

**Exp.:** V-6/25.

**Assumpte:** instrucció pròrroga memòries ambientals.

**Ref.:** OL.

1. En data 29/1/25, s'ha rebut un escrit del cap del Servei d'Avaluació Ambiental Estratègica (AAE) pel qual posa de manifest que, en data 22/1/25, ha tingut entrada en el Registre de la Generalitat un certificat de l'acord de la Junta de Govern Local de l'Ajuntament de la Vall d'Alba, adoptat en la sessió celebrada el dia 17/1/25, relatiu a la sol·licitud de pròrroga de la vigència de la memòria ambiental del pla general d'este municipi. A partir d'un informe del Servei Territorial d'Urbanisme de Castelló, remés al Servei d'AAE, es fa referència a les dificultats que al·lega l'Ajuntament per a dur a terme l'aprovació definitiva de l'instrument, cosa que justificaria que es concedira la pròrroga. Com que el pla no s'ha aprovat encara provisionalment, per descomptat és totalment impossible que l'aprovació definitiva es faça abans del 14/2/25.

2. Així, l'Ajuntament posa de manifest les qüestions que, al seu juí, justifiquen la petició de pròrroga: *"En data 14/2/23, es va notificar a l'Ajuntament la memòria ambiental del seu pla general, emesa per la Comissió d'Avaluació Ambiental, en sessió de 9/2/23.*

*En esta, conforme a les determinacions finals contingudes, es disposa que: «En relació als desenrotllaments residencials proposats no desenrotllats (SUR-8; SUR- 9B/9C; SUR-14; SUR-15; SUR 10; SUR-11B, SUR -17 (Mas de Lluna) i SUR-18 (ampliació Mas de Roures) no podran desenrotllar-se fins que no es complisquen les distàncies mínimes a explotacions ramaderes porcines o de la resta d'explotacions ramaderes (desmantellament d'estes) respectivament 1.000 m i 250 m. Esta condició s'ha d'incorporar en totes les fitxes de planejament i gestió d'estos. En el cas que es complisquen les distàncies mínimes, els sectors hauran d'ajustar-se al límit establert per l'ETCV, d'acord amb el que indica el punt anterior 1.1.*

*Caldrà tindre en compte igualment les explotacions ramaderes dels municipis confrontants, especialment en el cas de Mas de Lluna en Benlloc, i aplicar-hi el mateix criteri, cosa que s'haurà d'incloure igualment en les fitxes de planejament i gestió.*

*Respecte a les explotacions ramaderes incloses en els àmbits dels sectors, la fitxa de planejament i gestió ha de condicionar també el seu desenrotllament al desmantellament d'estes.*

***Estes afeccions tenen efecte directe en l'ordenació urbanística de desenrotllament futur del municipi, tal com s'han determinat en la memòria ambiental. Per tant, trobar una solució urbanística que equilibre els interessos generals previstos en la proposta de planejament amb els de les activitats agropecuàries i sobretot de la incidència econòmica, que, tal com s'ha plantejat en la memòria ambiental, comporta el desenrotllament previst, és i està sent una àrdua tasca que s'ha de resoldre i així prevore's en el document de planejament general, perquè, en cas contrari, el document de planejament no tindria sentit lògic, ja que no es podria dur a terme el desenrotllament urbanístic previst".***

3. El Servei d'AAE entén que “de conformitat amb la disposició transitòria quinta del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, aprovat pel Decret legislatiu 1/2021, del Consell (TRLOTUP), la memòria ambiental del Pla general de la Vall d'Alba efectivament perdrà la vigència i cessarà en la producció dels efectes que li són propis el 14/2/25 (dos anys després de la notificació a l'Ajuntament) si abans d'eixa data no s'ha aprovat definitivament el pla, ja que la pèrdua de vigència de la memòria ambiental es produïx ope legis, això és, per aplicació directa de la llei, de manera que els seus pronunciaments no tenen efectes des del moment del venciment del termini màxim previst en la llei”.

En este sentit, el Servei d'AAE aporta un informe en el qual justifica el seu criteri, citant un informe de l'Advocacia de la Generalitat, de 31/7/19, en el qual s'indica, respecte del document d'abast i la caducitat d'este (antics art. 51.6 i DT 12a LOTUP): “Sobre si esta caducitat es produïx de manera automàtica o és necessari, perquè produïska efectes, la seua declaració expressa, hem de considerar que **la caducitat del document d'abast es produïx per la paralització del procediment més enllà del termini legal, la qual cosa, tractant-se d'un procediment iniciat d'ofici (en l'exercici de la potestat de planejament urbanístic), entenem que es produïx ope legis, això és, per aplicació directa de la llei”**. **La conclusió del Servei d'AAE és que “la memòria ambiental del Pla general de la Vall d'Alba perdrà la vigència i cessarà en la producció dels efectes que li són propis el 14/2/25 (dos anys després de la notificació a l'Ajuntament) si abans d'eixa data no s'ha aprovat definitivament el pla”**”.

4. Es remet este criteri a este Servei “perquè en prengueu coneixement i consideració i, si és procedent, consulta a l'Advocacia General de la Generalitat, atés que, segons el reglament d'esta, entre els òrgans que poden sol·licitar l'emissió d'un informe als advocats de la Generalitat hi ha els titulars dels òrgans superiors i directius de la Presidència de la Generalitat i de les conselleries, sent en este cas la Direcció General d'Urbanisme, Paisatge i Avaluació Ambiental”, **considerant la discrepància de criteri que s'ha produït entre el Servei d'AAE i el Servei Territorial d'Urbanisme de Castelló**, el qual entén que sí que cap la pròrroga de la memòria ambiental en qüestió.

## FONAMENTS DE DRET

1. L'article 6.1 de la Llei 40/15, de règim jurídic del sector públic estableix: “Els òrgans administratius podran dirigir les activitats dels seus òrgans jeràrquicament dependents mitjançant instruccions i ordres de servici”. **Atés que s'ha plantejat una discrepància en la interpretació d'un precepte entre dos unitats dependents del mateix òrgan (el Servei Territorial d'Urbanisme de Castelló i el Servei d'AAE), es dicta esta instrucció amb vista a fixar criteri sobre la qüestió** i dirigir per tant, en este punt, les activitats dels òrgans jeràrquicament dependents per part d'este òrgan superior jeràrquic, el director general d'Urbanisme, Paisatge i Avaluació Ambiental (DGUPAA).

2. La disposició transitòria quinta del TRLOTUP, en la redacció donada per la Llei 5/2022, de 29 de novembre, estableix el següent:

*“Disposició transitòria quinta. Pèrdua de vigència i cessament en la producció d'efectes de les memòries ambientals.*

*Les memòries ambientals emeses a l'empara de la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, abans de l'1 de gener de 2021, perdran la vigència i cessaran en la producció dels efectes que els són propis, si no s'haguera procedit a l'aprovació definitiva del pla en el termini de dos anys des de l'entrada en vigor d'esta norma.*

***Les memòries ambientals que puguen emetre's a l'empara d'aquella llei a partir de l'1 de gener de 2021 perdran la vigència i cessaran en la producció dels efectes que els són propis si, una vegada notificades al promotor, no s'ha aprovat definitivament el pla en el termini màxim de dos anys.***

*No obstant això, les memòries ambientals també podran perdre la vigència i cessaran en la producció dels efectes que els són propis si el seu contingut entra en conflicte amb alguna norma ambiental o territorial que pugua aprovar-se durant la seua vigència i no fora possible un mer ajust."*

**Com que la memòria ambiental del Pla general de la Vall d'Alba es va emetre després de l'1 de gener de 2021, conforme al paràgraf segon d'esta disposició transitòria, la vigència s'extingiria i cessaria en la producció dels seus efectes si el pla no s'aprovara definitivament en el termini màxim de dos anys des de la notificació al promotor, la qual cosa succeiria en este cas el 14/2/25.**

3. Dit això, si bé és cert que la disposició transitòria esmentada no preveu expressament la possibilitat que pugua prorrogar-se eixe termini, este òrgan directiu compartix la interpretació que fa l'Ajuntament, en el sentit que sí que seria possible acordar-ne la pròrroga.

**En este sentit, i amb caràcter general, cal tindre en compte que l'article 32.1 de la Llei 39/15, del procediment administratiu comú, preveu que, excepte precepte en contra, es pugua concedir una ampliació dels terminis establits. Com que la disposició transitòria esmentada no ho impediex (no hi ha, per tant, precepte en contra), en tot cas es podria atorgar una ampliació del termini d'almenys un any. D'altra banda, i com que hi ha una clara identitat de raó entre la memòria ambiental, d'una part, i la declaració ambiental estratègica (DATE), de l'altra, podria ampliar-se el termini de vigència de la memòria ambiental per dos anys més, aplicant per analogia el que disposa l'article 59.2 del TRLOTUP.**

**Des d'esta Direcció General s'entén que les dificultats que al·lega l'Ajuntament justifiquen que es concedisca la pròrroga.** Com que el pla no s'ha aprovat encara provisionalment, per descomptat és totalment impossible que l'aprovació definitiva es faça abans del 14/2/25.

4. El supòsit de possible pròrroga del termini de vigència de la memòria ambiental al qual ens referim és el de les memòries ambientals a les quals, en els procediments en els quals encara s'aplicava la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, es referix el paràgraf segon de la disposició transitòria quinta del TRLOTUP: les memòries ambientals que s'emeten a partir de l'1 de gener de 2021. En eixos casos, esta disposició transitòria preveu que estes memòries ambientals perdran la vigència i cessaran en la producció dels efectes que els són propis si, una vegada notificades al promotor, no s'ha aprovat definitivament el pla en el termini màxim de dos anys.

El dubte que se suscita és si, en el cas d'eixes memòries ambientals, abans que vença el termini de dos anys, l'Ajuntament pot sol·licitar una pròrroga per dos anys en els mateixos termes que, per a les declaracions ambientals estratègiques (DATE), preveu l'article 59, apartats del 2 al 5, del TRLOTUP.

**Segons el parer d'esta Direcció General, la resposta jurídicament correcta a eixe dubte és que, en estos casos, és procedent aplicar a estes memòries ambientals, per analogia, el mateix règim de pròrroga que es preveu per a les DATE en l'article 59 del TRLOTUP, en els apartats del 2 al 5, cosa que es justifica a continuació:**

L'article 4.1 del Codi Civil estableix el següent:

*“Serà procedent l'aplicació analògica de les normes quan estes no prevegen un supòsit específic, però en regulen un altre de semblant, entre els quals s'aprecie identitat de raó”.*

El Tribunal Suprem, per exemple, en la seua sentència de la Sala Civil de 30 de maig de 2007, recurs 2560/2000, ha resumit amb precisió la doctrina sobre l'aplicació analògica de les normes:

*“L'analogia es configura en la doctrina com el procediment d'aplicació del dret per virtut del qual apliquem la norma establida per a un cas previst a la solució d'un altre no previst, atesa l'essencial igualtat que hi ha entre els dos. Respon al principi que, si hi ha igualtat de raó jurídica, ha d'haver-hi també identitat de disposició concreta (“ubieadem ratio legis est, ibi cadem iuris dispositio”).*

*La doctrina jurisprudencial (SS., entre altres, 10 maig 1996, 21 novembre 2000, 13 juny 2003, 28 juny 2004, 18 maig 2006) exigix com a requisits l'existència d'una llacuna legal respecte del cas contemplat, igualtat o similitud jurídica essencial entre el cas que es pretén resoldre i el ja regulat, i que el legislador no haja prohibit l'aplicació del mètode analògic. Així mateix indica la jurisprudència que s'entén que hi ha semblança quan en el supòsit de fet no regulat estan els elements sobre els quals descansa la previsió normativa del regulat (SS. 10 maig 1996 i 21 novembre 2000 ) i que ha d'acudir-se per a resoldre el problema al fonament de la norma i al dels supòsits configurats (SS. 20 febrer 1998 i 21 novembre 2000 ), i és que, com ensenya la millor doctrina, “no es la disposició legal tinguda en compte la que regula el nou cas, sinó el principi que es revela o pot ser reconegut a través de la llei”.*

En opinió d'esta Direcció General, en el cas que ens ocupa, es complixen de manera exacta tots els requisits exigits perquè siga procedent l'aplicació analògica de la pròrroga prevista per a les declaracions ambientals estratègiques (DATE) en l'article 59.2 del TRLOTUP. En efecte:

**- Hi ha una llacuna legal, ja que no hi ha una previsió expressa que puga prorrogar-se el termini de vigència de les memòries ambientals a les quals ens referim. No hi ha tampoc una prohibició que es puga recordar eixa pròrroga, o almenys que es puga sol·licitar esta pròrroga per l'ajuntament. La llacuna legal no és l'institut de la caducitat del document, sinó la possibilitat de prorrogar-ne la vigència.**

**- És evident que hi ha una «igualtat o similitud jurídica essencial» entre la figura de la memòria ambiental en el procediment d'avaluació ambiental de plans de la Llei 9/2006, de 28 d'abril, i la figura de la DATE en el procediment d'avaluació ambiental de plans de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental.**

**- En definitiva, l'article 59.2 del TRLOTUP (d'acord amb el que també disposa l'article 27 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre) regula un supòsit (la impossibilitat d'aprovar el pla en el termini de vigència de la DATE) que presenta una clara “identitat de raó” amb el que es dona si no és possible aprovar el pla en el termini de vigència de la memòria ambiental previst en el paràgraf segon de la disposició transitòria esmentada. Per**

**això, és procedent l'aplicació analògica d'article 59, apartats del 2 al 5, del TRLOTUP (i de l'article 27 de la Llei 21/2013) al supòsit de la memòria ambiental al qual ens referim.**

5. L'informe de l'Advocacia de la Generalitat, de 31/7/19, al qual fa referència el Servei d'AAE estableix la caducitat del document d'abast *ope legis*, transcorregut el termini de vigència que estableix la llei. El mateix pot dir-se de la memòria ambiental, o de qualsevol altre document emés per l'òrgan ambiental en la tramitació d'un instrument de planejament quan la vigència d'este estiga sotmés a termini per la llei. Esta circumstància (la caducitat *ope legis* del document ambiental) no es discuteix en esta instrucció. Es discuteix el fet de si, quan no està previst legalment la possibilitat de sol·licitar la pròrroga de la vigència d'un d'estos documents, esta petició és factible o no.

6. Com a argument final, i per a donar suport a la tesi mantinguda en esta instrucció, cal indicar que la recent Llei 6/24, de la Generalitat, de simplificació administrativa, ha modificat l'article 59.1 del TRLOTUP i ha ampliat la vigència de la DATE (de 2 a 4 anys). En este sentit, sembla desproporcionat que una DATE tinga una vigència de 4 anys (+ 2 prorrogables) i una memòria ambiental, únicament 2 (sense possibilitat de pròrroga).

A més, l'aplicació analògica que defenem, que permet ampliar el termini inicial de 2 anys de vigència de la memòria ambiental previst en el paràgraf segon de la disposició transitòria quinta del TRLOTUP, és clarament compatible amb la normativa bàsica aplicable en eixos procediments d'avaluació ambiental anteriors a la Llei 21/2013, ja que la Llei 9/2006, de 28 d'abril, no contemplava que les memòries ambientals tingueren un termini de vigència.

### CONCLUSIÓ

- 1. Per tot això, esta Direcció General entén que és jurídicament possible concedir la pròrroga del termini de vigència de la memòria ambiental del Pla general de la Vall d'Alba i que la pròrroga sol·licitada l'ha de resoldre l'òrgan ambiental conforme a les regles establides en els apartats del 2 al 5 de l'article 59 del TRLOTUP.**
- 2. En este sentit, es dicta esta instrucció, a l'efecte del que estableix l'article 6.1 de la Llei 40/15, en relació al present expedient i a futurs en els quals es plantege la petició de la pròrroga de la memòria ambiental.**
- 3. Esta instrucció es comunicarà a tots els servicis i subdireccions generals dependents de la DGUPEA.**

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME, PAISATGE I AVALUACIÓ AMBIENTAL