



Ayuntamiento de La Sotonera

Expediente n.º: 276/2021

Informe de Secretaría

Tipo de Informe: Borrador ☐ Provisional ☐ Definitivo ☒

INFORME DE SECRETARÍA

De acuerdo con lo ordenado por la Alcaldía mediante Providencia de fecha 7 de junio de 2021 y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.3 a) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, emito el siguiente, **INFORME:**

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento se plantea tramitar una suspensión de licencias municipales en materia de urbanismo en uno de sus 7 núcleos de población debido a la escasez de agua y a la posibilidad de contaminación de acuíferos, teniendo en cuenta la tramitación de una autorización ambiental integrada, junto con la correspondiente licencia de obras y de inicio de actividad.

LEGISLACIÓN APLICABLE

La legislación aplicable a este supuesto es el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El pleno del ayuntamiento podrá acordar la suspensión del otorgamiento de las licencias de parcelación, edificación y demolición para áreas o usos determinados con el fin de estudiar la formación o reforma de los planes urbanísticos, tal y como se establece en el artículo 77 del TRLUA y el artículo 141 del Reglamento de planeamiento.

Se denomina suspensión facultativa o potestativa la que se produce con anterioridad a la aprobación inicial del instrumento de planeamiento, y suspensión automática la que se produce con la aprobación inicial del plan.





Ayuntamiento de La Sotonera

La suspensión facultativa tendrá una duración máxima de un año, a no ser que durante ese plazo, se produzca el acuerdo de aprobación inicial del planeamiento y en este supuesto, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones supongan modificación de la ordenación urbanística, y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión inicial.

Si la suspensión se inicia con el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión tendrá una duración máxima de dos años. En cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del planeamiento.

El Tribunal Supremo, establece el plazo máximo de dos años tiene su fundamento en el carácter restrictivo y limitativo de derechos que supone la suspensión de licencias y autorizaciones. En sentencia de 19 de mayo de 1997, indica que esta medida supone la privación de derechos reconocidos por la Ley, lo que obliga a la concreción del tiempo, señalando el indispensable.

Una vez extinguido el acuerdo de suspensión, no podrá acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cuatro años por idéntica finalidad.

SEGUNDA.- Con esta medida se tiende a una garantía de la ordenación urbanística que no está todavía en vigor, impidiendo que cuando aún no ha llegado a aprobarse definitivamente puedan producirse aprovechamientos del suelo, que vayan a dificultar la realización del nuevo plan. Hay que evitar situaciones de fuera de ordenación antes de que se produzcan. Es una medida que tiene un alcance limitado y restringido, con el objeto de respetar el principio de seguridad jurídica y el principio de ejecutividad de los planes urbanísticos.

TERCERA.- En el supuesto de suspensión potestativa, con carácter previo a la aprobación inicial, la finalidad está en facilitar el estudio o reforma de la ordenación urbanística vigente. La suspensión puede ser genérica o limitarse en su ámbito territorial, a aquellas zonas que realmente lo requieran.

La aplicación de la suspensión del otorgamiento de licencias exige una interpretación estricta, ya que es una medida excepcional que limita el derecho del propietario al uso y edificación de la parcela. El Tribunal Supremo en sentencia de fecha 30 de marzo de 1993 indica que la suspensión es una medida cautelar tendente a asegurar la efectividad de un planeamiento futuro, de una ordenación que todavía no está en vigor, que tiene carácter excepcional y *“limitativo de la indicada medida que exige una interpretación estricta, dado que, en definitiva, el ius edificandi deriva del Plan, y mientras éste subsiste los impedimentos al mismo tienen que estar plenamente justificados e interpretados estrictamente, de suerte que sólo se puede suspender el ejercicio de aquel derecho en los supuestos expresamente previstos en la Ley, que, en lo que ahora importa, se reducen a los tres tipos de licencias urbanísticas antes citadas, únicas a las que puede afectar la interrupción temporal, sin que, en consecuencia, dicha medida pueda alcanzar a otra clase de licencias”*. La suspensión afecta a las licencias de parcelación, edificación y demolición para áreas y usos determinados.





Ayuntamiento de La Sotonera

El Tribunal Supremo en Sentencia de 22 de enero de 1996, establece que el alcance de la suspensión del otorgamiento de licencias es *“siempre dentro del marco preestablecido, es decir, parcelaciones, edificaciones o demoliciones, circunscribiendo éstas a territorios o usos concretos, sin que a su amparo puede entenderse ampliada una potestad concedida para determinadas licencias y que como restrictiva de los derechos de los particulares nunca puede ser interpretada extensivamente”*.

La suspensión de las licencias, es una medida cautelar de carácter excepcional y limitativo, con un alcance limitado y restringido con el objeto de respetar el principio de seguridad jurídica y el principio de ejecutividad de los planes urbanísticos. La medida tendrá como características un ámbito territorial delimitado y una limitación temporal para la suspensión.

El Texto Refundido establece que se procederá a la suspensión de licencias de parcelación, edificación y demolición para áreas o usos determinados, indicando la jurisprudencia que deberá adoptarse con alcance limitado y restringido. Y debe abarcar a *“a actividades que estén en abierta contradicción con el Plan en tramitación, evitándose con ello situaciones que, en algunas sentencias (19 de octubre de 1982 y 8 de abril de 1988) se han calificado de aberrantes, aunque referidas a licencias de edificación.”* (Sentencia Tribunal Supremo de fecha 3 de julio de 1989, nº de sentencia 932).

El acuerdo de suspensión deberá ser publicado, aunque solo sea por motivos de seguridad jurídica, ya que los afectados deben conocer tanto el plazo de suspensión como las áreas, y contenido del mismo.

CUARTA.- El procedimiento para acordar la suspensión potestativa del otorgamiento de licencias es el siguiente:

A. Tras informe de los Servicios Técnicos en relación a la conveniencia y necesidad de la suspensión del otorgamiento de licencias, el Pleno, de acuerdo con el artículo 77 del el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, acordará la suspensión de las licencias de parcelación, edificación y demolición para las áreas o usos que se determinen.

B. Tras la aprobación por el Pleno, el Acuerdo de suspensión deberá publicarse en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en uno de los periódicos de mayor difusión de la misma, de acuerdo con el artículo 143 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, aprobado por Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón. Además, estará a disposición de los interesados en la sede electrónica de este Ayuntamiento.

QUINTA.- Las actividades encuadradas en el Anexo IV de la Ley de prevención ambiental de Aragón, se hallan sometidas a autorización ambiental integrada cuya resolución corresponde al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.





Ayuntamiento de La Sotonera

Con carácter previo a la solicitud de una autorización ambiental integrada, el titular de la instalación deberá solicitar un informe de compatibilidad urbanística, que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, tal y como se indica en el artículo 53 de la Ley de prevención ambiental. Continúa el artículo indicando que si el informe fuera negativo, y se recibiera con anterioridad al otorgamiento de la resolución, se dictara resolución poniendo fin al procedimiento y se archivarán las actuaciones. El informe es independiente de la licencia de obras que tenga que expedir el ayuntamiento.

Si se ha producido una suspensión de las licencias con carácter potestativo, el informe que deba emitirse con carácter previo a la solicitud de la autorización ambiental integrada

En el supuesto de que se haya iniciado la tramitación de una autorización ambiental integrada en el informe solicitado de compatibilidad se indicara que en el ámbito solicitado y para las licencias que se indiquen en el acuerdo, las licencias correspondientes a los usos que se estipulen se encuentran en suspenso, por lo que no procede emitir un informe de compatibilidad mientras dure la suspensión.

Con posterioridad existe otro trámite de participación pública, en el procedimiento de concesión de la autorización ambiental integrada en el que deber pronunciarse el municipio, indicando la adecuación de la instalación a las ordenanzas municipales y sobre cualquier otro aspecto ambiental de competencia municipal que resulte de aplicar, según indica el artículo 55 de la Ley de prevención ambiental. En este trámite del procedimiento, el ayuntamiento también deberá manifestar que existe un acuerdo de suspensión de licencias por lo que no procede la continuidad del procedimiento.

Las licencias de inicio de actividad se solicitan una vez que se han realizado las obras y las instalaciones, con el objeto de comprobar que se han ejecutado conforme a la autorización ambiental integrada o la licencia de actividad clasificada.

SEXTA.- La suspensión operaría a partir de la adopción del acuerdo de suspensión para la modificación del PGOU, pero hay que diferenciar cómo afecta a peticiones de licencia anteriores a la adopción de este acuerdo pero sobre las que todavía no se hayan resuelto.

Existen dos supuestos de suspensión de licencias:

- Suspensión voluntaria: Con el fin de estudiar una modificación del planeamiento.
- Suspensión automática: Con la aprobación inicial de un instrumento de planeamiento o su modificación





Ayuntamiento de La Sotonera

En cualquier caso, el acuerdo de suspensión habrá de publicarse en el BOP, y esta suspensión de licencias afectará a los expedientes en tramitación, pero no a los ya resueltos (de forma expresa o por silencio).

En el caso de suspensión automática (por aprobación inicial plan) tampoco afectará a los proyectos que cumplan con el plan en vigor y la modificación aprobada de forma inicial, pues en ese caso se estaría ajustando a las determinaciones del régimen vigente en el momento de la petición pero también en el momento de otorgarse la licencia (tras la suspensión).

Nuestra jurisprudencia se ha mostrado titubeante, y encontramos pronunciamientos como las a las SsTS de 15 de abril de 1988 y de 2 de febrero de 1989 que establecen que *«la suspensión del otorgamiento de licencias surte sus efectos interruptivos sobre todas las peticiones formuladas con anterioridad, salvo que aquellas hayan sido presentadas al menos tres meses antes de la publicación de la suspensión»*, esto es, y dicho de otra manera, que la suspensión afecta a todas aquellas licencias que se han sido solicitadas con anterioridad al acuerdo de suspensión pero que estén dentro del plazo para resolver, en cambio, si ha transcurrido el plazo para resolver por inactividad administrativa no se verían afectadas por dicha suspensión y el ayuntamiento tendría la obligación de resolver.

La suspensión no afecta a los proyectos que cumplan simultáneamente el plan o estudio de detalle en vigor y la modificación aprobada inicialmente.

SÉPTIMA. Las licencias se otorgaran atendiendo a la legislación aplicable en el momento de la resolución de las mismas, siempre que se produzcan dentro del plazo establecido para ello. (artículo 232 TRLUA).

Cuando un acto de construcción o edificación requiera de la obtención de licencia o autorización administrativa expresa relativa a la adecuación de las obras al ejercicio de una actividad, serán objeto de resolución única, sin perjuicio de la formación y tramitación de piezas separadas para cada intervención administrativa.

El plazo para resolver las licencias se interrumpirá desde la solicitud por el interesado de las licencias o autorizaciones de carácter previo atribuidas a la competencia de otra administración hasta su otorgamiento. (artículo 231 TRLUA).

El orden de prelación es la autorización de la actividad y posteriormente la autorización de la obra, todo ello en defensa de los intereses del peticionario de la licencia para evitar el costeamiento de una construcción que luego no pueda utilizar (Sentencia del Tribunal Supremo, nº 606, de fecha 3 de abril de 1990).

El orden de prelación de que no se concederá permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de actividad, no puede interpretarse en sentido inverso, de que una vez concedida la licencia de obras necesariamente deba concederse la licencia de actividad, ya que no puede autorizarse un uso ilegal, cualesquiera que puedan ser las consecuencias de la actuación (provocada por el particular que solicitó la licencia de





Ayuntamiento de La Sotonera

obras), según establece la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 20 de marzo de 1996, nº de recurso 1677/1991.

La finalidad de dicho orden es «evitar perjuicios al titular de la licencia en relación con la materialización de unas obras amparadas en licencia con destino a una concreta actividad que posteriormente no se puede desarrollar, la jurisprudencia ha venido condicionando la justificación de que la licencia de apertura fuera previa a la de obra, para evitar en lo posible situaciones generadoras de responsabilidad patrimonial de la Administración local» (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 6 de abril de 2011, nº de recurso 444/2009).

OCTAVA. El artículo 32 de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, establece que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas, de toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

Las características del daño es que tendrá que ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

La información urbanística, da lugar a indemnización, en el supuesto de que ésta se haya evacuado con un contenido erróneo, y origine perjuicios, según se establece en sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de fecha 10 de junio de 2002, nº de recurso 34/1999.

El Tribunal Supremo en sentencia de fecha 27 de junio de 2006, nº de recurso 1470/2002, considera que la modificación del planeamiento no da derecho a indemnización si no se ha producido patrimonialización de los derechos, si no se ha obtenido licencia alguna o si no se han iniciado las obras materiales.

Con carácter previo a la solicitud de una autorización ambiental integrada, el titular de la instalación deberá solicitar un informe de compatibilidad urbanística, que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, tal y como se indica en el artículo 53 de la Ley de prevención ambiental. Continúa el artículo indicando que si el informe fuera negativo, y se recibiera con anterioridad al otorgamiento de la resolución, se dictara resolución poniendo fin al procedimiento y se archivarán las actuaciones. El informe es independiente de la licencia de obras que tenga que expedir el ayuntamiento, que procederá una vez resuelta la autorización ambiental integrada.

El informe de compatibilidad urbanística tiene la condición de acto de trámite, inicia un procedimiento, en el que posteriormente existen otros trámites en los que se pronuncia el municipio indicando la adecuación de la actividad a las ordenanzas municipales y otros aspectos de competencia municipal.





Ayuntamiento de La Sotonera

El artículo 48 del TRLSyRU, establece los supuestos que dan lugar al derecho de indemnización por las lesiones en los bienes y derechos que resulten por asuntos urbanísticos, no contemplándose entre ellos, ningún asunto referente que la emisión de un acto de trámite en un procedimiento pueda dar lugar a indemnización, si tras la emisión del mismo se procede a modificar el planeamiento general.

El Tribunal Supremo ha mantenido y mantiene que para la existencia de un deber de indemnizar por la administración hay que partir del derecho adquirido por el particular, *«para que la Administración no pueda volver sobre sus propios actos, es preciso que los mismo hayan originado, no una mera expectativa de derecho, sino un auténtico derecho, puesto que los derechos adquiridos no nacen hasta que se reúnen todos los hechos jurídicos que son presupuesto o requisitos para ello»*. (Sentencia de fecha 29 de septiembre de 1980).

Por otra parte, otro supuesto a significar que, la suspensión de la licencia que ha sido solicitada con anterioridad hace nacer un derecho indemnizatorio sobre el coste justificado de los proyectos y a la devolución de los tributos municipales pagados, en aquellos supuestos en que lo proyectado hubiese devenido total o parcialmente inviable como consecuencia de la modificación del planeamiento aprobada definitivamente, de conformidad con lo establecido en la legislación estatal (artículo 78.5 del TRLUA), que podría extenderse al importe abonado por la compra de un terreno, por ejemplo.

CONCLUSIONES

1.- Sí es viable la aprobación de una moratoria de las licencias para instalación de actividades ganaderas en el núcleo justificada por la escasez de agua.

La normativa urbanística de Aragón establece la posibilidad de suspensión facultativa o potestativa de las licencias de edificación para áreas o usos determinados con la finalidad de poder estudiar la reforma del planeamiento urbanístico, la duración de la suspensión no será superior a un año, y deberá publicarse el acuerdo de suspensión en el boletín oficial correspondiente.

Con la finalidad de poder asegurar y defender un bien tan fundamental como es el abastecimiento de agua para instalaciones ganaderas, el ayuntamiento puede establecer la medida cautelar de suspender las licencias de obra y de actividad del término municipal en las condiciones indicadas anteriormente. Para asegurar la efectividad de una modificación del planeamiento, de una ordenación urbanística que pueda producir un aprovechamiento del suelo que dificulte la realización efectiva del nuevo plan-

2.- La influencia de la posible suspensión de concesión de licencias, en el caso de que se tratase de una actividad ambiental integrada, cuya autorización es competencia del Gobierno de Aragón, y en su caso de la licencia de obras o de inicio de actividad que posteriormente pudiera otorgar el Ayto.





Ayuntamiento de La Sotonera

La jurisprudencia indica que no solo se suspenden las licencias de obras, sino también las licencias de actividad. Durante la tramitación de una autorización ambiental integrada el municipio se pronuncia en dos momentos, con carácter previo al inicio del expediente mediante informe de compatibilidad urbanística, que en este supuesto sería negativo hasta que se levantara la suspensión. Y un segundo momento, cuando se tramita la participación pública, ya iniciado el procedimiento, en el cual deberá informar del acuerdo de suspensión.

La licencia de inicio de actividad es comprobar lo ya autorizado, si es conforme con la resolución de actividad y de obra, por lo que no afecta la suspensión ya que la licencia ya ha sido concedida.

3.- La suspensión afecta a las licencias solicitadas con anterioridad al acuerdo de suspensión pero que estén dentro del plazo para resolver.

Las licencias se conceden según la normativa aplicable en el momento de su resolución, se aplicará el plan que se encuentre en vigor tras la finalización del plazo de suspensión de licencias. La suspensión de la concesión de licencias no afectará a los proyectos cumplan simultáneamente el plan en vigor y la modificación aprobada inicialmente.

4.- La suspensión de la licencia solicitada con anterioridad hace nacer un derecho indemnizatorio por daños y perjuicios.

La ley urbanística de Aragón establece que quienes hayan solicitado licencias con anterioridad a la publicación del acuerdo de suspensión de licencias tendrán derecho a ser indemnizados por el coste justificado de los proyectos y devolución de los tributos municipales pagados, en los supuestos de que lo proyectado sea inviable como consecuencia de la modificación del planeamiento.

En el supuesto concreto, hay que tener en cuenta, que no procede la solicitud de licencia de obras, ni la presentación del proyecto ya que no se ha tramitado la Autorización ambiental integrada, y hasta que no exista una resolución favorable al proyecto de actividad, no se tiene constancia de que el proyecto de obras pueda dar cabida a la actividad solicitada. Es precisa una resolución favorable a la actividad de forma previa a la presentación del proyecto de obras, para evitar perjuicios al titular.

El informe de compatibilidad urbanística es un acto de trámite, no previsto entre los actos que pueden dar lugar a un procedimiento de indemnización previsto en el TRLSyRU, no se ha consolidado ningún derecho, solo existen expectativas.

Salvo mejor opinión fundada en derecho.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

