consecución de este objetivo exige integrar en un mismo procedimiento controles que corresponden a distintas administraciones públicas — estatal, autonómica y local—. Ello se consigue atribuyendo la competencia de otorgamiento de la autorización ambiental integrada a la administración de la comunidad autónoma en cuyo territorio se ubique la instalación de que se trate, e integrando en el procedimiento de autorización ambiental integrada, a través de informes, determinadas intervenciones que corresponden a la Administración General del Estado y a los municipios⁷. De este modo, las competencias de la Administración estatal en materia de vertidos al dominio público hidráulico en cuencas intercomunitarias se integran mediante un informe, preceptivo y vinculante, emitido por el organismo de cuenca competente; y las competencias de los municipios, a través del informe urbanístico que debe acompañar la solicitud de autorización ambiental integrada y de la emisión de un informe sobre la adecuación de la instalación proyectada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia. Tal como pone de relieve el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en la Sentencia núm. 82/2015, de 12 de febrero de 2015⁸:

La legislación básica estatal, contenida en la Ley 16/2002 y su reglamento de desarrollo, contiene una decidida defensa de los intereses municipales en el marco de la toma de decisión respecto al otorgamiento de las AAI, haciendo partícipe al Ayuntamiento en el procedimiento en dos momentos diferentes: en el momento de la solicitud —a través del informe de compatibilidad con el planeamiento urbanístico que el promotor debe acompañar a la misma— y durante la instrucción del procedimiento —a través del informe sobre aspectos de su competencia— [FJ 4.º].

Aun cuando la LPCIC atribuye un papel central a las comunidades autónomas en los procedimientos de autorización ambiental integrada, al otorgarles la competencia resolutoria, también garantiza el derecho de los municipios a intervenir en estos procedimientos en defensa de sus propios intereses. No olvidemos las importantes

⁷ Como pone de manifiesto DOMÍNGUEZ SERRANO, J., *La prevención y control integrados de la contaminación*, Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 212-213: “La técnica de los informes pretende preservar los títulos competenciales concurrentes, ya sean vinculantes o como forma de consulta preceptiva para que se ponga de manifiesto si se afecta el contenido de la competencia de la Administración consultada, en cuyo caso sí es vinculante, lo que supone condicionar la decisión del inferior, incorporando las observaciones de todos los órganos con competencia en la materia pero que no tienen la potestad de resolver el procedimiento; en la que algunos autores han visto una codecisión”.

⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 82/2015, de 12 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Marta María García Pérez).

competencias de que disponen los municipios en materia de urbanismo⁹ y medio ambiente¹⁰. De ahí que la LPCIC tenga bien presente la necesaria participación de estos entes locales en los procedimientos de autorización ambiental integrada y posibilite su intervención en el procedimiento mediante diversas fórmulas: el informe urbanístico, contemplado en el artículo 15, y el informe “sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia”, recogido en el artículo 18¹¹. Todo ello sin perjuicio de las competencias de los municipios para el otorgamiento, en su caso, de otras autorizaciones o licencias que también deban concurrir para las instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada —por ejemplo, la licencia urbanística¹²—.

Este trabajo se centra en el análisis de una de las vías de participación municipal señaladas en el procedimiento de autorización ambiental integrada (el informe urbanístico), con el fin de clarificar los principales aspectos de su régimen jurídico a la luz de la reciente jurisprudencia en la materia.

⁹ Sobre las competencias de los municipios en materia de urbanismo, *vid.* GIFREU FONT, J., *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 135-148.

¹⁰ Sobre las competencias de los municipios en materia de medio ambiente, *vid.*, por todos, CASADO CASADO, L., “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (III), 2015, pp. 201-283.

¹¹ El Consejo de Estado, en su Dictamen 1781/2001, de 20 de septiembre, emitido sobre el Anteproyecto de Ley de prevención y control integrados de la contaminación, llama la atención sobre la complejidad que supone esta duplicidad de informes:

“En el procedimiento diseñado por el anteproyecto para obtener la autorización ambiental integrada, se prevé un informe urbanístico del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación —expedido a solicitud del interesado— (artículo 15) y otro informe posterior sobre la adecuación de la instalación 'analizada a todos (quiere decir 'en todos') aquellos aspectos que sean de su competencia, una vez concluido el período de información pública (art. 18).

Es una opción legítima —y tal vez ineludible— que no puede ser objeto de reparo, aunque, cuando se trata de simplificar trámites, llame la atención esta duplicidad de informes de una misma entidad que, además, va a volver a intervenir para conceder la licencia de actividades y, en su caso, la de actividades clasificadas regulada en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre; si bien es cierto que estas autorizaciones sustantivas son posteriores al otorgamiento de la autorización ambiental integrada (art. 11 del anteproyecto)” (apartado 3, dentro del análisis que se realiza del artículo 18 del Anteproyecto).

¹² Como apunta GIFREU FONT, *L'ordenació...*, *cit.*, pp. 720 y 728, la licencia urbanística constituye una medida de control preventivo de la actividad de edificación y de uso del suelo y el subsuelo que incide sobre el ejercicio del *ius aedificandi* —aunque no sobre su contenido— mediante la verificación de la licitud de la actuación propuesta. La licencia urbanística se entiende otorgada salvado el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, de manera que el control de legalidad que lleva a cabo la Administración se circunscribe exclusivamente a la materia urbanística y no se extiende a cuestiones ajenas como la titularidad dominical de los terrenos.

II. EL INFORME URBANÍSTICO EN EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA: MARCO JURÍDICO

La autorización ambiental integrada permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que esta cumple el objeto y las disposiciones de la LPCIC. Se trata, por tanto, de una autorización a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, es decir, a efectos medioambientales, sectoriales, no urbanísticos¹³. Por ello, no exime de la obtención de otras autorizaciones a las que estén sometidas las instalaciones en aplicación de normativas sectoriales no integradas; entre ellas, la licencia municipal urbanística. En efecto, la LPCIC no integra dentro del procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada la licencia urbanística y ambas, como señala AGOUES MENDIZÁBAL¹⁴, se mantienen “como dos procedimientos distintos que dan lugar a distintas resoluciones y sirven a bienes jurídicos distintos”.

Sin embargo, entre la autorización ambiental integrada y las cuestiones urbanísticas existe una estrecha interrelación¹⁵, dada la importancia de las cuestiones relacionadas con el urbanismo a la hora de implantar una nueva actividad. De ahí que se establezcan mecanismos de coordinación entre ambos tipos de control. Es en este contexto donde debemos situar el informe urbanístico que debe emitir el ayuntamiento en cuyo territorio vaya a ubicarse la instalación en el procedimiento de autorización ambiental integrada. A través de esta intervención municipal se pone en conexión la autorización ambiental integrada con la planificación urbanística¹⁶. Sin duda, “la técnica del control integrado de la contaminación, a través del informe urbanístico municipal, supone un avance innegable

¹³ Así lo pone de manifiesto el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en la Sentencia núm. 80/2011, de 1 de febrero de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazábal), FJ 4.º.

¹⁴ AGOUES MENDIZÁBAL, C., “Autorización ambiental integrada y licencias municipales de obras y de actividades clasificadas”, GARCÍA URETA, A. (ed.), *Régimen...*, cit., p. 118.

¹⁵ Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en varias sentencias. *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia núm. 1828/2014, de 5 de mayo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: Eduardo Calvo Rojas), FJ 3.º, y la Sentencia núm. 3317/2015, de 6 de julio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: César Tolosa Tribiño), FJ 5.º. En ambas se afirma lo siguiente: “Frente a la desconexión que pretende la recurrente entre la autorización ambiental integrada y las cuestiones urbanísticas, la sentencia de instancia deja explicado con suficiente claridad que entre aquella y estas existe una estrecha interrelación [...]”.

¹⁶ REVUELTA PÉREZ, *El control...*, cit., p. 144.

en la integración efectiva de la perspectiva urbanística en el control ambiental de las actividades más contaminantes”¹⁷.

1. La relevancia y la finalidad del informe urbanístico

El informe urbanístico municipal garantiza la competencia de los entes locales en materia urbanística y de ordenación del territorio en el procedimiento de autorización ambiental integrada¹⁸, dado el amplio interés de las corporaciones locales en este ámbito¹⁹. Su finalidad, como ha puesto de manifiesto REVUELTA PÉREZ²⁰, es “comprobar, como cuestión al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, la adecuación de la localización de la actividad a la ordenación urbanística, esto es, su compatibilidad con la clasificación del suelo, la zonificación o los usos que permite el planeamiento en la zona afectada”. De este modo, “la ordenación urbanística se convierte en un verdadero condicionante para la autorización ambiental de las actividades”²¹.

Además, responde a un principio de economía²², por cuanto, al ser aportado junto con la solicitud de autorización, permite conocer antes de iniciarse el procedimiento de autorización ambiental integrada si la instalación proyectada es compatible con el planeamiento urbanístico, con lo que se evita, de este modo, la tramitación de un

¹⁷ Así lo pone de manifiesto REVUELTA PÉREZ, *El control..., cit.*, p. 147.

¹⁸ Así lo destacan LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A. y PERNAS GARCÍA, J. J., *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, p. 599; y PERNAS GARCÍA, *Estudio..., cit.*, p. 152.

¹⁹ REVUELTA PÉREZ, *El control..., cit.*, p. 143.

²⁰ *Ibidem*, p. 144.

²¹ *Ibidem*, p. 144.

²² En este sentido, PERNAS GARCÍA, *Estudio..., cit.*, p. 153. En cambio, BASSOLS COMA, “Régimen...”, *cit.*, p. 27, considera que la economía procesal se elimina al no responder el esquema procedimental establecido por la LPCIC a una buena lógica. En su opinión, “si el Ayuntamiento pretende pronunciarse con solvencia deberá conocer las características básicas del proyecto de instalación, lo que obligará al peticionario a presentar ante el Ayuntamiento prácticamente la misma documentación del proyecto necesaria para el otorgamiento de la AAI, con lo que la economía procesal se elimina”. Por ello, apunta que “quizás hubiese sido suficiente que para iniciar el procedimiento de AAI se presentara una cédula, certificación o información urbanística acreditativa de las condiciones urbanísticas del terreno compatibles con la instalación y, posteriormente, en el seno del procedimiento de AAI solicitar a la vista de toda la documentación la efectiva compatibilidad o incompatibilidad del proyecto de instalación con el planeamiento urbanístico”.

procedimiento que devendría inútil si el proyecto ya no se adecúa desde el punto de vista urbanístico²³.

Tal y como ha establecido el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en la Sentencia núm. 80/2011, de 1 de febrero de 2011²⁴, la emisión del informe urbanístico

[...] trata de prevenir que existiendo un informe urbanístico negativo, que implica la imposibilidad de ubicar determinada instalación por razones urbanísticas, se conceda la AAI en relación con una instalación cuya ubicación no se compadece con el planeamiento urbanístico, y que, en último término, no sería posible instalar por razones urbanísticas, aunque fuera posible por razones medioambientales [FJ 4.º].

En definitiva,

[...] el art. 15 de la Ley 16/2002 lo que trata es de prevenir que pudiera dictarse una AAI, en relación a una instalación cuya ubicación no sea posible por resultar incompatible con el planeamiento urbanístico, posibilitando al interesado, que no es otro que el solicitante de la AAI, la impugnación del informe urbanístico [FJ 4.º].

2. La regulación del informe urbanístico en la normativa reguladora de la prevención y el control integrados de la contaminación: análisis de las previsiones normativas estatales y autonómicas

La LPCIC requiere, en su artículo 12.1.b), que la solicitud de autorización ambiental integrada contenga un “informe urbanístico del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15”²⁵. Este informe se regula en el artículo 15 de la LPCIC, que tiene la consideración, como toda la Ley, de legislación

²³ En esta misma línea, VALENCIA MARTÍN, G., “Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada”, VALENCIA MARTÍN, MOLINA GIMÉNEZ, ROSA MORENO, OCHOA MONZÓ, Díez SÁNCHEZ, TEROL GÓMEZ y REVUELTA PÉREZ, *Estudios...*, *cit.*, pp. 54-55, considera que la finalidad es “evitar la pérdida de tiempo que supondría tramitar la autorización ambiental de una instalación disconforme con la ordenación urbanística”.

²⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 80/2011, de 1 de febrero de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazábal), FJ 4.º.

²⁵ El apartado 1 del artículo 12 de la LPCIC ha sido modificado por el artículo 1.10 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 relación con la letra b) del artículo 12.1, la modificación ha consistido en añadir al informe el adjetivo “urbanístico”. Con anterioridad, únicamente se indicaba que la solicitud debía ir acompañada de un “Informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15”.

básica sobre protección del medio ambiente²⁶. Con arreglo a este precepto, el ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación debe emitir este informe, previa solicitud del interesado²⁷, en el plazo máximo de treinta días²⁸. En caso de no hacerlo, “dicho informe se suplirá con una copia de la solicitud del mismo”. Aun cuando se fija un plazo máximo de treinta días para la emisión de este informe, la Ley admite que pueda suplirse con una copia de la solicitud de este. Por lo tanto, transcurridos los treinta días, el interesado puede solicitar la autorización ambiental integrada adjuntando únicamente la copia de la solicitud del informe.

En cuanto a los efectos de este informe, el artículo 15 no establece que el informe sea vinculante. Se limita a determinar que si el informe urbanístico 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”²⁹. El informe

²⁶ *Vid.* la disposición final sexta de la LPCIC.

²⁷ La LPCIC no especifica el contenido que debe tener la solicitud del informe urbanístico por parte del interesado. Sí lo hacen, en cambio, algunas normas autonómicas. Así, por ejemplo, la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, concreta que con la solicitud del informe urbanístico municipal deben acompañarse los siguientes documentos (art. 22.2):

- a) Plano georreferenciado para el supuesto de autorización ambiental integrada y plano de emplazamiento para los restantes instrumentos de intervención ambiental, en el que figure la totalidad de la parcela ocupada por la instalación proyectada.
- b) Memoria descriptiva de la instalación y actividad con sus características principales.
- c) Necesidad de uso y aprovechamiento del suelo.
- d) Requerimientos de la instalación respecto a los servicios públicos esenciales.

En términos similares, *vid.* también el Decreto andaluz 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada (art. 15.1); y el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental.

²⁸ Algunas normas autonómicas han establecido un plazo diferente. Así, la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, fija un plazo de un mes para la emisión del informe (art. 22.3).

²⁹ Idénticas previsiones se recogen en la normativa autonómica. *Vid.* los artículos 12.2 del Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención ambiental de Castilla y León; 22.6 de Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades; 53.3 de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental de Aragón; 15.4 del Decreto andaluz 5/2012, de 17 de enero, que exige la previa audiencia a las personas o entidades interesadas antes de dictarse resolución motivada que ponga fin al procedimiento y archivarse las actuaciones; 13.4 del Decreto cántabro 19/2010, de 18 de marzo, que desarrolla reglamentariamente la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado; 60.3 de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades; 20.1

urbanístico puede emitirse en cualquier momento posterior al plazo máximo de treinta días fijado por la LPCIC para su emisión. Ahora bien, si es negativo y se recibe antes del otorgamiento de la autorización, el órgano competente para el otorgamiento de la autorización debe dictar una resolución motivada que ponga fin al procedimiento y archivar las actuaciones. De este modo, un informe negativo, con independencia del momento temporal en que se haya emitido, frustra todas las expectativas del interesado de obtener una autorización ambiental integrada. Existe, por lo tanto, como ha señalado LAZCANO BROTONS³⁰, “una inicial subordinación de lo ambientalmente autorizable a las previsiones urbanísticas de planeamiento, algo que se estima razonable”. Ahora bien, no puede ocultarse que esta regulación, como ha advertido AGOUES MENDIZÁBAL³¹, genera una gran inseguridad jurídica, habida cuenta de que pudiera darse el caso de que se hayan completado todos los trámites exigibles que concurren en el procedimiento de autorización ambiental integrada y, en el último momento, justo cuando iba a resolverse el procedimiento, se reciba el informe urbanístico desfavorable del municipio. Por ello, esta autora defiende que hubiera sido más acorde con el principio de seguridad jurídica que el legislador exigiese al ayuntamiento pronunciarse en un determinado plazo y que, a falta de resolución, adquiriera un sentido positivo.

La regulación del informe urbanístico contemplada en la LPCIC no determina el contenido de este informe —se limita a indicar que deberá acreditar la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico— ni tampoco el órgano competente para emitirlo. En cuanto a su contenido, el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la LPCIC³² (en

de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental; y 10.6 del Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo.

³⁰ LAZCANO BROTONS, I., “La regulación del procedimiento para la obtención de la autorización ambiental integrada en la Ley de prevención y control integrados de la contaminación”, GARCÍA URETA (ed.), *Régimen...*, cit., p. 259.

³¹ AGOUES MENDIZÁBAL, “Autorización...”, cit., pp. 119-120.

³² Este real decreto deroga el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo de la LPCIC (*vid.* disposición derogatoria única). En el Real Decreto 509/2007, el informe urbanístico se regulaba en el artículo 5, que se limitaba a prever que este informe era independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible, si bien “las cuestiones sobre las que se pronuncie dicho informe vincularán al ente local en el otorgamiento de las licencias o autorizaciones que sean exigibles”, y en la disposición transitoria única, que incorporaba algunas previsiones interesantes en cuanto al régimen aplicable a las instalaciones existentes. Con relación a esta cuestión, preveía que, en el procedimiento de adaptación de instalaciones existentes, serían exigibles los trámites de información pública y los informes preceptivos del ayuntamiento y, en su caso, del organismo de cuenca contemplados en el título III de la LPCIC. A efectos de la elaboración del informe urbanístico, establecía que “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

adelante, REI)³³, establece, en su artículo 7.2, que “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”³⁴. Algunas normas autonómicas han precisado mejor el contenido que debe tener este informe. Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades, concreta que el informe debe acreditar no solo la compatibilidad de la actividad con el planeamiento urbanístico, sino también, en su caso, “con las ordenanzas municipales relativas al mismo”³⁵; y, en Cataluña, la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, añade con “la disponibilidad y la suficiencia de los servicios públicos que exija la actividad”³⁶.

Tanto la ley valenciana como la catalana mencionadas concretan con mayor grado de detalle el contenido del informe urbanístico y van más allá de las previsiones a que acabamos de referirnos. Así, la primera prevé que versará sobre los siguientes aspectos: el planeamiento al que está sujeto la finca y su localización sobre plano según el planeamiento urbanístico vigente; la clasificación y calificación urbanística del suelo, indicándose, en el supuesto de que la actividad pretenda ubicarse en suelo no urbanizable, la necesidad de tramitar declaración de interés comunitario; los usos urbanísticos admitidos y, en su caso, la existencia de limitaciones de carácter estrictamente urbanístico; las modificaciones del planeamiento que, en su caso, se estén elaborando y que pudieran afectar a la ubicación de la instalación; y las circunstancias previstas, en su caso, en los instrumentos de planificación urbanística para las instalaciones existentes con

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”. Sobre ello, *vid.* REVUELTA PÉREZ, *El control...*, *cit.*, pp. 149-153. Asimismo, con relación a la emisión del informe urbanístico sobre instalaciones preexistentes, *vid.* LAZCANO BROTONS, “La regulación...”, *cit.*, pp. 260-261.

³³ Con arreglo a la disposición final cuarta del REI, este real decreto tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

³⁴ En idéntico sentido, el artículo 53.1 de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre.

³⁵ Artículo 22.1 de la Ley 6/2014, de 25 de julio. De forma similar, el artículo 10.3 del Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, determina que el informe de compatibilidad urbanística “deberá determinar motivadamente la compatibilidad o no de la instalación proyectada con la normativa y el planeamiento municipal”.

³⁶ Artículo 17.1.d) de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre.

anterioridad a la aprobación de estos³⁷. Y la ley catalana determina que, en el caso de que se quiera ubicar 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”³⁸.

Por lo que respecta al órgano competente para la emisión del informe urbanístico, ante el silencio de la legislación básica estatal, algunas normas autonómicas sí que han incorporado previsiones al respecto. Así, la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Comunidad Valenciana, prevé que el informe urbanístico municipal “se acompañará en todo caso de certificado suscrito por el secretario/a de la corporación con el visto bueno del/de la alcalde/sa presidente/a del ayuntamiento en el cual se contendrá pronunciamiento expreso sobre la compatibilidad o incompatibilidad urbanística del proyecto con el planeamiento urbanístico”³⁹.

Asimismo, algunas normas autonómicas contemplan, con relación al informe urbanístico, la situación en que una actividad afecte a varios municipios. Es el caso del Decreto andaluz 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, cuyo artículo 15.3 prevé, en este caso, que la persona o entidad solicitante de la autorización deberá presentar los informes de compatibilidad urbanística de los municipios afectados o sus solicitudes, si hubiera transcurrido el plazo para su emisión.

Ni la LPCIC ni el REI tampoco prevén cuándo caduca el informe urbanístico. Sí incluye algunas previsiones al respecto alguna norma autonómica. Es el caso de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, cuyo artículo 60.7 determina que “El informe urbanístico caduca en el plazo que se fija en el mismo informe, con un mínimo de seis meses, y, en

³⁷ Artículo 22.3 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio. *Vid.* también previsiones similares en el artículo 13.1 del Decreto cántabro 19/2010, de 18 de marzo; 10.4 del Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre; y 41.b) del Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo del Título I, “Intervención Administrativa”, de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja.

³⁸ Artículo 60.6 de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre.

³⁹ Artículo 22.4 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio.

su defecto, a los dos años de haber sido expedido, para presentar la solicitud o la comunicación correspondientes”.

3. La impugnación del informe urbanístico: aspectos más destacables

El artículo 24 de la LPCIC se refiere a la impugnación de los informes vinculantes emitidos en el procedimiento de autorización ambiental integrada.

Con arreglo a este precepto:

Los interesados podrán oponerse a los informes vinculantes emitidos en el procedimiento regulado en esta Ley mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para los casos en que los citados informes impidiesen el otorgamiento de dicha autorización.

A la vista de lo establecido en este artículo, hay dos vías para impugnar los informes vinculantes: una, a través de la impugnación de la resolución que finaliza el procedimiento de autorización ambiental integrada; y otra, de forma autónoma, en vía administrativa o judicial, sin esperar la conclusión del procedimiento⁴⁰, cuando los informes impiden el otorgamiento de dicha autorización⁴¹. Por tanto, el informe urbanístico desfavorable, por su carácter vinculante, dado que impide el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, es susceptible de impugnación autónoma de la resolución que ordena el archivo de las actuaciones. Así lo han confirmado tanto la doctrina⁴² como algunos pronunciamientos judiciales. Por ejemplo, en la Sentencia núm. 402/2012, de 22 de marzo⁴³, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestima el

⁴⁰ Ahora bien, como señala BETANCOR RODRÍGUEZ, “La Ley...”, *cit.*, p. 11, “esto no quita para que también la impugnación se pueda producir mediante la impugnación de la resolución denegatoria de la autorización dictada sobre la base del informe negativo vinculante”.

⁴¹ Así lo confirma, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la Sentencia núm. 406/2012, de 19 de abril (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: Edilberto José Narbón Láinez), FJ 3.º.

⁴² *Vid.*, entre otros, BETANCOR RODRÍGUEZ, “La Ley...”, *cit.*, p. 11, y MARÍ OLANO, J. y POVEDA GÓMEZ, P., *Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2002, p. 44, nota al pie 98.

⁴³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 402/2012, de 22 de marzo de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Juan Francisco López de Hontanar Sánchez).

motivo de inadmisibilidad del recurso invocado por el Ayuntamiento del Real Sitio de San Fernando de Henares y considera que el informe urbanístico desfavorable es un acto de trámite cualificado susceptible de impugnación autónoma. Efectivamente, afirma lo siguiente:

[...] conforme a la dicción del artículo 15 de la Ley 16/2002 el informe urbanístico desfavorable del Ayuntamiento vincula, en todo caso, a la Comunidad Autónoma y supone el fin y archivo inmediato del procedimiento que pende ante ésta. Por lo tanto, no puede calificarse de un mero acto de trámite, y como tal es susceptible de impugnación autónoma [...]. Por tanto el recurso contencioso-administrativo es admisible pues aun tratándose de un acto de trámite tiene naturaleza calificada en la medida que decide directamente el fondo del asunto, pudiendo por tanto ser objeto de enjuiciamiento separado conforme establece el artículo 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [FJ 3.º].

En cambio, si el informe urbanístico es favorable, su impugnación se deberá producir mediante la impugnación de la autorización⁴⁴.

Con relación a la impugnación del informe urbanístico, también deben tenerse presentes las reglas contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 24. Así, el apartado 2 establece determinaciones concretas respecto a los informes vinculantes cuando la impugnación en vía administrativa de la resolución que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada⁴⁵ afecte a las condiciones previstas en estos informes. En estos casos, “el órgano de la Comunidad Autónoma competente para resolver el recurso dará traslado del mismo a los órganos que los hubiesen emitido, con el fin de que éstos, si lo estiman oportuno, presenten alegaciones en el plazo de quince días. De

⁴⁴ En este sentido, BETANCOR RODRÍGUEZ, “La Ley...”, *cit.*, p. 11. AGOUES MENDIZÁBAL, “Autorización...”, *cit.*, p. 128, sostiene una interpretación diferente, ya que, según su parecer, si el informe urbanístico es positivo, se impone la aplicación del artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que permitiría la impugnación del informe como acto de trámite cualificado desde el momento en que pueda generar indefensión o perjuicios a terceros interesados, por lo que cabría su impugnación por estos.

⁴⁵ LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F., en LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización...*, *cit.*, pp. 261-262, señala que, aunque el artículo 24.2 de la LPCIC solo se refiere al supuesto de impugnación en vía administrativa de la resolución por la que se ponga fin al procedimiento de autorización, debe entenderse que las previsiones recogidas en este son aplicables también a otros dos supuestos: resoluciones de modificación de la autorización y resoluciones de autorización de modificaciones sustanciales de las instalaciones.

emitirse en plazo, las citadas alegaciones serán vinculantes para la resolución del recurso”⁴⁶.

Y el apartado 3 incluye algunas previsiones respecto a la vía contencioso-administrativa. Con arreglo a este precepto:

Si en el recurso contencioso-administrativo que se pudiera interponer contra la resolución que ponga fin a la vía administrativa se dedujeran pretensiones relativas a los informes preceptivos y vinculantes, la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada, conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por lo tanto, si el recurso contencioso-administrativo se dirige contra la resolución que pone fin al procedimiento de autorización ambiental integrada, motivada por el carácter negativo del informe urbanístico, el municipio será parte codemandada, ya que no puede ser privado de ser parte en un proceso en el que se va a producir un pronunciamiento sobre un asunto de estricta competencia local como es la compatibilidad con el planeamiento urbanístico de una determinada instalación⁴⁷.

III. EL INFORME URBANÍSTICO A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El análisis de las previsiones normativas analizadas debe completarse con el examen de la jurisprudencia recaída en esta materia —tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas—, que está contribuyendo a delimitar los supuestos en que resulta exigible el informe urbanístico, así como su contenido, órgano competente para su emisión y su naturaleza y efectos.

⁴⁶ En opinión de AGOUES MENDIZÁBAL, “Autorización...”, *cit.*, p. 129, el legislador pretende obligar a los municipios a que presenten alegaciones dentro del plazo establecido, “pero quizás resulte excesivo atribuir a la Administración autonómica la posibilidad de modificar el sentido del informe y contrariarlo en vía de recurso administrativo, cuando la Administración municipal no ha emitido las alegaciones en el plazo de quince días. En cualquier caso, al Ayuntamiento cuyo informe se ha visto desplazado por la resolución de la AAI, le queda la posibilidad de recurrir en vía contencioso-administrativa contra dicha resolución autonómica. El art. 19.2.e) LJCA legitima a las Entidades Locales territoriales para impugnar los actos emanados de los órganos autonómicos que afecten al ámbito de su autonomía”.

⁴⁷ Así lo pone de manifiesto AGOUES MENDIZÁBAL, “Autorización...”, *cit.*, p. 130.

1. Alcance de la necesidad del informe urbanístico: la extensión de su exigencia a las modificaciones sustanciales de actividades que ya cuentan con autorización ambiental integrada y a los procedimientos de renovación de la autorización ambiental integrada

Respecto al alcance de la exigencia del informe urbanístico, resulta de interés la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 5410/2015, de 10 de diciembre de 2015⁴⁸. Esta sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Generalitat de Catalunya y por una entidad mercantil contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 16 de julio de 2013, estimatoria en parte del recurso contencioso-administrativo interpuesto por varios particulares contra la resolución autonómica que concedía a una empresa autorización ambiental para la fabricación de papel tisú y manipulados en un establecimiento en el municipio de Mediona. En este sentido, la Sentencia estimaba las alegaciones para que la entidad mercantil titular de la autorización ambiental no instalara un nuevo generador de vapor con la construcción de una nueva sala de caldera, pero desestimaba las demás pretensiones planteadas.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa, dos son los aspectos más destacables de esta sentencia. Por una parte, el Tribunal Supremo considera que, en caso de modificación sustancial de una actividad que ya cuenta con una autorización ambiental integrada, es necesario el preceptivo certificado de compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. En el caso concreto, considera que la instalación de un nuevo generador de vapor tiene el carácter de sustancial, y, en consecuencia, determina que es preceptivo el certificado de compatibilidad urbanística, por lo que debe procederse a un nuevo análisis de la compatibilidad de la modificación sustancial que se pretende con el planeamiento urbanístico. Por otra, determina la imposibilidad de otorgamiento de la autorización ambiental integrada para esta modificación sustancial, de acuerdo con las determinaciones urbanísticas de las Normas Subsidiarias del municipio de Mediona, habida cuenta de que el artículo 166.6 de estas normas prohíbe en el sector del municipio afectado los usos industriales relativos a la pasta de papel, con la finalidad de impedir los usos insalubres y nocivos. De dicha prohibición se deriva la nulidad de pleno derecho de la autorización ambiental concedida para instalar el nuevo generador de vapor de autos

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 5410/2015, de 10 de diciembre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: Mariano de Oro-Pulido Pérez).

por incompatibilidad urbanística de la actividad. En consecuencia, declara no haber lugar a los recursos de casación interpuestos.

En una línea similar, el Tribunal Supremo, en la Sentencia núm. 1716/2016, de 12 de julio de 2016⁴⁹, también ha hecho extensiva la exigencia de informe urbanístico a los procedimientos de renovación de la autorización ambiental integrada⁵⁰. Así, afirma lo siguiente:

[...] coincidimos con la interpretación que el Tribunal *a quo* ha llevado a cabo de lo dispuesto en los artículos 12.1.b), 15, 17, 18 y 25 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, así como en el artículo 7 del Reglamento para el desarrollo y ejecución de esta Ley, aprobado por Real Decreto 509/2007, de 20 de abril⁵¹, aplicables *ratione temporis* a la renovación de la autorización ambiental integrada que nos ocupa.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1716/2016, de 12 de julio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: Jesús Ernesto Peces Morate). Esta sentencia resuelve los recursos de casación presentados por la entidad mercantil Electroquímica del Noroeste, S.A.U., y por la Xunta de Galicia contra la Sentencia núm. 83/2015, de 12 de febrero de 2015, dictada por la Sección 2.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso núm. 4389/2012, sostenido por el Ayuntamiento de Pontevedra contra la Resolución, de 23 de diciembre de 2011, de la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, por la que se otorgaba a Electroquímica del Noroeste, S.A.U., la renovación de la autorización ambiental integrada para la planta química de producción de cloro-alcálí y derivados en Lourizán (Pontevedra). En dicha Sentencia, el Tribunal Superior de Justicia falló estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Pontevedra y ordenó retrotraer las actuaciones al momento anterior a ser dictada la resolución impugnada a fin de que se dictase una nueva debidamente motivada, de acuerdo con lo expuesto en su FJ 6.º. El Tribunal Supremo, en cambio, considera que el Tribunal Superior de Justicia no “ha procedido correctamente anulando la resolución administrativa impugnada para que, con reposición de las actuaciones a la vía administrativa, la Administración autonómica ambiental dicte una nueva resolución en la que exprese las razones por las que rechaza o acepta las objeciones urbanísticas aducidas por el Ayuntamiento en sus informes, sino que debió pronunciarse acerca de si la renovación de la autorización ambiental integrada es o no ajustada a derecho a la vista de las indicadas objeciones y lo alegado y probado en el proceso” (FJ 4.º *in fine*). Por ello, ordenó reponer las actuaciones a la instancia para que dicha Sala, con libertad de criterio, dictara una nueva sentencia resolutoria de la cuestión planteada acerca de la conformidad o no a derecho de la renovación de la autorización ambiental integrada, objeto del pleito, sin ordenar la reposición de las actuaciones a la vía administrativa para que la Administración autonómica dictase nueva resolución relativa a la renovación de la autorización ambiental integrada objeto de controversia.

⁵⁰ Nótese, sin embargo, que, tras la modificación de la LPCIC por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la LPCIC y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, se ha eliminado el límite temporal de ocho años de vigencia de la autorización y el deber de renovación para su titular. En consecuencia, la autorización ambiental integrada ha pasado de ser una autorización temporal renovable periódicamente a ser una autorización indefinida, sin perjuicio, en su caso, de su revisión de oficio por causas sobrevenidas, prevista en el artículo 25.4 de la LPCIC. Sobre la modificación de la LPCIC por la Ley 5/2013, *vid.* 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, pp. 1-54.

⁵¹ En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 83/2015, de 12 de febrero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Marta María García Pérez), frente a la cual se presenta el recurso de casación resuelto por el Tribunal Supremo en la Sentencia objeto de análisis, el

Conforme a este precepto reglamentario, al que se remite el artículo 25.2 de la Ley 16/2002, en el procedimiento de renovación se incluirán, al menos, los trámites contemplados en el Capítulo II del Título III de la Ley 16/2002, de 1 de julio, entre los que están los previstos en los artículos 15, 17, 18 y 19 de la citada Ley 16/2002, y, por tanto, el informe urbanístico y los demás informes municipales sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos de la competencia municipal [FJ 3.º]⁵².

Cuestión distinta son los efectos que se anudan a los informes urbanísticos emitidos en los procedimientos de renovación de la autorización ambiental integrada, que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no son los mismos que los asociados a los informes urbanísticos recaídos en los procedimientos de otorgamiento de la autorización ambiental integrada⁵³.

Por otro lado, la jurisprudencia ha considerado que no es necesario el informe urbanístico municipal en los proyectos de incidencia supramunicipal. Así, en la Sentencia núm.

Tribunal Superior de Justicia de Galicia había hecho extensiva la exigencia de informe urbanístico a los procedimientos de renovación de la autorización ambiental integrada. En particular, consideraba que “[...] de lo que no hay duda alguna, es que el legislador ha querido que las actividades autorizadas sean compatibles con el planeamiento urbanístico y que dicha compatibilidad sea declarada por la Administración 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 aquél” (FJ 5.º). Idéntico pronunciamiento se recoge también en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 82/2015, de 12 de febrero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Marta María García Pérez), en la que se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Pontevedra contra una resolución de la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia (*vid.* el FJ 5.º).

⁵² En cambio, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en la Sentencia núm. 159/2016, de 14 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, ponente: Eduardo Rodríguez Laplaza), considera que el examen de compatibilidad urbanística debe realizarse en el procedimiento de autorización ambiental y no en el procedimiento de revisión periódica previsto en la legislación catalana para obtener la renovación de tal autorización: “No siendo por ello la revisión una nueva autorización ambiental, aun cuando no tenga por qué mantener el statu quo de la anterior, lo que va implícito en el concepto mismo de autorización de tracto sucesivo, sujeta a cuantas adaptaciones requiera en cada momento el interés público, representado por una respetuosa incidencia ambiental de la actividad en cuestión, la disconformidad a derecho que se cernía sobre la primitiva autorización continúa desplegando sus efectos sobre la revisada, no pudiendo en sede de revisión, y so pretexto de la misma, volver a traerse a colación la adecuación a planeamiento urbanístico de la actividad de que se trata, correspondiendo el examen de conformidad urbanística al expediente de autorización ambiental, no al de revisión, cuyo procedimiento no contempla el examen de la conformidad urbanística de la actividad” (FJ 3.º).

⁵³ Sobre esta cuestión, *vid. infra* el apartado III.4 de este trabajo.

741/2011, de 21 de julio de 2011⁵⁴, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia considera lo siguiente:

En lo que se refiere a que no existe informe de compatibilidad urbanística emitido por el Ayuntamiento de Pontevedra, hay que convenir con la codemandada en que, según determina el artículo 24 de la 10/1995, de Ordenación Territorial de Galicia, las determinaciones de los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal vinculan al planeamiento municipal, que tiene que adaptarse a ellos. Por lo tanto si el planeamiento municipal de Pontevedra tiene que adaptarse al Proyecto sectorial de incidencia supramunicipal para el asentamiento industrial en Lourizán, aprobado el 26-12-03, forzosamente tiene que existir esa compatibilidad y no es necesario informe municipal al respecto [FJ 4.º].

Con relación al referido proyecto sectorial de incidencia supramunicipal para el asentamiento industrial de Lourizán, el Tribunal Supremo, en la Sentencia núm. 1506/2016, de 22 de junio⁵⁵, considera que, al no haber sido anulado, sus determinaciones son válidas y eficaces y

condicionan al planeamiento urbanístico municipal [...] y, como aquél contiene la regulación detallada del suelo ocupado por las instalaciones, tal regulación prevalece sobre el planeamiento municipal [...], de modo que no cabe admitir, como pretende el Ayuntamiento, que la Autorización Ambiental Integrada no sea compatible urbanísticamente con dicho planeamiento, ya que éste debe ajustarse a la regulación detallada del suelo contenida en aquel Proyecto Sectorial [FJ 4.º *in fine*].

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 741/2011, de 21 de julio de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: José Antonio Méndez Barrera).

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1506/2016, de 22 de junio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: Jesús Ernesto Peces Morate). Esta sentencia resuelve el recurso de casación presentado por el Ayuntamiento de Pontevedra contra la Sentencia núm. 82/2015, de 12 de febrero de 2015, dictada por la Sección 2.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso núm. 4390/2012, sostenido por el Ayuntamiento de Pontevedra contra la Resolución, de 21 de diciembre de 2011, de la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, por la que se otorgaba al grupo empresarial ENCE Energía y Celulosa, S.A., la renovación de la autorización ambiental integrada para la fábrica de pasta de celulosa situada en Lourizán (Pontevedra). En la Sentencia, el Tribunal Superior de Justicia desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Pontevedra.

2. Contenido del informe urbanístico: la compatibilidad urbanística del proyecto con el planeamiento urbanístico

La LPCIC no concreta el contenido mínimo del informe urbanístico, aunque, tal como hemos señalado anteriormente, sí lo hacen algunas normas autonómicas⁵⁶. También la jurisprudencia ha contribuido a determinar el contenido de este informe⁵⁷. Así, en la Sentencia núm. 69/2011, de 2 de mayo de 2011⁵⁸, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias especifica que el informe debe establecer si el proyecto es o no compatible con la ordenación urbanística de aplicación. A este respecto:

[...] un contenido mínimo exigiría determinar la clasificación urbanística del suelo y los usos permitidos, los instrumentos de ordenación de aplicación y grado de desarrollo y urbanización; determinaciones normativas aplicables en virtud de normativa municipal de actividades clasificadas, tales como distancias, emplazamientos y demás circunstancias relevantes y lo que es más importante declarar si el proyecto es o no compatible con la normativa aplicable [FJ 7.º]⁵⁹.

Por ello, considera que no puede admitirse un informe en el que, como en el caso que dio origen a la sentencia, se soslayan cuestiones básicas como determinar cuál es la normativa urbanística de aplicación y si el proyecto es compatible con esta y si es autorizable teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes, en especial la existencia de un núcleo de población a 200 metros.

⁵⁶ *Vid. supra* el apartado II.2 de este trabajo.

⁵⁷ En la doctrina, BASSOLS COMA, “Régimen...”, *cit.*, p. 23, señala que “los aspectos básicos del Informe deberán versar sobre clasificación, uso y destino del suelo, emplazamientos, impactos en la calidad urbana, estándares urbanísticos y demás limitaciones estrictamente urbanísticas. Esta sujeción a estrictos parámetros urbanísticos aparece como razonable en la medida que otros aspectos en la difícil frontera entre medio ambiente y urbanismo van a ser objeto de valoración en otros trámites del procedimiento o pueden estar acreditados en base a los estudios de impacto incorporados al expediente o a documentos que deberán aportarse”.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede Las Palmas de Gran Canaria) núm. 69/2011, de 2 de mayo de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Inmaculada Rodríguez Falcón).

⁵⁹ En esta sentencia, el Tribunal Superior de Justicia también señala, en relación con el informe urbanístico, que “[...] si es un sistema general insular, es necesario interpretar la norma de forma integrada y la primera compatibilidad que tiene que tener la instalación es con el plan insular. Para explicarlo gráficamente, la instalación podría ser compatible con la normativa del municipio en que se instala e incompatible con la del municipio limítrofe. De tal manera que si la central eléctrica se ubica en un municipio, en este caso Arrecife y es colindante con área residencial de otro municipio, en este caso Teguiise, puede resultar compatible con las dos normativas, en una obra de ingeniería jurídica que en todo caso sería imperfecta, puesto que, es la única central eléctrica de la isla es un sistema general insular, y tiene que tener la compatibilidad con el PIOL, que a la vista está no la tiene” (FJ 7º).

El informe urbanístico debe pronunciarse, en consecuencia, sobre la compatibilidad urbanística del proyecto con el planeamiento urbanístico⁶⁰. Ahora bien, debe tratarse del planeamiento vigente y no del futurible, por lo que no puede fundamentarse en la previsión de que en el futuro se va a aprobar un nuevo plan general municipal. Así lo ha considerado el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en la Sentencia núm. 477/2011, de 20 de octubre de 2011⁶¹.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en la Sentencia núm. 636/2011, de 30 de junio de 2011⁶², también determina que, en la medida en que el ayuntamiento que tiene que informar sobre la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico tendrá posteriormente que otorgar o denegar la correspondiente licencia, “parece que aquel informe no debe descender a detalles propios de la concesión de la licencia” (FJ 4.º). En una línea similar, en la Sentencia núm. 82/2015, de 12 de febrero⁶³, sostiene lo siguiente:

El contenido del informe es determinar la “compatibilidad” con el planeamiento urbanístico. No se trata de licenciar un proyecto de obras, sino de autorizar el desarrollo de una actividad previa valoración de aptitud genérica del proyecto de AAI para ser desarrollado en el marco del planeamiento urbanístico. En otras palabras, no es preciso declarar el ajuste integral de las instalaciones al planeamiento urbanístico, sino que basta comprobar que las instalaciones se adecúan a la clasificación, uso y destino del suelo contenida en el planeamiento y que cumplen

⁶⁰ La LPCIC solo se refiere de forma expresa al planeamiento urbanístico, no al territorial. Con relación a esta cuestión, REVUELTA PÉREZ, *El control...*, cit., p. 147, llama la atención sobre el hecho de que la integración efectiva de la perspectiva urbanística en el control ambiental de las actividades más contaminantes se produce únicamente en relación con el planeamiento municipal. En su opinión: “Aun sin negar que éste constituye el instrumento planificador por excelencia, por su vocación aglutinadora del conjunto de planes de ordenación territorial y de políticas sectoriales, se echa en falta, atendido el interés supramunicipal que reviste la autorización de estas instalaciones, el establecimiento de mecanismos de integración con el planeamiento territorial autonómico. Esta posibilidad queda, por supuesto, abierta a las CCAA, que, en sus desarrollos normativos, deberían avanzar en este sentido” (p. 147). Por su parte, BASSOLS COMA, “Régimen...”, cit., p. 23, considera que la LPCIC 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. Asimismo, señala que las referencias al planeamiento urbanístico “habrá que interpretarlas en sentido amplio, debiendo comprenderse, análogamente, como parámetros de referencia el planeamiento territorial e incluso el sectorial con incidencia urbanística (legislación de Costas, puertos, patrimonio Histórico, etc.) y las normas de aplicación directa o técnicas análogas que las legislaciones urbanísticas autonómicas hayan contemplado” (p. 22).

⁶¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 477/2011, de 20 de octubre de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: Ignacio Merino Zalba), FJ 2.º.

⁶² Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 636/2011, de 30 de junio de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: José Antonio Méndez Barrera).

⁶³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 82/2015, de 12 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Marta María García Pérez).

las normas de aplicación directa fundamentalmente. Obviamente, este trámite no enerva el ejercicio de las competencias urbanísticas municipales (entre otras la de control y disciplina urbanística) que corresponderá ejercer oportunamente y en virtud de lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente [FJ 4.º].

En consecuencia, el informe urbanístico únicamente evalúa, a los efectos de obtener la autorización ambiental integrada, si es posible, conforme al ordenamiento urbanístico, realizar la actividad. Cuestión distinta es si las obras podrán en su momento ser autorizadas⁶⁴.

Por otro lado, resulta claro que el informe a que venimos haciendo referencia debe circunscribirse a los elementos urbanísticos y no a los ambientales. Así se deriva claramente de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 135/2010, de 12 de marzo de 2010⁶⁵. En ella se afirma lo siguiente:

[...] sí cabía a la Administración la valoración que de él hizo y que esta Sala comparte en atención a su finalidad y a su propio contenido. Lo primero porque lo que los antecedentes permiten presumir es la voluntad municipal de que el informe sirva de obstáculo a una solicitud a cuya concesión se opone ya en el momento de su emisión (de ahí la explícita solicitud de archivo del expediente que encabeza el informe). Lo segundo porque de su contenido no se deducen las razones “urbanísticas” que determinaron su sedicente carácter negativo y que no son otras que las recogidas en el art. 10.2 del D.F. 93/2006 que, aunque no directamente aplicable según lo dicho, sí sirve para ilustrarnos de cuáles son los aspectos a los que ha de referirse la compatibilidad urbanística, que no son, ciertamente, los recogidos en el repetido informe de 2004 [FJ 4.º].

Y continúa:

[...] Sin perjuicio de que como la demanda señala (y nosotros acabamos de recoger) alguna de las prescripciones que se dicen infringidas (la relativa al combustible) venga también recogida en la normativa urbanística, parece claro que las mismas son de naturaleza y objeto ambiental más que urbanístico. Así lo corrobora la mera lectura del recién citado art. 10 del D.F. 93/2006 que delimita qué ha de entenderse

⁶⁴ *Vid.* la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 402/2012, de 22 de marzo de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Juan Francisco López de Hontanar Sánchez).

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 135/2010, de 12 de marzo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: Antonio Rubio Pérez), FFJJ 4.º y 5.º.

por urbanístico. De ahí que el alegato debe entenderse más referido a la compatibilidad ambiental que a la urbanística [FJ 5.º].

Por último, debe tenerse en cuenta que, en el informe urbanístico, el ayuntamiento debe limitarse estrictamente, desde la perspectiva de sus competencias en materia de urbanismo, a valorar la compatibilidad de la actividad con el planeamiento urbanístico, y solo desde esta perspectiva puede justificar un informe desfavorable, sin que pueda entrar a realizar consideraciones sobre la solicitud de autorización ambiental integrada presentada que correspondan a la administración competente para su otorgamiento. En el caso que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 158/2016, de 14 de marzo de 2016⁶⁶, el Ayuntamiento de Cruïlles, Monells y Sant Sadurní de l'Heura había emitido un informe urbanístico desfavorable en la tramitación de una nueva autorización ambiental de un depósito controlado de residuos no especiales, ya existente, en el paraje de Vacamorta. El argumento principal para la emisión de este informe era que el Plan especial tramitado tenía por objeto la adecuación urbanística del emplazamiento actual de una actividad existente y que, en consecuencia, este no facultaba para la tramitación de una nueva autorización. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña considera lo siguiente:

[...] si la única tacha a que el Ayuntamiento recurre para emitir informe urbanístico desfavorable en el marco del procedimiento de solicitud de nueva autorización ambiental, de la Llei 20/2009, para la actividad de que se trata, viene dado por considerar que aquel Plan Especial venía a legalizar actividad ya existente, dotada de titulación ambiental, a la sazón declarada nula por decisión judicial, no firme en el momento de emitirse el informe, y no podía por ello servir de base a la solicitud de una nueva autorización, hemos de manifestar que tal razón es insuficiente para motivar el sentido del informe cuestionado, no pudiendo el Ayuntamiento, en relación con autorización para cuyo otorgamiento carece de competencia, prefigurar que, al tratarse de una actividad preexistente y ya autorizada, no quepa para la misma instar nueva autorización, con independencia de la suerte final que haya de merecer tal procedimiento, siendo vigente la figura de planeamiento especial tan traída, a salvo su modificación, derogación o declaración de nulidad, y por ello susceptible, en atención a su fuerza normativa, de amparar la solicitud de autorización de que se trata [FJ 2.º].

⁶⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 158/2016, de 14 de marzo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, ponente: Eduardo Rodríguez Laplaza).

Por ello, estima el recurso contencioso-administrativo presentado y condena al citado ayuntamiento a emitir informe urbanístico favorable a la actividad litigiosa.

3. Órgano competente para la emisión del informe urbanístico: el silencio de la normativa básica estatal

Como ya hemos comentado anteriormente, la LPCIC no especifica el órgano competente dentro del ayuntamiento para emitir el informe urbanístico. Ante este silencio, en la doctrina BASSOLS COMA⁶⁷ ha considerado que el órgano municipal competente para su emisión debe ser el alcalde, si bien no descarta la posibilidad de que la legislación autonómica —o el Reglamento orgánico municipal— pueda atribuir la competencia al Pleno municipal o, desde la perspectiva de la legislación autonómica, “articular también el Informe Urbanístico como un simple informe técnico o de juicios técnicos, pudiendo ser evacuado por el Secretario del Ayuntamiento, con los correspondientes asesoramientos municipales”⁶⁸.

Sobre esta cuestión, en la Sentencia núm. 135/2010, de 12 de marzo de 2010, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra entiende que el informe urbanístico emitido en el caso concreto tiene pleno valor y eficacia porque “ha de entenderse emitido por el Ayuntamiento ya que lo fue en respuesta a la solicitud a él dirigida por la promotora, porque se elaboró y firmó por su técnico competente (arquitecto municipal) y porque él mismo, el Ayuntamiento es quien se lo remite a dicha promotora”⁶⁹.

4. Naturaleza y efectos del informe urbanístico: ¿informe preceptivo y vinculante?

Ni la LPCIC ni el REI establecen de forma clara la naturaleza del informe urbanístico municipal. Por una parte, no determinan que se trate de un informe preceptivo. La LPCIC, si bien prevé que la solicitud de autorización ambiental integrada vaya acompañada del informe urbanístico del ayuntamiento, permite que pueda iniciarse el procedimiento de autorización ambiental integrada sin este (adjuntando una copia de su solicitud) e, incluso,

⁶⁷ BASSOLS COMA, “Régimen...”, *cit.*, pp. 25-26.

⁶⁸ Así lo prevé la legislación de la Comunidad Valenciana, tal y como se pone de manifiesto en el apartado II.2 de este trabajo.

⁶⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 135/2010, de 12 de marzo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: Antonio Rubio Pérez), FJ 4.º.

que pueda seguir adelante y desembocar en la resolución correspondiente en relación con la autorización sin haberse recibido⁷⁰.

Esta cuestión ha suscitado una cierta controversia a nivel doctrinal. Así, algunos autores, como MARÍ OLANO y POVEDA GÓMEZ⁷¹, sostienen que este informe no se considera como necesario para conformar la voluntad de la administración a la hora de otorgar o denegar la autorización y, en su caso, determinar el contenido de esta. En su opinión, se configura como un *prius* a la autorización que condiciona la continuidad del procedimiento autorizatorio. En una línea similar, VALENCIA MARTÍN⁷² califica el informe urbanístico (o, al menos, la acreditación de haberlo solicitado) como una condición de procedibilidad para la tramitación de la autorización ambiental integrada. Otros, como AGOUES MENDIZÁBAL⁷³, BETANCOR RODRÍGUEZ⁷⁴ y PERNAS GARCÍA⁷⁵, en cambio, sostienen que se trata de un informe preceptivo. Y otros, como MORA RUIZ⁷⁶, advierten que no queda muy claro su carácter preceptivo, por cuanto la LPCIC “admite la posibilidad de que, transcurridos los 30 días, el interesado puede solicitar la autorización ambiental, adjuntando una copia de la solicitud del informe, de manera que no sabemos muy bien cuál es la obligatoriedad del informe para la iniciación del procedimiento de autorización”.

Con relación a esta cuestión, encontramos algunos pronunciamientos diversos en la jurisprudencia. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 80/2011, de 1 de febrero de 2011, parte de que la LPCIC no establece expresamente el carácter preceptivo del informe urbanístico, que sí contempla, en cambio, para el informe

⁷⁰ En este sentido, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, en LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización...*, cit., p. 195. REVUELTA PÉREZ, *El control...*, cit., p. 144, señala lo siguiente: “La inactividad del Ayuntamiento no impide necesariamente el otorgamiento de la autorización, lo que puede significar que, en algún caso dudoso, llegue a otorgarse este título habilitante a instalaciones cuya ubicación no se acomode en el planeamiento”; si bien añade: “Esto no significa, claro está, que la instalación de la actividad vaya finalmente a materializarse en estas circunstancias, puesto que los municipios cuentan con instrumentos propios de control de la legalidad urbanística, como la licencia de actividad y de obras, pero plantea problemas desde el punto de vista de la seguridad jurídica de los interesados”.

⁷¹ MARÍ OLANO y POVEDA GÓMEZ, *Ley...*, cit., p. 44, nota al pie 98.

⁷² VALENCIA MARTÍN, “Contenido...”, cit., p. 55.

⁷³ AGOUES MENDIZÁBAL, “Autorización...”, cit., p. 119.

⁷⁴ BETANCOR RODRÍGUEZ, “La Ley...”, cit., pp. 8 y 9.

⁷⁵ PERNAS GARCÍA, *Estudio...*, cit., p. 152.

⁷⁶ MORA RUIZ, M., “Prevención y control integrados de la contaminación: ¿realidad o ficción?: Análisis de la Ley de prevención y control integrados y posterior desarrollo autonómico”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 4, 2003, p. 124.

del organismo de cuenca. Por ello, considera que “[...] se contempla como presupuesto previo que garantiza la compatibilidad urbanística de la instalación, en la ubicación prevista” (FJ 4.º). También la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 626/2011, de 23 de junio de 2011⁷⁷, considera que la Ley “dice que si el informe fuera negativo es vinculante; no dice que el informe es preceptivo o necesario para resolver” (FJ 4.º). En una línea similar, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en la Sentencia núm. 150/2011⁷⁸, afirma con relación al informe urbanístico:

[...] por más esfuerzos que se hagan esa figura no cabe subsumirla ni en una figura de planeamiento ni en una figura de gestión urbanísticas, como resulta obvio, pero tampoco en el ámbito de una regular licencia de parcelación de terrenos, de edificación, reforma, rehabilitación o derribo de construcciones, y tampoco de una licencia de instalación o ampliación de actividades o usos concretos y de otras autorizaciones municipales conexas establecidas por la legislación sectorial.

Antes bien y al contrario, de lo único que se trata es de un mero certificado que constituye un requisito previo para con la solicitud de la titulación ambiental que en su caso proceda y más todavía cuando a diferencia de lo normado en sede urbanística para con los certificados de aprovechamiento urbanístico carece de efectos para con la licencia a otorgar en el plazo posterior establecido [FJ 3.º].

Por el contrario, en la Sentencia núm. 82/2015, de 12 de febrero, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia sostiene que es un informe preceptivo, es decir, de recabación obligatoria⁷⁹.

Por otra parte, respecto al carácter vinculante o no del informe urbanístico, la LPCIC no determina expresamente su carácter vinculante como sí hace con el informe del

⁷⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 626/2011, de 23 de junio de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Cristina María Paz Eiroa).

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia núm. 150/2011, de 1 de marzo de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, ponente: Manuel Táboas Bentanachs).

⁷⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 82/2015, de 12 de febrero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Marta María García Pérez), FJ 4.º.

organismo de cuenca⁸⁰. Únicamente determina que, en caso de que fuera negativo⁸¹, aun cuando fuera extemporáneo, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada dictará resolución motivada que ponga fin al procedimiento y archivará las actuaciones. Ante esta regulación, algunos autores consideran el informe urbanístico como vinculante⁸². Otros, en cambio, manifiestan que no queda muy claro el alcance vinculante del informe. En esta línea, MORA RUIZ⁸³ afirma que “no se entiende la relación entre la copia de la solicitud a que acabamos de aludir y la previsión del párr. 2º del art. 15, en cuya virtud es posible presentar el informe en cualquier momento antes del otorgamiento de la autorización y, si éste fuera negativo, ‘el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones’: la contradicción procede del hecho de que es posible iniciar el procedimiento de autorización ambiental, es decir, parece que se acoge una solución de silencio administrativo positivo cuando no se emite el informe en plazo y, sin embargo, cuando, en cualquier momento del procedimiento, éste aparece en sentido negativo, se frustran todas las expectativas del interesado y decaen por completo todos los trámites

⁸⁰ El artículo 19.2 de la LPCIC atribuye carácter de preceptivo y vinculante al informe del organismo de cuenca que debe emitirse en los procedimientos de autorización ambiental integrada en los supuestos en los que la actividad sometida a esta autorización precise, de acuerdo con la legislación de aguas, autorización de vertido al dominio público hidráulico en cuencas gestionadas por la Administración General del Estado. En cambio, no posee carácter vinculante el informe del ayuntamiento recogido en el artículo 18 de la LPCIC sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de competencia municipal. Sobre esta cuestión, *vid. infra* el apartado IV de este trabajo.

⁸¹ Con relación a cómo cabe interpretar qué se entiende por informe urbanístico negativo, LAZCANO BROTONS, “La regulación...”, *cit.*, pp. 259-260, considera que “existirá ese informe negativo en aquellos supuestos en los que la instalación proyectada concreta sobre la que se solicita la autorización ambiental integrada contradice el planeamiento urbanístico en vigor en cualquiera de sus aspectos (clasificación del suelo inadecuada, ordenación de usos no permitidos, régimen de distancias, alturas, volúmenes, intensidades, etc.)”, pero también “parece que habría que considerar como informe negativo la referencia a que la instalación en cuestión no está prevista como uso o actividad en el planeamiento (ni permitida, ni prohibida expresamente). Dada la entidad de las instalaciones del anejo 1 LPCIC (por sus efectos ambientales) no parece de recibo que el silencio del planeamiento sobre las mismas sea suficiente para justificar un informe urbanístico positivo. La regla debería ser la contraria: previsión expresa de esa instalación en el planeamiento urbanístico en vigor. Y si no existe tal previsión, necesaria modificación puntual del instrumento de planificación urbanística para que la instalación pueda ser acogida y, tras la misma, posibilidad de emitir informe urbanístico positivo en el procedimiento de autorización ambiental integrada”.

⁸² *Vid.* AGOUES MENDIZÁBAL, “Autorización...”, *cit.*, p. 119; BASSOLS COMA, “Régimen...”, *cit.*, pp. 21 y 27 y 28; BETANCOR RODRÍGUEZ, “La Ley...”, *cit.*, pp. 8 y 9; FORTES MARTÍN, A., “Análisis de la Autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 46, 2002, p. 50, nota al pie 47; FORTES MARTÍN, *El Régimen...*, *cit.*, p. 265; PERNAS GARCÍA, *Estudio...*, *cit.*, p. 152; y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, en LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización...*, *cit.*, p. 195.

⁸³ MORA RUIZ, “Prevención...”, *cit.*, p. 124.

que se hayan realizado hasta ese momento en cuanto al procedimiento de autorización. No obstante, esta aparente contradicción es coherente con la letra del art. 242.6 Texto Refundido Ley Suelo, por cuanto que es imposible adquirir licencias urbanísticas ‘en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico’, lo cual significa, *sensu contrario*, que en aquellos supuestos en que no se emita en plazo el informe municipal de carácter urbanístico, y la solución no sea contraria a las exigencias de legalidad urbanística, habrá que entender como positivo el referido informe”. MARÍ OLANO y POVEDA GÓMEZ⁸⁴ consideran que, en la medida en que el informe urbanístico debe limitarse a acreditar la compatibilidad del proyecto de instalación o actividad con el planeamiento urbanístico, “su naturaleza es más bien de carácter certificante”. En su opinión, se configura como un *prius* a la autorización que condiciona la continuidad del procedimiento autorizador. Por ello, debe ser aportado junto con la solicitud de iniciación del procedimiento y también se justifica que el órgano competente no dicte resolución que deniegue la autorización como en el caso del informe desfavorable del organismo de cuenca, sino resolución que ordene el archivo de las actuaciones, sin entrar a decidir sobre el fondo de la solicitud del interesado. Por último, REVUELTA PÉREZ⁸⁵ califica el informe urbanístico municipal como obstativo.

Con relación a esta cuestión, constituye una referencia fundamental la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2869/2014, de 27 de junio de 2014⁸⁶, habida cuenta de que determina qué alcance debe darse a este informe. En el caso que dio origen a la Sentencia, la Xunta de Galicia (concretamente, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental Integrada), a través de dos resoluciones de 28 de abril y 15 de diciembre de 2008, había otorgado —y, posteriormente, actualizado— una autorización ambiental integrada a una planta de elaboración de harinas y aceites de pescado, situada en Redondela, a pesar de que el Ayuntamiento de Redondela había emitido dos informes urbanísticos desfavorables al otorgamiento de la autorización ambiental integrada porque la actividad proyectada no era compatible con la ordenación urbanística vigente en el municipio por ubicarse dentro del espacio natural protegido Ensenada de San Simón —incluido en la lista gallega de lugares de importancia comunitaria de la red europea Natura

⁸⁴ MARÍ OLANO y POVEDA GÓMEZ, *Ley..., cit.*, p. 44, nota al pie 98.

⁸⁵ REVUELTA PÉREZ, *El control..., cit.*, p. 144.

⁸⁶ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2869/2014, de 27 de junio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: José Suay Rincón).

2000 y declarado zona de especial protección de los valores naturales según el anexo I del artículo 1 del Decreto 72/2004— y por no serle aplicable a dicha actividad la categoría de industria limpia compatible con áreas residenciales por su escaso nivel de contaminación acústica, de humos, gases o vertidos descrita por las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal y no tener, en consecuencia, encaje en el ámbito de la clasificación del suelo existente para la zona y ser incompatible con las previsiones de las Normas Subsidiarias.

Planteado el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones citadas de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental Integrada, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, mediante Sentencia de 15 de diciembre de 2011⁸⁷, estima el recurso interpuesto por la Plataforma en Defensa da Ensenada de San Simón. Frente a esta sentencia, interponen recurso de casación tanto la Xunta de Galicia como la entidad a la que se le había otorgado la autorización ambiental integrada. A la vista de lo expuesto, el Tribunal Supremo debe dilucidar si la actuación de la Administración autonómica al otorgar la autorización ambiental integrada fue correcta⁸⁸ o si, por el contrario, no tenía otra opción que dictar resolución que pudiese fin al procedimiento y denegase la autorización solicitada. Se plantea, en definitiva, si este informe municipal es o no vinculante y si puede llegar o no a impedir el otorgamiento de una autorización ambiental integrada por una comunidad autónoma. El Tribunal Supremo considera lo siguiente:

El informe urbanístico previsto en el artículo 15 de la Ley 16/2002 tiene carácter vinculante⁸⁹, si resulta negativo o desfavorable.

⁸⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 1218/2011, de 15 de diciembre de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: José Antonio Méndez Barrera).

⁸⁸ En el recurso de casación, la entidad mercantil consideraba que la Sentencia de instancia había infringido los artículos 12.1.b), así como los artículos 15, 17 y 18 de la LPCIC. En su opinión, el Ayuntamiento carecía de la potestad de bloquear el procedimiento para la obtención de una autorización ambiental integrada, puesto que invadía competencias autonómicas. Por ello, entendían que solo la Administración autonómica era competente para decidir si continuaba o no la tramitación de dicho procedimiento. En apoyo de su argumentación, invocaba alguna jurisprudencia proveniente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (*vid.* nota al pie 36 de este trabajo). También la Xunta de Galicia alegaba la vulneración del artículo 15 de la LPCIC con un planteamiento similar.

⁸⁹ El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco mantuvo un criterio diferente en la Sentencia núm. 80/2011, de 1 de febrero de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazábal). En ella, afirma que “[...] ni el art. 12 ni el art. 15 de la ley 16/2002 establecen expresamente el ‘carácter preceptivo y vinculante’, que sí contempla el art. 19.2 para el informe del organismo de cuenca” (FJ 4.º). Añade, además, que “[...] el art. 15 de la Ley 16/2002 lo que trata es de prevenir que pudiera dictarse una AAI, en relación a una instalación cuya ubicación no sea posible por resultar incompatible con el planeamiento urbanístico, posibilitando al interesado, que no es otro que el solicitante de la AAI, la impugnación del informe urbanístico. Pero aunque se conceda la AAI, ello no menoscaba la competencia municipal urbanística que se preserva, puesto que la instalación no

Lo que, sin embargo, no significa que procede atribuir a aquél el indicado carácter siempre y en todo caso. Dependerá del alcance del propio informe o, si se prefiere, de los extremos abarcados por el mismo, porque dicho informe puede no resultar vinculante en todos sus extremos: su vinculatoriedad, en efecto, se contrae a los extremos urbanísticos contenidos en el mismo [FJ 4.º].

En cuanto al ámbito al que alcanza la vinculación del citado informe, con carácter general considera que

[...] el informe municipal posee carácter vinculante en los extremos concernientes a la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. A este ámbito urbanístico se contrae, consiguientemente, la vinculatoriedad de dicho informe. 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 los efectos obstativos apuntados —cabe añadir, incluso en extremos atinentes a otros ámbitos de competencia municipal— [FJ 5.º].

Con esta interpretación y con la configuración del informe municipal como vinculante en cuanto a los extremos urbanísticos se evitan situaciones indeseables como la que dio lugar a esta sentencia: el otorgamiento de una autorización ambiental integrada pese a existir un informe urbanístico en sentido desfavorable por parte del Ayuntamiento de Redondela. Ahora bien, cabe insistir en que este carácter vinculante se limita a los extremos urbanísticos.

También el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha sostenido, en la Sentencia ya citada núm. 82/2015, de 12 de febrero, que el informe urbanístico, además de ser preceptivo, tiene carácter vinculante obstativo, esto es, que condiciona el curso del procedimiento y el sentido de la resolución administrativa que ponga fin a este si es de carácter negativo, toda vez que procederá, sin ulteriores matices, el archivo de las actuaciones por parte de la Administración autonómica. Por la concurrencia de ambas notas:

queda eximida de licencia de obras, ni de control urbanístico y, en todo caso, como se indica en la EM de la Ley 16/2002 se mantiene ‘el pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la propia concesión de la licencia’ [...]. Es decir, no puede compartirse la tesis sostenida por el Ayuntamiento de que la defensa de su autonomía, en éste caso, se traduzca en que la Administración Sectorial debió actuar automáticamente, no otorgando la AAI, a la vista del informe negativo, al margen del contenido del mismo. Aun cuando se sostenga que el informe urbanístico del art. 15 de la Ley 16/2002 es ‘vinculante’, el precepto no establece literalmente que la resolución deba ser ‘denegatoria’ (como sí establece en el art. 19.4), y lo que hace es posibilitar la vía impugnatoria al interesado. Pero si, como sucede en éste caso, la Administración ha dictado una resolución otorgando la AAI, el Ayuntamiento mantiene su potestad de control urbanístico, mediante las licencias; y únicamente se entendería su oposición, si puede sostener que su informe urbanístico se ajusta a la legalidad” (FJ 4.º).

[...] si el informe no consta en el procedimiento porque no ha sido recabado oportunamente, la resolución que en su caso se dicte será nula de pleno derecho, al amparo del art. 62.1.e). Cosa distinta es que haya sido solicitado oportunamente y que no haya sido evacuado. En tal caso, y de acuerdo con el régimen jurídico de los informes recogido en el artículo 83 de la Ley 30/1992, “De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos”. Es importante destacar que este último caso hace referencia a informes debidamente solicitados y no evacuados, es decir, con cumplimiento de quien tenía la carga de solicitarlos e incumplimiento de quien debía emitirlos, pero no a la inversa [FJ 4.º].

La eficacia de los informes urbanísticos emitidos en los procedimientos de renovación de la autorización ambiental integrada tiene algunos matices diferentes. Sobre esta cuestión, el Tribunal Superior de Justicia, en la Sentencia núm. 82/2015, de 12 de febrero, ya citada, partiendo de que en el procedimiento de renovación de las autorizaciones ambientales integradas será en todo caso preceptiva la intervención municipal sobre las diferentes materias de su competencia —entre las que se incluirán las urbanísticas—, entiende que será vinculante el informe que declare la incompatibilidad de las instalaciones con el planeamiento urbanístico, si bien:

En el resto de los casos, es decir, de no existir incompatibilidad urbanística, las restantes consideraciones informadas por el Ayuntamiento no serán vinculantes, aunque deberán ser tomadas en consideración en la resolución, sin perjuicio de ulteriores acciones que pueda emprender el Ayuntamiento en ejercicio de sus competencias urbanísticas, que no quedan enervadas por el otorgamiento de la AAI [FJ 5.º *in fine*]⁹⁰.

Con relación a esta cuestión, el Tribunal Supremo, en la Sentencia, ya citada, núm. 1716/2016, de 12 de julio de 2016, señala lo siguiente:

Es evidente que estos informes a emitir en el procedimiento de renovación de la autorización ambiental integrada, aunque sean negativos, no producirán el efecto que para el informe negativo de compatibilidad urbanística prevé el párrafo segundo del

⁹⁰ En idéntico sentido, *vid.* también la Sentencia núm. 83/2015, de 12 de febrero de 2015, ya citada (FJ 4.º).

referido artículo 15 de la propia Ley 16/2002, es decir el archivo de las actuaciones, porque tal efecto no lo establece esta Ley ni su Reglamento, aprobado por Real Decreto 509/2007, para el procedimiento de renovación de la autorización ambiental integrada, a diferencia de lo que sucede con el procedimiento para la autorización ambiental integrada, pero que el carácter negativo de este informe, o de los demás que deba emitir el Ayuntamiento, no determine el archivo de las actuaciones, no es razón para que la Administración autonómica ambiental no deba tenerlos en cuenta al momento de conceder la renovación de la autorización ambiental [FJ 3.º].

De este modo, a diferencia de lo que sucede en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el informe urbanístico, en el procedimiento de renovación de esta autorización, aunque sea negativo, no determina, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de que deba ser tenido en cuenta por la Administración autonómica al resolver.

IV. DIFERENCIAS Y RELACIONES ENTRE EL INFORME URBANÍSTICO Y EL INFORME SOBRE ADECUACIÓN DE LA INSTALACIÓN A TODOS LOS ASPECTOS QUE SEAN DE COMPETENCIA MUNICIPAL: ¿PUEDE REFERIRSE ESTE ÚLTIMO A LA MATERIA URBANÍSTICA?

Tal como ya hemos señalado, la intervención municipal en el procedimiento de autorización ambiental integrada se garantiza no solo a través del informe urbanístico, sino también a través del informe sobre la adecuación de la instalación a todos los aspectos que sean de competencia municipal⁹¹.

Estos informes municipales presentan diferencias significativas. En primer lugar, en cuanto al momento de su emisión, ya que son emitidos en momentos temporales diferentes, uno antes de iniciarse el procedimiento y otro durante la instrucción de este⁹². En segundo lugar, la petición de informe que llega al ayuntamiento tiene una procedencia diversa en ambos casos: en tanto que el informe urbanístico se emite a petición del solicitante de la autorización ambiental integrada, que debe adjuntarlo a la solicitud de

⁹¹ *Vid. supra* el apartado I de este trabajo.

⁹² En tanto que el informe urbanístico —o, en su caso, la copia de la solicitud de este de no haberse emitido en el plazo máximo de treinta días que prevé la LPCIC— debe acompañar a la solicitud de autorización ambiental integrada, el informe sobre todos los aspectos que sean de competencia municipal debe emitirse una vez concluido el período de información pública, cuando el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada remita copia del expediente, junto con las alegaciones y observaciones recibidas, al ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación.

esta autorización, el otro se emite a petición del órgano autonómico competente. En tercer lugar, también hay diferencias significativas en cuanto a la naturaleza de ambos. Ya vimos que, en el caso del informe urbanístico, la Ley no determina su carácter preceptivo ni tampoco establece expresamente su carácter vinculante, limitándose a prever que, en caso de que fuera negativo, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada dictará resolución motivada que ponga fin al procedimiento y archivará las actuaciones. Es más, la jurisprudencia del Tribunal Supremo únicamente ha determinado el carácter vinculante de este informe si resulta negativo o desfavorable, pero solo en los extremos concernientes a la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico⁹³. En cambio, el informe sobre adecuación de la instalación a todos los aspectos que sean de competencia municipal es preceptivo, pero no tiene carácter vinculante en la LPCIC, tal y como ha reconocido la propia jurisprudencia⁹⁴, por lo que, de no emitirse en plazo, se proseguirán las actuaciones, aunque “el informe emitido fuera de plazo pero recibido antes de dictar resolución deberá ser valorado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma⁹⁵” (art. 18 LPCIC)⁹⁶. Por último, existen diferencias significativas en cuanto al contenido. Ya hemos visto el contenido que debe tener el informe urbanístico: determinar si el proyecto es o no compatible con el planeamiento urbanístico⁹⁷. En cuanto al otro informe, la LPCIC, a diferencia de otras leyes autonómicas adoptadas en este ámbito (por ejemplo, la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de actividades), no concreta el contenido del informe, exigiendo únicamente que se trate de aspectos de su competencia. Ahora bien, la jurisprudencia ha contribuido a clarificar su contenido. El Tribunal Supremo, en

⁹³ *Vid. supra* el apartado III.4 de este trabajo.

⁹⁴ Así lo hace la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2869/2014, de 27 de junio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: José Suay Rincón), FJ 5.º. No es así, sin embargo, en la normativa de algunas comunidades autónomas. Sirva como ejemplo la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, que, en los procedimientos de autorización ambiental, configura como preceptivo y vinculante el informe que debe emitir el municipio sobre todos los aspectos ambientales sobre los que tiene competencia y, específicamente, sobre ruidos y vibraciones, calor, olores y vertidos al sistema público de saneamiento o alcantarillado municipal (art. 22.1).

⁹⁵ Como pone de manifiesto AGOUES MENDIZÁBAL, “Autorización...”, *cit.*, p. 116, “la valoración a que se alude implica que el órgano autonómico deberá tenerlo en cuenta, de modo que si resuelve en contra o al margen de lo dispuesto en el informe municipal, debería motivar su separación de dicha valoración”.

⁹⁶ REVUELTA PÉREZ, *El control...*, *cit.*, p. 154, señala lo siguiente: “El hecho de que la participación local no constituya condicionamiento alguno para la conducta del órgano autorizante no asegura la debida ponderación de los intereses locales en la autorización ambiental integrada, que quedan claramente subordinados a la decisión autonómica”.

⁹⁷ *Vid. supra* el apartado III.2 de este trabajo.

la Sentencia de 27 de diciembre de 2013⁹⁸, considera que los aspectos sobre los que el Ayuntamiento de la Poble de Claramunt había centrado su informe en un procedimiento de autorización ambiental integrada (emisión de ruidos, problemática de las balsas de depuración de aguas residuales, utilización de dominio público hidráulico y generación de malos olores en otros emplazamientos) pertenecen al círculo de intereses del municipio. Para el Tribunal:

[...] no cabe negar que los extremos antes mencionados conciernen a la población local y, por consiguiente, en ningún caso escapan al interés municipal, por lo que no cabe considerar que la intervención de la Corporación local que tiene a su cargo la defensa de tales intereses interfiera en el ejercicio de funciones ajenas, al formular su opinión en torno a un asunto, y en relación a unos extremos, que forma parte del círculo de sus intereses [FJ 4.º].

De este modo, el contenido de este informe se extiende a todos aquellos aspectos relacionados con la puesta en funcionamiento de la instalación que sean de competencia municipal; es decir, a todo el círculo de atribuciones reconocidas en los artículos 25.2 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local⁹⁹.

El informe sobre la adecuación de la instalación a todos los aspectos que sean de competencia municipal plantea una cuestión interesante desde la perspectiva del informe urbanístico que centra nuestra atención precisamente por la indeterminación de la LPCIC en cuanto a su contenido. Cabe plantear, a la luz de los términos tan generales empleados por el artículo 18 de esta ley (“todos aquellos aspectos que sean de su competencia”) y de la circunstancia de que, con arreglo a la Ley, pueda versar sobre cualquier aspecto de competencia municipal, si este informe también podrá referirse a cuestiones urbanísticas y valorar de nuevo esta materia en este momento procedimental. Coincidimos con las opiniones manifestadas al respecto por BASSOLS COMA, LAZCANO BROTONS y PERNAS GARCÍA¹⁰⁰. En nuestra opinión, en este informe el ayuntamiento no podrá pronunciarse sobre aspectos urbanísticos impeditivos de las instalaciones basados en el

⁹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 6363/2013, de 27 de diciembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: José Suay Rincón).

⁹⁹ Vid. AGOUES MENDIZÁBAL, “Autorización...”, *cit.*, p. 115; BASSOLS COMA, “Régimen...”, *cit.*, pp. 28-29; LAZCANO BROTONS, “La regulación...”, *cit.*, p. 268; PERNAS GARCÍA, *Estudio...*, *cit.*, p. 179; y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, en LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización...*, *cit.*, p. 196.

¹⁰⁰ BASSOLS COMA, “Régimen...”, *cit.*, pp. 29-30; LAZCANO BROTONS, “La regulación...”, *cit.*, p. 268; y PERNAS GARCÍA, *Estudio...*, *cit.*, pp. 179-180.

planeamiento urbanístico, aunque sí estaría justificado que pudieran realizarse consideraciones y valoraciones urbanísticas que, sin contradecir el informe urbanístico previo, tengan el carácter de complementarias y condicionantes y puedan formar parte del contenido de la autorización ambiental integrada. Cuestión distinta sería si concurriesen circunstancias urbanísticas sobrevenidas (por ejemplo, un cambio de planeamiento) o si el ayuntamiento no hubiera emitido en su momento el informe de compatibilidad urbanística, en cuyo caso podrían incluirse en el informe municipal del artículo 18 de la LPCIC aspectos urbanísticos obstativos, con idénticos efectos a los previstos en el artículo 15 de la LPCIC para el informe urbanístico¹⁰¹. De este modo, a través del informe municipal del artículo 18 de la LPCIC podría subsanarse la falta de emisión del informe urbanístico previo¹⁰².

V. EL INFORME URBANÍSTICO Y LA LICENCIA URBANÍSTICA: DIFERENCIAS Y RELACIONES ENTRE AMBOS INSTRUMENTOS

Para finalizar este estudio sobre el informe urbanístico en el procedimiento de autorización ambiental integrada, es preciso, por una parte, diferenciar este informe de la licencia urbanística y, por otra, determinar la relación que existe entre ambos.

Entre el informe urbanístico y la licencia urbanística existen diferencias importantes tanto desde el punto de vista de su naturaleza y su contenido como desde el punto de vista procedimental. En tanto que el informe urbanístico es un acto de trámite que se inserta en el procedimiento de autorización ambiental integrada, la licencia urbanística es un acto administrativo decisorio y autónomo que contiene una resolución o decisión de otorgamiento o de denegación. Su objeto y su contenido también son diferentes. El informe urbanístico solo se pronuncia sobre la compatibilidad de la actividad que pretende obtener la autorización ambiental integrada con el planeamiento urbanístico y no impone condiciones. En cambio, la licencia, como señala BASSOLS COMA¹⁰³, atiende al control de la adecuación de unas obras de edificación al planeamiento

¹⁰¹ En este sentido, PERNAS GARCÍA, *Estudio...*, *cit.*, p. 180, opina lo siguiente: “En este caso, la parte del informe referida a las cuestiones urbanísticas, de exclusiva competencia municipal, tendrá carácter vinculante. Si fuera negativo, el órgano competente para otorgar la AAI dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones”.

¹⁰² Así lo pone de manifiesto LAZCANO BROTONS, “La regulación...”, *cit.*, p. 268.

¹⁰³ BASSOLS COMA, “Régimen...”, *cit.*, p. 21.

urbanístico. Asimismo, concreta las correspondientes condiciones para que se produzca un ajuste integral al planeamiento.

A pesar de estas diferencias, entre ambos instrumentos existen algunas conexiones. En cuanto a la relación del informe urbanístico con la licencia de obras, debe tenerse en cuenta, tal y como han señalado AGOUES MENDIZÁBAL¹⁰⁴ y BETANCOR RODRÍGUEZ¹⁰⁵, que este informe en ningún caso sustituye el control urbanístico ni la licencia urbanística —no integrada en el procedimiento de autorización ambiental integrada¹⁰⁶—, por lo que se limita a indicar la compatibilidad o no del proyecto con el planeamiento urbanístico y no puede imponer condiciones¹⁰⁷. Partiendo de esta premisa, la cuestión fundamental que se suscita es si el informe urbanístico vincula a la licencia de obras, esto es, si en caso de ser favorable y determinar la compatibilidad de la actividad con el planeamiento urbanístico, es posible, posteriormente, denegar la licencia. Al respecto, el artículo 5 del Real Decreto 509/1997, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la LPCIC, ya derogado¹⁰⁸, disponía 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.

Con base en este precepto, alguna sentencia había establecido la necesidad de otorgar la licencia de obras si la actividad contaba con un informe urbanístico favorable. Así, en la Sentencia núm. 406/2012, de 19 de abril de 2012, el Tribunal Superior de Justicia de la

¹⁰⁴ AGOUES MENDIZÁBAL, “Autorización...”, *cit.*, p. 118.

¹⁰⁵ BETANCOR RODRÍGUEZ, “La Ley...”, *cit.*, p. 8.

¹⁰⁶ LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, en LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización...*, *cit.*, pp. 328-329, señala que “no ha sido el propósito del Legislador integrar en el procedimiento de autorización ambiental integrada el otorgamiento de la licencia de edificación que resulta preceptiva para la construcción de las instalaciones sometidas al ámbito de aplicación de la LPCIC. Ese paso, sólo lo puede dar cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias legislativas sobre urbanismo, siempre que no vulneren la garantía institucional de la autonomía local deducida por doctrina constante del TC de los artículos 137 y 140 de la CE”. En cuanto a la relación entre la licencia urbanística y la autorización ambiental integrada, el otorgamiento de esta, así como su modificación y revisión, precederá a aquella, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 de la LPCIC.

¹⁰⁷ BETANCOR RODRÍGUEZ, “La Ley...”, *cit.*, p. 10.

¹⁰⁸ El REI, en su disposición derogatoria única, deroga expresamente el Real Decreto 509/1997, de 20 de abril.

Comunidad Valenciana considera injustificada la denegación, por parte del Ayuntamiento de Alicante, de la licencia de obras a una empresa que había obtenido la autorización ambiental integrada con un informe urbanístico favorable. En su opinión:

[...] el punto de partida lo debemos poner en el principio general de 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” [FJ 7.º]¹⁰⁹.

Por ello, el Tribunal entiende que, siendo idénticos el proyecto presentado para la obtención de la autorización ambiental integrada y el presentado al Ayuntamiento para la licencia de obras, no puede denegarse la licencia de obras, máxime cuando se realizó una modificación puntual del instrumento de planeamiento para encajar el proyecto.

Actualmente, el REI se limita a prever que el informe urbanístico “es independiente de la licencia de obras o de cualquier otro medio de intervención exigible por el Ayuntamiento”¹¹⁰. No prevé, sin embargo, como sí hacía el Real Decreto 509/2007, que las cuestiones sobre las que se pronuncia este informe vinculan al ente local en el otorgamiento de las licencias o autorizaciones que sean exigibles. Se desprende, en consecuencia, al haber desaparecido tal previsión, que este informe no condiciona la futura posición del Ayuntamiento en cuanto a la concesión de la licencia de obras y no prejuzga la actuación del órgano municipal competente respecto de las citadas autorizaciones o licencias, tal como indica expresamente alguna norma autonómica¹¹¹ al

¹⁰⁹ En su voto particular a esta sentencia, los magistrados Carlos Altarriba Cano y Estrella Blanes Rodríguez sostienen un criterio contrario al mantenido en esta. En su opinión, el informe de compatibilidad urbanística “no es más que un elemento genérico referido, fundamentalmente, a los usos y la posibilidad de emplazamiento”, por lo que no sustituye a la licencia de obras y “es perfectamente posible, emitir un informe favorable y después denegar la licencia, por aspectos concretos”. De este modo: “Es perfectamente legal, emitir ese informe positivamente, reconociendo la posibilidad del emplazamiento de la industria en el lugar que se dice, y denegar después la licencia porque, la estructura industrial supera la altura máxima permitida por las ordenanzas” [apartado II.b)]. Por tanto, consideran que “no puede afirmarse, de una manera general, como hace la sentencia que, habiéndose otorgado el informe de compatibilidad urbanística, en el procedimiento de la Autorización Ambiental Integrada, no pueda denegarse la licencia de obras, obviamente por motivos que no estén integrados en el informe” [apartado II.c)].

¹¹⁰ Artículo 7.1. Previsiones similares se recogen en algunas normas autonómicas. *Vid.* el artículo 22.7 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio; 53.4 de la Ley aragonesa 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental de Aragón; 15.5 del Decreto andaluz 5/2012, de 17 de enero; y 13.2 del Decreto cántabro 19/2010, de 18 de marzo.

¹¹¹ *Vid.* el artículo 53.4 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental de Aragón.

regular esta cuestión¹¹². De este modo, es perfectamente posible emitir informe favorable y denegar la licencia¹¹³. Si no fuera posible, no se hablaría de independencia, sino de dependencia y vinculación¹¹⁴. Así lo señala también LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO (2002, p. 329), en cuya opinión “el informe de compatibilidad positivo o la ausencia de informe de compatibilidad no vinculan al Ayuntamiento sobre el que recae la obligación de emitirlos. Ciertamente puede ser raro el caso de la denegación de la licencia urbanística previo informe positivo de compatibilidad urbanística. El supuesto parece claro cuando entre los documentos aportados para el informe y el proyecto sometido a licencia hay variaciones que determinan la disconformidad con la normativa urbanística del proyecto. 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 ésta, pese al informe favorable o al silencio anterior, debe denegar la licencia”.

¹¹² Así lo habían entendido MARÍ OLANO y POVEDA GÓMEZ, *Ley..., cit.*, p. 35, nota al pie 75, en cuya opinión el informe urbanístico “hace referencia a la adecuación de la instalación con el planeamiento urbanístico pero en ningún modo condiciona la futura posición del Ayuntamiento en cuanto a la concesión de licencias de obras o liquidación del impuesto de obras y construcciones”. También VALENCIA MARTÍN, “Contenido...”, *cit.*, p. 55, sostiene que la licencia de obras, en principio, no está vinculada por el informe urbanístico, “aunque su denegación podría dar lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración municipal”.

¹¹³ Para BETANCOR RODRÍGUEZ, “La Ley...”, *cit.*, p. 8, “el informe vincula, en tanto que acto propio, al Ayuntamiento. Éste no podrá resolver al otorgar la licencia urbanística que el proyecto no es compatible con el planeamiento urbanístico. Sin embargo, el Ayuntamiento tiene la potestad que le reconoce la legalidad urbanística para especificar las condiciones conforme a las cuales el proyecto se habrá de ejecutar para que el acomodo al planeamiento sea materialmente efectivo. La finalidad de la licencia urbanística será tanto la de establecer la compatibilidad del proyecto al planeamiento como especificar las condiciones conforme a las cuales tal compatibilidad será efectiva”.

¹¹⁴ Así lo señalan los magistrados Carlos Altarriba Cano y Estrella Blanes Rodríguez en su voto particular a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 406/2012, de 19 de abril (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: Edilberto José Narbón Lainez), apartado II.b). También LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, en LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización..., cit.*, p. 327, advierte que un “cambio de planeamiento acaecido entre el informe positivo de compatibilidad y el momento en que el Ayuntamiento se pronuncia sobre la concesión de la licencia pudiera motivar la denegación de ésta”. En una línea similar, AGOUES MENDIZÁBAL, “Autorización...”, *cit.*, p. 122.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La LPCIC atribuye a la administración de la comunidad autónoma en cuyo territorio se ubique la instalación la competencia para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada. Sin embargo, también garantiza y salvaguarda el derecho de los municipios a intervenir en el procedimiento de otorgamiento de esta autorización con el fin de que puedan defender sus propios intereses y competencias, habida cuenta de que, de acuerdo con la normativa vigente, disponen de amplias competencias en materia de urbanismo y medio ambiente, que deben ser garantizadas. El instrumento utilizado a estos efectos es el informe —mejor dicho, los informes, ya que son dos— a emitir por el ayuntamiento en el procedimiento de autorización ambiental integrada. Efectivamente, las competencias de los municipios se integran en este procedimiento a través de dos informes: el informe urbanístico, que debe acompañar la solicitud de autorización ambiental integrada y que se regula en el artículo 15, y el informe sobre la adecuación de la instalación proyectada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia municipal, regulado en el artículo 18. De este modo, los ayuntamientos participan en dos momentos diferentes en el procedimiento: en el momento de la solicitud —a través del informe de compatibilidad con el planeamiento urbanístico que el promotor debe presentar junto con la solicitud— y durante la instrucción —a través del informe sobre aspectos de su competencia—. Se salvaguardan, de este modo, los intereses y las competencias municipales en el marco de la toma de decisiones sobre la autorización ambiental integrada, sin perjuicio de que los municipios también sean competentes para otorgar otras autorizaciones o licencias que también deban concurrir para las instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada, como la licencia urbanística.

En este contexto, el informe urbanístico, como hemos podido constatar a lo largo de este trabajo, juega un papel fundamental como instrumento de articulación de las competencias urbanísticas municipales con la autorización ambiental integrada, dada la estrecha interrelación existente entre la autorización ambiental integrada y las cuestiones urbanísticas. Además, al ser aportado junto con la solicitud de autorización ambiental integrada, permite conocer con anterioridad si la instalación proyectada es compatible con el planeamiento urbanístico y evitar así que se otorgue la autorización a una instalación inviable desde el punto de vista urbanístico.

A pesar de la relevancia de este informe, su regulación, contenida en la LPCIC —arts. 12.1.b) y 15— y en el REI —art. 7—, es muy escueta y, además de suscitar algunas dudas

interpretativas en relación con algunos aspectos, también presenta lagunas importantes al no abordar cuestiones relevantes, por lo que genera una gran inseguridad jurídica. Así, como hemos podido constatar en las páginas precedentes, la regulación contenida en la legislación básica estatal no especifica el contenido de este informe ni el órgano competente para su emisión; tampoco determina si se trata o no de un informe preceptivo y/o vinculante o cuándo caduca.

Algunas comunidades autónomas (por ejemplo, Cataluña o Comunidad Valenciana) disponen de una regulación algo más detallada. Aun así, son muchos los interrogantes que plantea el régimen jurídico del informe urbanístico. De ahí que sea fundamental conocer en profundidad la jurisprudencia recaída en esta materia. Tanto el Tribunal Supremo como los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas están contribuyendo de forma decisiva, como ha pretendido poner de manifiesto este estudio, a clarificar el régimen jurídico del informe urbanístico en los procedimientos de autorización ambiental integrada, delimitando los supuestos en que resulta exigible, así como su contenido, órgano competente para su emisión y su naturaleza y efectos. Sin duda, las pautas interpretativas ofrecidas por los tribunales introducen mayor seguridad jurídica y contribuyen a una mejor aplicación de la normativa vigente, al tiempo que salvaguardan el ámbito de competencias que corresponde a los municipios —sobre la base de sus atribuciones en materia de urbanismo— en los procedimientos de autorización ambiental integrada.

En cuanto al alcance de la necesidad del informe urbanístico, como se ha puesto de manifiesto en este trabajo, el Tribunal Supremo ha hecho extensiva la exigencia de este informe a los supuestos de modificación sustancial de una actividad que ya cuenta con una autorización ambiental integrada y a los de renovación de la autorización ambiental integrada —si bien debe tenerse en cuenta que, tras la modificación de la LPCIC por la Ley 5/2013, de 11 de junio, se ha eliminado el límite temporal de ocho años de vigencia de la autorización y el deber de renovación para su titular—.

Respecto al contenido del informe urbanístico, de las numerosas sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia que se han analizado se deriva que el informe urbanístico debe limitarse a pronunciarse sobre la compatibilidad urbanística del proyecto con el planeamiento urbanístico, sin descender a detalles propios de la concesión de la licencia urbanística y sin entrar a realizar consideraciones sobre la autorización ambiental

integrada que correspondan a la Administración autonómica, competente para su otorgamiento.

Con relación al órgano competente para la emisión del informe urbanístico, la jurisprudencia ha admitido que pueda ser elaborado y firmado por un técnico competente (arquitecto municipal).

Por lo que hace referencia a la naturaleza y efectos del informe urbanístico, ya hemos señalado que ni la LPCIC ni el REI abordan esta cuestión de forma clara. También nos hemos hecho eco en este trabajo de la diversidad de opiniones doctrinales existentes en torno a si el informe urbanístico constituye o no un informe preceptivo y/o vinculante e incluso a la disparidad de criterios interpretativos utilizados por los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas. Afortunadamente, el Tribunal Supremo ha venido a introducir mayor claridad y seguridad jurídica en esta cuestión. Como hemos tenido ocasión de analizar en este trabajo, tras la Sentencia núm. 2869/2014, de 27 de junio de 2014, resulta claro que el informe urbanístico municipal tiene carácter vinculante, si bien su vinculatoriedad se limita a los extremos urbanísticos contenidos en este y no a otros extremos que puedan contenerse en él.

En otro orden de cosas, es preciso diferenciar el informe urbanístico del otro informe que emiten los municipios en el procedimiento de autorización ambiental integrada: el informe sobre adecuación de la instalación a todos los aspectos que sean de competencia municipal. Ambos informes, como hemos puesto de relieve, presentan diferencias significativas en cuanto al momento de emisión, procedencia, contenido y naturaleza jurídica. En nuestra opinión, en el informe sobre adecuación de la instalación a todos los aspectos que sean de competencia municipal, no cabrá plantear cuestiones relativas a la compatibilidad de las instalaciones con el planeamiento urbanístico, aunque podría justificarse la realización de algunas consideraciones y valoraciones urbanísticas que, sin contradecir el informe urbanístico previo, sean complementarias y condicionantes y puedan integrar el contenido de la autorización. Ahora bien, sí podrían plantearse estas cuestiones en caso de concurrencia de circunstancias urbanísticas sobrevenidas o si el ayuntamiento no hubiera emitido en su momento el informe urbanístico.

También debe diferenciarse el informe urbanístico de la licencia urbanística. Entre ambos existen importantes diferencias desde el punto de vista de su naturaleza, de su contenido y de su procedimiento de elaboración. No obstante, también existen algunas conexiones entre ambos, si bien el informe urbanístico en ningún caso sustituye la licencia

urbanística. La cuestión más relevante que se plantea es la de si el informe urbanístico vincula a la licencia de obras, esto es, si, en caso de ser favorable, es posible, con posterioridad, denegar la licencia. De la regulación recogida en el ya derogado Real Decreto 509/1997, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la LPCIC, se derivaba el carácter vinculante del informe para la licencia urbanística. Así lo había reconocido también la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 406/2012, de 19 de abril, al establecer la necesidad de otorgar la licencia de obras si la actividad contaba con un informe urbanístico favorable. Sin embargo, en nuestra opinión, con la actual regulación contenida en el REI, que se limita a prever que el informe urbanístico es independiente de la licencia de obras —sin prever en ningún momento, como sí hacía el Real Decreto 509/1997, que las cuestiones sobre las que se pronuncie dicho informe vinculan al ente local en el otorgamiento de las licencias o autorizaciones que sean exigibles—, el informe urbanístico no condiciona la posición del ayuntamiento en cuanto a la concesión de la licencia de obras, por lo que sería posible denegar la licencia aun cuando el informe urbanístico hubiera sido favorable.

A la vista de lo expuesto, debe destacarse la labor realizada por los tribunales, por cuanto ha contribuido a clarificar en gran medida el régimen jurídico aplicable al informe urbanístico y a introducir mayor seguridad jurídica en este ámbito ante la vaguedad e imprecisión de la legislación —sobre todo la legislación estatal básica— en esta materia. No obstante, *de lege ferenda*, sería conveniente reforzar y completar la regulación del informe urbanístico en el procedimiento de autorización ambiental integrada para evitar, en la medida de lo posible, las dudas interpretativas que han venido suscitándose y cubrir las lagunas que plantea su actual regulación. Asimismo, sería conveniente modificar en algún punto la regulación que la legislación básica estatal realiza del informe urbanístico. Nos referimos, en especial, a la posibilidad actualmente contemplada de que el informe urbanístico pueda emitirse en cualquier momento posterior al plazo máximo de treinta días fijado por la LPCIC para su emisión, teniendo en cuenta que, en caso de ser negativo, el órgano competente para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada deberá dictar una resolución motivada que ponga fin al procedimiento y archivar las actuaciones. Esta regulación, en nuestra opinión, genera una gran inseguridad jurídica, ya que puede suceder que el informe urbanístico desfavorable se reciba una vez completados los diferentes trámites del procedimiento de autorización ambiental integrada, justo cuando

estaba a punto de dictarse la correspondiente resolución. Por este motivo, tal y como se ha defendido en la doctrina y hemos puesto de relieve en este trabajo, sería aconsejable una modificación de la legislación en el sentido de exigir al ayuntamiento que emita el informe urbanístico en un determinado plazo y, a falta de resolución, se considere que tiene un sentido positivo y, en consecuencia, que la instalación proyectada es compatible con el planeamiento urbanístico. Así, se introduciría mayor seguridad jurídica.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGOUES MENDIZÁBAL, C., “Autorización ambiental integrada y licencias municipales de obras y de actividades clasificadas”, GARCÍA URETA, A. (ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Zaragoza, 2004, pp. 99-132.

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*, núm. 200, 2003, pp. 13-40.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2014.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 46, 2002, pp. 1-20.

CASADO CASADO, L., “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (III), 2015, pp. 201-283.

DOMÍNGUEZ SERRANO, J., *La prevención y control integrados de la contaminación*, Montecorvo, Madrid, 2003.

FORTES MARTÍN, A., *El Régimen Jurídico de la Autorización Ambiental Integrada*, Ecoiuris, Las Rozas (Madrid), 2004.

FORTES MARTÍN, A., “Análisis de la Autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la

prevención y el control integrados de la contaminación”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 46, 2002, pp. 37-54.

GARCÍA URETA, A. (ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Zaragoza, 2004.

GIFREU FONT, J., *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

LAZCANO BROTONS, I., “La regulación del procedimiento para la obtención de la autorización ambiental integrada en la Ley de prevención y control integrados de la contaminación”, GARCÍA URETA, A. (ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Zaragoza, 2004, pp. 249-284.

LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., *La autorización ambiental integrada: Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002.

LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A. y PERNAS GARCÍA, J. J., *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012.

MARÍ OLANO, J. y POVEDA GÓMEZ, P., *Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2002.

MORA RUIZ, M., “Prevención y control integrados de la contaminación: ¿realidad o ficción?: Análisis de la Ley de prevención y control integrados y posterior desarrollo autonómico”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 4, 2003, pp. 115-133.

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, pp. 1-54.

PERNAS GARCÍA, J. J., *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004.

REVUELTA PÉREZ, I., *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

VALENCIA MARTÍN, G., “Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada”, VALENCIA MARTÍN, G., MOLINA GIMÉNEZ, A., ROSA MORENO, J., OCHOA MONZÓ, J., Díez Sánchez, J. J., TEROL GÓMEZ, R. y REVUELTA PÉREZ, I., *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Aranzadi, monografía asociada a la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Cizur Menor (Navarra), 2003, pp. 15-75.

VALENCIA MARTÍN, G., MOLINA GIMÉNEZ, A., ROSA MORENO, J., OCHOA MONZÓ, J., Díez Sánchez, J. J., TEROL GÓMEZ, R. y REVUELTA PÉREZ, I., *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Aranzadi, monografía asociada a la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Cizur Menor (Navarra), 2003.