

Informe sobre contenido de los informes sectoriales previstos en el artículo 36.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (Ayuntamiento de Láncara - Expediente XCP 23/040)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha del 13.06.2023 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (Núm.2023/1747334) oficio del Ayuntamiento de Láncara en el que expone lo siguiente:

“Que me dirijo a esa Junta consultiva para interesar un pronunciamiento o informe sobre el contenido de deben tener las autorizaciones o informes favorables previos a la obtención del título habilitante municipal requerida por el artículo 36 de la Ley 2/2016, en el suelo rústico de especial protección, y sí emitido el informe por el órgano sectorial sin pronunciamiento expreso sobre su carácter favorable, debe entenderse como un informe desfavorable que impide la obtención del título habilitante municipal.

[...]

En definitiva, las alcaldías, en la instrucción de un expediente de autorización de obras en suelo rústico de especial protección, nos encontramos con que el informe del órgano con la competencia sectorial correspondiente se limita a enumerar la normativa de aplicación, sin pronunciamiento alguno sobre el carácter favorable o desfavorable del proyecto que se somete a la autorización o informe.

Este tipo de informes de los organismos competentes en materia sectorial en expedientes de obtención de título habilitante en suelo rústico impide que las alcaldías, o órgano en quien deleguemos la competencia, podamos terminar los procedimientos administrativos mediante una resolución que cumpla con la Ley del Suelo de Galicia, bien estimatoria del título habilitante (en el caso de informe sectorial favorable) o bien desestimatoria (en el caso de informe sectorial desfavorable)“.

A la vista del anterior, el ayuntamiento solicita informe de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre las siguientes cuestiones:

“- La necesidad de que el informe exigido en el citado precepto legal contenga el pronunciamiento expreso de los órganos sectoriales competentes en el suelo rústico de especial protección sobre el carácter desfavorable o favorable del uso o actividad que se somete la autorización o informe para entender cumplido el trámite del artículo 36.2 de la Ley del Suelo de Galicia.

- Sentido de la resolución finalizadora del procedimiento de habilitante municipal para usos o actividades en suelo rústico de especial protección cuando en un expediente municipal se solicita la autorización o informe de los órganos sectoriales competentes, y estos emiten el informe sin pronunciamiento expreso sobre su carácter favorable o desfavorable.

- Si la falta de pronunciamiento sobre el carácter favorable o desfavorable del informe de los órganos sectoriales que tienen atribuida la competencia en usos o actividades en suelo rústico supone un supuesto de responsabilidad patrimonial de los órganos sectoriales citados, ya que impiden a los promotores la obtención de una resolución expresa en el procedimiento de título habilitante municipal“.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS



PRIMERA.- Según el dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo que se crea y regula la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, le corresponde a este órgano consultivo la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que sometan a su consideración las entidades que figuran en su artículo 15, entre las que se encuentran las entidades locales de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Láncara cuenta con un Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente por Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras del 22.02.2013, publicada en el Diario Oficial de Galicia (DOG) del 08.03.2013 y publicada su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia de Lugo de 23.03.2013, con las corrección de errores materiales aprobadas por Orden del 08.010.2013 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras (DOG del 24.10.2013); y Orden del 26.11.2019 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda (DOG del 04.02.2020).

La disposición transitoria primera de la LSG, relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, establece:

"1. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las siguientes reglas:

[...]

d) Al suelo rústico, se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo rústico, manteniendo, en todo caso, la vigencia de las categorías contenidas en el planeamiento respectivo".

En consecuencia, al suelo rústico del Ayuntamiento de Láncara se le aplicará el régimen jurídico regulado en la LSG y en su normativa de desarrollo, nombradamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (RLSG).

TERCERA.- La consulta municipal versa sobre el contenido de los informes o autorizaciones sectoriales previos a la obtención del correspondiente título habilitante municipal exigidos por la normativa urbanística en el suelo rústico de especial protección.

El artículo 32.2 de la LSG establece que los propietarios o propietarias de terrenos clasificados como suelo rústico, luego de la obtención del título habilitante de naturaleza urbanística, podrán destinarlos a los usos regulados en el artículo 35.1 de la misma ley, referido a los usos admisibles en suelo rústico.

Por su parte, el artículo 34.1 de la LSG establece que el planeamiento urbanístico clasificará como suelo rústico de especial protección "... los terrenos afectados por las legislaciones sectoriales de protección del dominio público marítimo – terrestre, hidráulico o de infraestructuras o por las de protección de los valores agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, ambientales, naturales o culturales".

Con el fin de salvaguardar tales competencias sectoriales y los intereses jurídicamente protegidos, el artículo 36.2 de la LSG establece que "En todo caso, en el suelo rústico de especial protección será necesario obtener la autorización o el informe favorable del órgano que tenga la competencia sectorial correspondiente con carácter previo a la obtención del título habilitante municipal o de la autorización autonómica en los casos en que esta sea preceptiva ..."

El artículo 51.2 del RLSG reitera la anterior previsión, si bien añade el siguiente:

"2. En los terrenos clasificados como suelo rústico de especial protección podrán realizarse los usos, actividades y construcciones enumerados en el artículo anterior, siempre que sean permitidos por la correspondiente legislación sectorial, por resultar compatibles con el régimen de especial protección.



En todo caso, en el suelo rústico de especial protección será necesario obtener la autorización o el informe favorable del órgano que tenga la competencia sectorial correspondiente con carácter previo a la obtención del título habilitante municipal o de la autorización autonómica en los casos en que esta sea preceptiva según lo dispuesto en el número siguiente (artículo 36.2 de la LSG).

A los efectos previstos en este artículo, la competencia para emitir la autorización o informe favorable vendrá determinada en función de la categoría de suelo rústico objeto de especial protección de que se trate. El plazo para la emisión del referido informe será de dos meses, transcurrido lo cual, se entenderá emitido con carácter favorable. En el supuesto de que el órgano sectorial deba emitir informe o autorización en virtud de su propia normativa sectorial, podrá pronunciarse también a los efectos del previsto en este artículo.

No obstante, no será preceptiva la emisión de la autorización o informe favorable a que se refiere este número en el caso de obras menores definidas en el anexo I de este reglamento, excepto norma sectorial que lo exija expresamente”.

CUARTA.- Efectuadas las anteriores consideraciones, la primera cuestión suscitada se refiere al contenido de los informes exigidos por el artículo 36.2 de la LSG, en concreto, se deben recoger un pronunciamiento expreso sobre su carácter favorable o desfavorable.

Para estos efectos, conviene destacar que el informe previsto en el artículo 36.2 tiene carácter preceptivo puesto que, de acuerdo con el artículo 79.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), viene exigido por una disposición legal y debe ser solicitado por el órgano competente en todo caso sin necesidad de argumentar o fundamentar la razón de solicitarlo, resultando suficiente, para estos efectos, la cita del precepto que lo exija, es decir, del artículo 36.2 citado.

Asimismo, tales informes sectoriales tendrán carácter vinculante en la esfera municipal cuando sean desfavorables a la actuación pretendida, no así cuando tengan sentido favorable, en cuyo caso los órganos municipales competentes podrán denegar la solicitud formulada en el supuesto de que no concurren los requisitos o condiciones impuestas por la legislación aplicable en materia de urbanismo.

La normativa urbanística, concretamente los artículos 36.2 de la LSG y 51.2 del RLSG, únicamente exige que tales informes sean “favorables”, sin hacer ninguna referencia a su contenido específico, que será determinado por cada organismo sectorial en atención a su propia normativa y competencias.

En cualquiera caso, los citados informes deberán contener un pronunciamiento expreso sobre su sentido favorable o, de lo contrario, el mismo deberá resultar de forma clara e inequívoca de su contenido, de manera que no existan dudas sobre la conformidad de la actuación pretendida con la normativa sectorial de que se trate.

Sin perjuicio del anterior, nada obsta para que el ayuntamiento solicite las oportunas aclaraciones del organismo sectorial con el fin de poder continuar con la tramitación del procedimiento.

Por lo tanto, en aquellos supuestos en los que el informe sectorial no sea favorable en los términos indicados, el ayuntamiento no podrá otorgar el correspondiente título habilitante municipal.

QUINTA.- Para concluir, el ayuntamiento consulta si la falta de pronunciamiento sobre el carácter favorable o desfavorable del informe de los órganos sectoriales constituye un supuesto de responsabilidad patrimonial.

Respeto de esta última cuestión, hace falta indicar que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que el análisis de la posible concurrencia de la responsabilidad patrimonial por tal motivo excede de las competencias de este órgano y deberá ser examinada por el ayuntamiento.



CONCLUSIÓN

- 1.- Los informes previstos en los artículos 36.2 de la LSG y 51.2 del RLSG deberán contener un pronunciamiento expreso sobre su sentido favorable o, de lo contrario, su carácter favorable deberá resultar de forma clara e inequívoca de su contenido, de manera que no existan dudas sobre la conformidad de la actuación pretendida con la normativa sectorial de que se trate.
- 2.- El ayuntamiento no podrá otorgar el correspondiente título habilitante municipal en aquellos supuestos en los que el citado informe sectorial no sea favorable en los términos indicados.
- 3.- El análisis de la concurrencia de responsabilidad patrimonial constituye una cuestión que deberá ser examinada por el ayuntamiento a la vista de las circunstancias concurrentes y que excede de las competencias de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.

