

Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística.

EXPTE: C-29/2023.

Asunto: Interpretación sobre PG y Planeamiento del Ayto en relación con las Areas de normativa anterior previstas en PGMO

AYUNTAMIENTO DE ALICANTE

PRIMERO. - Con fecha 18 de mayo de 2023, tiene entrada en el Servicio Territorial de Urbanismo de Alicante la solicitud remitida por el Ayuntamiento de Alicante instando a esta administración un pronunciamiento acerca de determinados aspectos relativos a la interpretación realizada por el Servicio de Plan General y Planeamiento del Ayuntamiento en relación con las Áreas de Normativa Anterior previstas en el Plan General Municipal de Ordenación (en adelante, PGMO). La documentación se completa con la recibida en fecha 14 de diciembre de 2023.

SEGUNDO. - De la documentación remitida por el Ayuntamiento resulta lo siguiente:

El PGMO delimita una serie de ámbitos, denominados "Áreas de normativa anterior" (de la NA/1 a la NA/13), que, habiendo sido objeto de anteriores instrumentos de ordenación aprobados y no ejecutados en su totalidad en el momento de la redacción del PGMO, no son asimilables a ninguna normativa de zona.

Así, el PGMO pretende respetar esos instrumentos que se encuentran en ejecución, con el fin de evitar situaciones gravosas sobrevenidas por un cambio de normativa, lo cual se ve reflejado en su Memoria que, en el apartado 7, referente a la calificación del suelo, fija como criterio del Plan el "*respeto, en lo posible, a los planeamientos anteriores siempre que ello no supusiera una contradicción radical con los objetivos del Plan General*" y el evitar, en lo posible, "*situaciones traumáticas motivadas por un rigor en la apreciación de fuera de ordenación*".

El Anejo del PGMO "*constituye un documento complementario de las Normas Urbanísticas y de la Memoria del Plan General que contiene, de forma general, los criterios de aplicación a las áreas no incluidas dentro del Suelo Urbano Ordenado -al que se aplican las condiciones particulares de zona contenidas en el Título V de las Normas Urbanísticas-*".

El Anejo, en su apartado 2, establece que, para las Áreas de Normativa Anterior, el PGMO respeta sólo aspectos parciales como normativa, ordenación puntual o régimen de gestión y aclara, para evitar confusiones, el método de representación gráfica seguido para plasmar estas áreas en el Plan General, indicando que "*en el Plano de Calificación aparecen tan sólo las áreas en las que prevalecen determinaciones relativas a la calificación (ordenaciones volumétricas específicas) y no aparecen el resto (zonas en las que prevalecen determinaciones de gestión o de aprovechamientos específicos) por haberse podido*

homologar sus características edificatorias con las correspondientes a las de zonas del Plan General”.

De entre esos ámbitos con denominación NA, el Ayuntamiento plantea la situación de los NA/11 y NA/12.

El ámbito NA/11 “Sector 3/2 de la Playa de San Juan” respeta los aprovechamientos edificatorios asignados por los proyectos de reparcelación anteriores al PGM0, siendo estos superiores a los que le corresponderían en caso de haberse “adaptado” a su correspondiente Norma Zonal. Sin embargo, ciertas parcelas de este ámbito resultan tener una edificación menor que la que les correspondería en caso de acogerse a la Norma Zonal.

Algo similar ocurre en el ámbito NA/12 “Cala Palmera”, donde la edificabilidad asignada por el proyecto de reparcelación derivado de la Normativa Anterior es inferior a la que correspondería en caso de acogerse a la Norma Zonal correspondiente del PGM0.

Por otro lado, tanto el ámbito NA/11, como el NA/12, se encuentran entre los que no aparecen grafiados de forma específica en el Plano de Calificación, quedando enmarcados dentro de zonas de ordenación generales (EA y VU, concretamente).

TERCERO. – Desde el Ayuntamiento se ha constatado que no ha habido una aplicación uniforme de la normativa a lo largo del tiempo, habiéndose tomado diferentes criterios interpretativos para la concesión de licencias.

Al respecto, el Ayuntamiento ha realizado un muestreo en el ámbito NA/11, del que infiere que *“el criterio mayormente aplicado es el de la aplicación directa de la Norma Zonal”* y concluye que, *“en aras de no generar situaciones de desigualdad dentro de un mismo marco o contexto urbanístico como es el Plan General Municipal de Alicante aprobado en 1987, y aplicar la intensidad edificatoria derivada de la propia Norma Zonal del PGM01987 a los pequeños ámbitos existentes dentro de los enclaves NA donde los instrumentos aprobados con anterioridad les confieren menor aprovechamiento edificable, los cuales son de carácter absolutamente minoritario y no obedecen a la norma general de los entornos NA, los cuales fueron delimitados por contar con instrumentos urbanísticos ya aprobados que les conferían mayor aprovechamiento.”*

El Ayuntamiento fija la causa de estas discrepancias interpretativas en el hecho de que los entornos NA/11 y NA/12 no aparezcan grafiados de forma específica en el Plano de Calificación.

CUARTO. - A la vista de los antecedentes expuestos, la consulta formulada por el Ayuntamiento se plantea *“sobre de la interpretación realizada por el Servicio de Plan General y Planeamiento de este Ayuntamiento en relación con las Áreas de Normativa Anterior previstas Plan General Municipal de Ordenación del año 1987 (en adelante PGM01987), vigente actualmente en el municipio de Alicante”* y se concreta sobre la ratificación de esta interpretación para su aplicación de forma general.

CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

PRIMERA. – La Memoria del Plan General, en su apartado 7, relativo a la calificación del suelo, refleja el respeto del propio Plan hacia los planeamientos anteriores (*“siempre que ello no supusiera una contradicción radical con los objetivos del Plan General”*). Ello con el fin de evitar *“en lo posible situaciones traumáticas motivadas por un rigor en la apreciación del concepto de fuera de ordenación”*.

Además, dentro del apartado 7, concretamente en el 7.2, se trata los rasgos característicos de cada una de las zonas de suelo urbano, siendo las zonas con clave NA, las denominadas *“Áreas de Normativa Anterior”*.

Por su parte, el Anejo del Plan General, en su apartado 2, regula las condiciones para las zonas con planeamiento anterior, como es el caso de la Clave NA, especificando que, en el Plano de Calificación, tan solo aparecen con dicha clave las áreas en las que prevalecen las determinaciones anteriores. No así en el caso de las que se han podido homologar sus características edificatorias al Plan General. Siendo, este último, el caso de las zonas NA/11 y NA/12.

Por otra parte, la Memoria del Plan establece que las Normas Urbanísticas, junto al Plano de Calificación de Suelo, constituyen la documentación donde se plasma y se reconoce la mayoría de las situaciones anteriores, salvo las excepciones contenidas en el articulado del Plan.

SEGUNDA. – El Plan General, en su artículo 2, define el *“Contenido e interpretación del Plan General”*, fijando así las bases interpretativas en caso de discrepancias. Más concretamente, en su apartado 2, establece el orden de prevalencia de los documentos en caso de discrepancias o contradicciones entre ellos.

Por su parte, el apartado 3 establece que *“La interpretación del Plan general corresponde primordialmente al Ayuntamiento”*.

Por todo ello, cabe inferir que, en última instancia, será el propio Ayuntamiento quién tendrá la potestad de dictar los criterios interpretativos en caso de posibles discrepancias y aplicando el orden de prevalencia citado.

Art. 2 Contenido e interpretación del Plan General

1. El contenido del Plan General lo integran los siguientes documentos: Memoria, Normas Urbanísticas, Anejo, Programa de Actuación, Estudio Económico-Financiero y Planos.

2. La documentación del Plan General constituye una unidad coherente en su conjunto. En caso de discrepancia o contradicción se atenderá para resolverla, por este orden, a lo expresado en las Normas Urbanísticas, Planos de Ordenación, Anejo, Memoria, Programa de Actuación y Estudio Económico-Financiero. En caso de discrepancia entre planos, prevalecerá el de mayor escala.

3. La interpretación del Plan General corresponde primordialmente al Ayuntamiento. Los acuerdos, resoluciones, dictámenes o informes que tengan el carácter de precedente a estos efectos interpretativos deberán sistematizarse y constituirán un documento accesible a cualquier administrado, sin perjuicio de la preceptiva publicación en diarios oficiales de los actos interpretativos que por su naturaleza y ámbito así lo requieran.

TERCERA. – Será de aplicación, una vez establecido el criterio interpretativo, lo dispuesto en el artículo 57 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante, TRLOTUP), aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, que establece lo siguiente:

“Artículo 57. Aprobación del plan sometido a evaluación ambiental y territorial estratégica y publicidad

[...]

10. Los ayuntamientos publicarán en su página web las instrucciones, criterios interpretativos y protocolos técnicos relativos a su planeamiento urbanístico. No tendrán eficacia, y por tanto, no serán exigibles, aquellos criterios, instrucciones y protocolos no publicados.”

CUARTA. – Analizada la documentación remitida por el Ayuntamiento, parece que, tal como la misma expresa, ha habido una diferente interpretación de la normativa, acogándose a la Normativa Anterior en primera instancia y, según parece, cambiando el criterio en una fecha que se podría fijar en torno al año 2.000, fecha desde la que, aparentemente, se han concedido licencias tomando en cuenta la Norma Zonal, justificándose esto por la divergencia existente entre los diferentes documentos que componen el propio Plan.

Por otro lado, de la lectura de los criterios generales que rigen el propio Plan, parece desprenderse la pretensión de no ser más restrictivo que la norma anterior, siempre que se trate de instrumentos ejecutados o en ejecución, no tanto por el hecho de respetar lo existente en el momento, si no con el fin de evitar *“en lo posible situaciones traumáticas motivadas por un rigor en la apreciación del concepto de fuera de ordenación”*.

Por su parte, del estudio aportado por el Ayuntamiento, referido en el antecedente de hecho tercero, se puede extraer que el incremento de edificabilidad que ha supuesto el criterio tomado mayoritariamente desde el año 2.000 no supone un incremento de un orden significativamente alto respecto a la interpretación anterior.

Por todo esto, así como por lo expuesto en la consideración técnico-jurídica primera, la interpretación del Plan General realizada por el Ayuntamiento podría ser considerada, en principio, ajustada a lo dispuesto en dicho Plan. Y ello siempre y cuando se ciñan a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2 del PGM, que dispone que *“los acuerdos, resoluciones, dictámenes que tengan el carácter de precedente a estos efectos interpretativos deberán sistematizarse y constituirán un documento accesible a cualquier administrado, sin perjuicio de la preceptiva publicación en diarios oficiales de los actos interpretativos que por su naturaleza y ámbito así lo requieran”*.

Asimismo, en atención a lo expuesto en la consideración jurídico-técnica tercera, el Ayuntamiento habrá de publicar en su página web el criterio final que se adopte para que este tenga eficacia.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece, entre las atribuciones de esta Dirección General, la de “evacuar (previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno) las consultas que, en cuestiones de planificación o legislación urbanística y de ordenación del territorio, o su aplicación, le formulen los ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. **Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante”**.

Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesibles por cualquier persona y sirvan de ayuda a los municipios en su labor de aplicación de la legislación urbanística, las contestaciones de la Dirección General de Urbanismo a consultas efectuadas por Ayuntamientos a partir del año 2020, se publican en la web de la Conselleria en la siguiente dirección:

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

El director general de Urbanismo, Paisaje y Evaluación Ambiental