



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria de Política
Territorial, Obras Públicas
y Movilidad

DIRECCIÓ GENERAL D'URBANISME

**ANY
SOROLLA**

Expedient: C-13/2023 HF

Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística

Municipi: Orihuela.

Assumpte: Determinació del tràmit de remissió d'expedient de planejament per a emissió de la DATE.

AJUNTAMENT D'ORIHUELA

En data **15/02/2023** va tindre entrada en aquest Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística (SAMIU), de la Direcció General d'Urbanisme (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPiM), un escrit de l'AJUNTAMENT D'ORIHUELA formulant **consulta** en relació a la **determinació del moment procedimental en el qual es produeix l'aprovació provisional d'un instrument de planejament:**

ASSUMPTE: Consulta per a la determinació del moment procedimental d'adopció d'acord de l'òrgan municipal competent per a l'aprovació de provisional d'un instrument de planejament l'aprovació definitiva del qual competeix a l'administració autonòmica, en el tràmit d'avaluació ambiental i territorial estratègica.

TRÀMIT: Avaluació Ambiental i Territorial Estratègica.

PROMOTOR: Agrupació d'Interés Urbanístic Sector B-1a Mil Palmeres.

LOCALITZACIÓ: Terme municipal d'Orihuela.

JOSÉ FRANCISCO AIX EGÍO, REGIDOR DELEGAT D'URBANISME I TERRITORI DE L'EXCM. AJUNTAMENT D'ORIHUELA, amb CIF P03099001, i domicili social al carrer Marqués de Arneva núm. 1, 03300, Orihuela (Alacant), davant vosté compareix i com millor siga procedent en Dret,

EXPOSA

I. Es troba actualment en tramitació davant aquest Ajuntament expedient de Pla Parcial del Sector B-1a "Mil Palmeres", del PGOU d'Orihuela. El referit instrument s'incardina en el context d'un Programa d'Actuació Integrada (PAI), aprovat per Acord Plenari de data 31 de juliol de 2013. La situació de l'instrument de planejament és la següent:

Per acord plenari de 31 de juliol de 2013 es va aprovar provisionalment l'expedient d'Homologació Modificativa, Pla Parcial i Projecte d'Urbanització del Sector B.1.a "Mil Palmeres" del PGMOU, havent sigut remès l'expedient al Servei Territorial d'Urbanisme el 24 de setembre de 2013, per a la seua aprovació definitiva.

L'Agrupació d'Interés Urbanístic del Sector B.1.a, després d'haver detectat el Servei Territorial d'Urbanisme la falta de pronunciament ambiental en l'expedient, amb dates 28 i 29 de març de 2019, RE 2430 i 2458 i 9 i 11 d'abril de 2019, RE 2751 i 2838, presenta en aquest Ajuntament documente refós perquè, per l'Òrgan Ambiental se sotmeten al tràmit de consultes previst i resolga sobre l'existència o no d'efectes significatius sobre el medi ambient. Aquesta documentació és remesa al Servei Territorial d'Urbanisme amb data 9 de maig de 2019, RS 2997.

Amb data 12 d'agost de 2020, RE 14437, la Direcció General de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental remet Document d'Abast a l'Estudi Ambiental i Territorial Estratègic de l'Homologació i Pla Parcial del Sector B-1.a.

El 18 de novembre de 2020, RE 17597, l'Agrupació d'Interés Urbanístic presenta en aquest Ajuntament Versió Preliminar del Pla Parcial i EATE del dit sector per a l'inici del tràmit d'informació pública i consultes previst en els arts. 53 i següents de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge (LOTUP).

Per Decret del Regidor Delegat d'Urbanisme i Planejament de data 14 de desembre de 2020 es va resoldre sotmetre la referida Versió Preliminar i EATE del Pla Parcial del Sector B-1.a "Mil Palmeres" del PGMOU, presentada el 18 de novembre de 2020, RE 17597, per l'Agrupació d'Interés Urbanístic del mencionat sector, a participació pública i consultes amb les administracions públiques afectades i amb les persones, associacions, plataformes o col·lectius, per termini de QUARANTA-CINC (45) DIES, segons el que s'estableix en el article 53 de la LOTUP. I això mitjançant anunci publicat en el DOCV núm. 9017 de data 10 de febrer de 2021.

En data 1 de setembre de 2022, amb Registres d'Entrada 2022-E-RE-21929 i 2022-E-RE-21933, l'Agrupació d'Interés Urbanístic presenta en aquest Ajuntament **nova versió preliminar del Pla Parcial del Sector B-1a Mil Palmeres**, composta de document d'homologació (memòria i plans), versió preliminar de pla parcial (memòria i plànols), estudi d'inundabilitat i afeccions al domini públic hidràulic, estudi de trànsit, estudi d'hidrologia i drenatge, estudi acústic, estudi de recursos hídrics, estudi d'impacte de gènere, estudi ambiental i territorial estratègic, informe d'impacte patrimonial, estudi paleontològic, memòria de sostenibilitat econòmica, pla de participació pública, estudi d'integració paisatgística i estudi de reserves d'equipament docent.

Per Decret del del regidor delegat d'Urbanisme i Planejament de data 15 de novembre de 2022 es va resoldre iniciar el procés participatiu del pla de participació pública de la nova versió preliminar del Pla Parcial del Sector B-1a, mitjançant anunci publicat en el DOGV núm. 9495 de data 22 de desembre de 2022.

Sent imminent la finalització del termini de participació pública de la versió preliminar del Pla Parcial de referència, procedeix, a l'empara de l'article 56 del TRLLOTUP, l'elaboració de la proposta de pla i la formació de l'expedient d'avaluació ambiental i territorial estratègica, per a la seua remissió a l'òrgan ambiental a l'efecte de que per aquest òrgan s'emeta la Declaració Ambiental i Territorial Estratègica.

No obstant això, l'art. 55.4 del TRLLOTUP quan regula el procediment a seguir una vegada transcorregut el termini per a l'emissió dels informes preceptius sense que aquells s'hagen emés, estableix que

*"a l'efecte de recaptar els informes no emesos en termini que d'acord amb aquesta normativa siguin preceptius, de manera **prèvia a l'aprovació provisional** de l'instrument de planejament, l'ajuntament **requerirà** a la Generalitat Valenciana perquè convoque de manera fefaent a les administracions amb competències afectades a una **comissió informativa de coordinació** de la direcció general competent en matèria d'urbanisme, adjuntant en la convocatòria novament la documentació necessària per a emetre el corresponent informe, que podrà evacuar-se en la mateixa reunió de coordinació de manera verbal"*

Dos són els elements que generen dubtes a aquest Ajuntament. En primer lloc, la previsió d'una "prèvia aprovació provisional", entenem que referida a la proposta de pla que regula el següent article 56 TRLLOTUP. Sembla així que aquesta aprovació provisional és prèvia a l'emissió de la Declaració Ambiental i Territorial Estratègica per part de l'òrgan ambiental, tràmit qualificat que, òbviament, no posa fi a l'expedient d'aprovació definitiva de l'instrument de planejament de què es tracte. No obstant això, procedimentalment genera dubtes que l'aprovació provisional de l'instrument de planejament es produísca en aquesta fase de l'avaluació ambiental, sobretot si es posa en relació amb l'article 130.8 del TRLLOTUP, precepte que, **seguint el tradicional esquema de tramitació urbanística, difereix aquesta fita al moment posterior a l'emissió de la Declaració Ambiental i Territorial Estratègica, i amb caràcter**



immediatament anterior a l'aprovació definitiva, com resulta de la lectura conjunta amb l'apartat 3 del mateix precepte legal, que pel seu interès es reproduïx:

3. *Si les alternatives tècniques estigueren sotmeses al procediment d'avaluació ambiental ordinari, l'ajuntament actuarà de conformitat amb el que s'estableix en l'apartat anterior i, després de la proposta de la comissió tècnica, **enviarà la documentació de totes les alternatives tècniques presentades, identificant aquella que es proposa seleccionar, juntament amb l'expedient d'avaluació ambiental i territorial estratègica, a l'òrgan ambiental, amb la finalitat que emeta una declaració ambiental i territorial estratègica única, en el termini màxim de tres mesos. A aquest efecte, cadascuna de les propostes tindrà la consideració d'alternativa, conformement amb la legislació d'avaluació ambiental.***
8. *En el cas que es modifique l'ordenació estructural, **l'ajuntament aprovarà provisionalment el pla i el remetrà a la conselleria competent en urbanisme per a la seua aprovació definitiva.***

D'altra banda, també genera igualment dubtes el caràcter obligatori de la sol·licitud de convocatòria de la comissió informativa de coordinació de la direcció general competent en matèria d'urbanisme, en el cas que les administracions públiques consultades no emeten el seu informe en el termini que cal. En aquest sentit, no s'ha d'obviar que la fase procedimental en la qual ens trobem, prèvia a la Declaració Ambiental i Territorial Estratègica, no posa fi a l'expedient, ja que, una vegada emesa la referida Declaració (informe qualificat no impugnabile autònomament), el propi TRLOTUP preveu aquest tràmit de resolució de discrepàncies amb caràcter previ a l'aprovació definitiva de l'instrument de planejament.

II. OBJECTE DE LA CONSULTA.

Considerant perquè els dubtes interpretatius que genera l'article 55.4 TRLOTUP, en virtut del que es disposa en l'article 5.7 del Decret 8/2016, de 5 de febrer, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans territorials i urbanístics de la Generalitat, sol·licitem que s'emeta informe en el següent sentit:

1. la determinació del moment procedimental en el qual ha de produir-se l'aprovació provisional d'un instrument de planejament urbanístic, l'aprovació definitiva del qual correspon a l'administració autonòmica, i la seua necessitat/no necessitat prèvia a la sol·licitud de Declaració Ambiental i Territorial Estratègica.
2. Si resulta obligat o facultatiu per a l'òrgan promotor sol·licitar la convocatòria de la comissió informativa a la Direcció General d'Urbanisme per a recaptar els informes no emesos en termini, amb caràcter previ a l'elaboració de la proposta de pla i remissió de l'expedient per a l'emissió de la Declaració Ambiental i Territorial Estratègica, segons disposa l'article 55.4 TRLOTUP.

Són rellevants, en relació amb la consulta formulada, els següents

ANTECEDENTS DE FET

Únic. Es tenen per reproduïts els que consten en l'escrit de consulta.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. Tal com li consta a l'administració consultant, el procediment d'aprovació del planejament urbanístic general té **caràcter bifàsic**, perquè dos són les administracions que han d'intervindre en la seua aprovació, i s'atorga a cadascuna d'aquestes conformement amb la seua competència en el moment procedimental previst en la legislació urbanística. Així resulta del que es disposa en l'article 44.3.c) TRLOTUP¹ en relació amb el punt 6 d'aqueix mateix precepte. I així ho afirma unànime doctrina jurisprudencial²:

(...) **el planejament urbanístic no sorgeix a la vida jurídica en virtut d'un només acte**, sinó que la seua formació integra una vasta i complexa operació administrativa que culmina amb la seua aprovació definitiva per l'òrgan competent per a dispensar-la i de la qual són elements, alguns d'aquests indefugibles, l'acord de portar-lo a efecte que pot anar o no precedit de la formació d'avanços o avantprojectes parcials orientatius i d'una enquesta pública, al qual subsegueixen l'exposició al públic dels treballs d'elaboració a l'efecte de possibles suggeriments o alternatives, audiència, l'aprovació **provisional** i, en el seu cas, nova informació pública i audiència, **sense que calga atribuir la condició d'acte definitiu més que a aquell pel qual s'efectua l'aprovació definitiva** per l'òrgan competent i sense que, per tant, siga possible la impugnació de més acte que aquest (...).

Del text transcrit ha de posar-se l'èmfasi en la confirmació, per la doctrina jurisprudencial, del caràcter bifàsic del procediment d'aprovació del planejament general, col·legint-se d'això la **confluència, en aquest procediment, de dues potestats urbanístiques diferents**, corresponents a dues administracions territorials diferents l'exercici i l'acompliment de les quals duen a terme cadascuna d'elles mitjançant sengles aprovacions successives: la provisional i la definitiva.

La potestat urbanística municipal emana del que es disposa en l'article 140 CE³ per a, a través de la LBRL⁴ resultar confirmada en la legislació urbanística valenciana pel mencionat article 44 TRLOTUP. Això no obstant convé cridar l'atenció que aquesta potestat emana -com ja s'ha dit- de l'autonomia reconeguda als municipis per la Constitució per a l'exercici de les seues competències, però tenint en compte que **autonomia no equival a sobirania**, tal com ha expressat la STS⁵ de 05/03/1988:

(...) No és admissible aquesta al·legació del recurrent, només compatible amb una **equivocada idea de l'autonomia, que per no ser sobirania no s'oposa a l'existència de controls superiors** sobre els actes de l'òrgan autònom i que fa perfectament compatibles, en matèria d'urbanisme, l'autonomia municipal i la fiscalització o tutela d'instàncies superiors, cadascuna amb vista a gestionar els seus respectius interessos (...).

Per això ha de reputar-se perfectament ajustat a la Constitució (...) que es fa propi dels ajuntaments la formulació del Pla General, així com les seues aprovacions inicial i provisional, i es reserva a la Comunitat Autònoma, en el seu cas, la seua aprovació definitiva; tràmit en el qual el pla pot ser examinat en tots els seus aspectes sense cap restricció i, per tant, no sols quant a la seua legalitat o formal o material, sinó respecte de la seua oportunitat i conveniència tant per a coordinar les solucions oferides des del punt de vista local amb les previstes per altres administracions, com per a garantir l'encert tècnic d'aquestes des d'una perspectiva més àmplia i menys localista.

1 Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

2 Per totes, vegeu la sentència del Tribunal Suprem de 24/07/1989, en la qual es fonamenta un acte del mateix Tribunal, de 21/02/2007, al qual correspon el text transcrit.

3 Constitució Espanyola de 1978.

4 Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local. Vegeu els articles 2, 4.c), 25.2.a) i, sobretot, l'article 22.2.c).

5 Sentència del Tribunal Suprem.

Sentit en el qual també abunda la doctrina jurídica⁶:

(...) perquè l'**urbanisme, concebut com a ordenació integral del territori, no és una funció pública reduïble a una sola esfera administrativa -municipal, provincial, regional o estatal- sinó necessàriament compartit per totes aquestes**. L'afirmació, doncs, de competències urbanístiques substantives supralocals (regionals o estatals), lluny de significar un atemptat a l'autonomia local ara mateix garantida per l'article 140 CE, es limita a reconèixer a cada nivell territorial l'àmbit decisor en l'ordenació urbanística que correspon al cercle d'interessos públics que li està encomanat. Tota una altra solució condueix a una **sobrevaloració de l'autonomia local**, no sols injustificada sinó empobridora d'aquesta.

De l'exposat no pot col·legir-se una altra conclusió que la que la denominada "aprovació provisional" en el procediment d'aprovació del planejament general urbanístic **es correspon amb l'acte de terminació d'una fase del procediment** (que no del procediment en el seu conjunt): la fase municipal. Constitueix, per tant, l'acte a través del que l'òrgan municipal competent⁷ culmina l'exercici de la seua potestat urbanística -producte de l'autonomia municipal que li reconeix la CE- dins del marc que li delimita l'article 22.2.c) LRBRL en relació amb el 44.3.c) i 44.6 tots dos del TRLOTUP.

SEGONA. Assegut l'anterior la resposta als interrogants plantejats pel consultant ha de resoldre's atés el contingut material -en el sentit d'exercici de l'atribució que li reconeix al ple l'article 22.2.c) LRBRL- i que es correspon amb l'ús **definitiu**⁸ de la potestat d'urbanisme que li és pròpia al municipi en els termes que l'invocat precepte estableix: "**...l'aprovació que pose fi a la tramitació municipal dels plans i altres instruments d'ordenació previstos en l'ordenació urbanística**".

Aquest acte aprovatori -malgrat denominar-se "provisional" en la legislació urbanística d'aplicació- té característiques de definitiu o de terminació en tant amb ell culmina l'exercici de la potestat urbanística municipal. Per consegüent, en tant que definitiu (en el sentit exposat) ha d'ajustar-se a les exigències del que s'estableix en l'article 88.1 LPACAP⁹:

1. La resolució que pose fi al procediment **decidirà totes les qüestions** plantejades pels interessats i aquelles altres derivades d'aquest.

6 GARCIA DE ENTERRÍA I PAREJO ALFONSO, Lecciones de Derecho Administrativo (pàgines 360-361).

7 El ple de l'ajuntament, en aplicació del que es disposa en l'article 22.1.c) LRBRL.

8 Quan constitueix **terminació** de la fase municipal i sense menyscapte de l'exercici, per la Generalitat, de les funcions de fiscalització que li són pròpies en el sentit exposat en la Consideració Primera.

9 Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

L'aplicació dels criteris d'interpretació de les lleis establits en l'article 3.1 del Codi Civil¹⁰ i particularment el relatiu a la **interpretació sistemàtica** de les normes proporciona, així, la clau per a resoldre els interrogants objecte de consulta; perquè, d'aquesta manera, de les diverses al·lusions a la "aprovació provisional" que assenyalen el consultant que figuren en el TRLOTUP, únicament haurà de prendre's com a autèntica la que liquida la tramitació municipal i decideix totes les qüestions plantejades en aquesta fase. És, per tant, l'atenció a aquest criteri material -el de **terminació**- el que constitueix resposta a la consulta formulada, permetent afirmar:

- respecte de l'interrogant 1. **L'aprovació provisional municipal** (en el sentit exposat) **mai pot ser anterior a la DATE**, perquè resulta raonablement possible que aquesta siga causa de canvis respecte de la proposta de model territorial formulada per l'ajuntament, per la qual cosa aquella haurà de ser modificada. D'aquí ve que de les al·lusions del TRLOTUP a l'aprovació provisional únicament ha de considerar-se com a tal la que acaba o posa fi a la fase de tramitació municipal. En aquest sentit, la referència de l'article 130.8 TRLOTUP a l'aprovació provisional no pot entendre's com a tal si la modificació que es remet a la conselleria competent en urbanisme ha de sotmetre's a avaluació ambiental i territorial estratègica (article 45, punts 1 i 2 TRLOTUP en relació amb el que es disposa en l'article 46, també TRLOTUP).
- respecte de l'interrogant 2. El tràmit de convocatòria d'una comissió informativa (previst en l'article 55.4 TRLOTUP) no té una altra raó de ser sinó la d'impedir que es conculquen els principis de l'actuar administratiu previstos en els apartats d) i e) LRJSP¹¹ per inactivitat de les administracions sectorials en l'emissió dels informes necessaris per a la tramitació del planejament general urbanístic. La teleologia d'aquesta mesura/mecanisme, de naturalesa cautelar, respon a la necessitat d'aconseguir la terminació de la fase municipal de tramitació dins dels terminis previstos en la llei; sense que, en cap cas, pugui afirmar-se que, constatat l'incompliment de les administracions sectorials, l'ajuntament estiga obligat a requerir a la Generalitat la convocatòria d'aquesta comissió, perquè el caràcter d'administració **impulsora del procediment** no li correspon a ell sinó a l'òrgan ambiental, conformement amb l'article 48.c) TRLOTUP; per la qual cosa -malgrat la seua conjugació imperativa en l'article 55.4- l'accepció del verb requerir **ha d'entendre's com a potestativa i mai obligatòria**.

CONCLUSIONS

Única. Per aprovació provisional del planejament urbanístic únicament pot entendre's la que posa fi o terminació a la fase municipal de tramitació d'aquest instrument. Durant aquesta tramitació, l'eventual requeriment que pugui formular un ajuntament a la Conselleria competent en urbanisme per a convocar la comissió informativa a la qual es refereix l'article 55.4 TRLOTUP tindrà caràcter potestatiu

10 Article 3.1. Les normes s'interpretaran segons el sentit propi de les seues paraules, **en relació amb el context, els antecedents històrics i legislatius**, i la realitat social del temps en què han de ser aplicades, **atenent fonamentalment l'esperit i finalitat** d'aquelles

11 Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

i no obligatòria. Tot això de conformitat i en els termes exposats en les consideracions jurídiques del present informe.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, l'article 5.7 del Decret 8/2016, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels Òrgans Territorials i Urbanístics de la Generalitat, estableix, entre les atribucions d'aquesta Direcció General, la d'evacuar (després dels informes tècnics o, fins i tot, dictamen de l'òrgan urbanístic o territorial de la Generalitat que es considere oportú) les consultes que, en qüestions de planificació o legislació urbanística i d'ordenació del territori, o la seua aplicació, li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. **Les consultes, en cap cas, tindran caràcter vinculant**".

D'altra banda, se l'informa que, amb la finalitat que siguen accessibles per qualsevol persona i servisquen d'ajuda als municipis en la seua labor d'aplicació de la legislació urbanística, les contestacions de la Direcció General d'Urbanisme a consultes efectuades per ajuntaments a partir de l'any 2020, es publiquen en la web de la Conselleria en la següent adreça:

<http://politicaterritorial.gva.es/va/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME