

## **Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística**

**Expedient:** C-53-2020

**Municipi:** el Fondó de les Neus

**Assumpte:** consulta relativa a legalització de planta depuradora

**Ajuntament del Fondó de les Neus**

**Plaça de la Vila, 1**

**03688 el Fondó de les Neus**

En relació amb la consulta plantejada per l'Ajuntament del Fondó de les Neus en referència a determinades qüestions de naturalesa urbanística relacionades amb la legalització d'una depuradora existent en sòl classificat com a no urbanitzable, s'informa el següent, atés el contingut de l'informe emés a aquest efecte pel Servei Territorial d'Urbanisme d'Alacant:

### **1. Plantejament**

L'Ajuntament del Fondó de les Neus indica l'existència d'una depuradora en funcionament, contigua a un sector de sòl residencial al qual dona servei, que se situa sobre sòl classificat en el pla general vigent com a no urbanitzable, i que manca d'autorització. Res no s'indica en l'escrit sobre la superfície de la parcel·la ocupada per la instal·lació ni sobre la categoria de sòl no urbanitzable o el concret règim jurídic assignat a aquesta pel planejament. Concretament es diu que «a l'efecte de la corresponent legalització, resulta necessària la tramitació de pla especial, si bé es dona la circumstància que la parcel·la en la qual se situa la depuradora és de titularitat municipal, per la qual cosa se'ns planteja la problemàtica de si el promotor del pla especial ha de ser l'agent urbanitzador o el mateix Ajuntament, i si en el pla especial ha de fer-se constar l'existència prèvia de la depuradora».

Si bé l'Ajuntament parteix de la hipòtesi de la necessitat de tramitar un pla especial, davant la falta d'informació aportada tal vegada resulta convenient analitzar les normes legals aplicables al cas.

L'article 211 del Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge (d'ara endavant, TRLOTUP), estableix el següent:

«1. La zonificació del sòl no urbanitzable podrà preveure, en funció de les seues característiques i amb caràcter excepcional, els usos i aprofitaments següents:

f) [...]

6é. Obres, infraestructures i instal·lacions pròpies de les xarxes de subministraments, transports i comunicacions, de necessari emplaçament en el sòl no urbanitzable, excepte si estan vinculades amb l'activitat agropecuària, que s'entendran incloses en l'apartat a d'aquest article.»

D'altra banda, l'article 212 del mateix text legal diu:

«L'Administració i els particulars podran realitzar actes d'ús i aprofitament en el sòl no urbanitzable en els casos previstos en aquest capítol, amb el compliment dels requisits que s'hi estableixen i conforme als criteris establits en el títol I del llibre I d'aquest text refós, a les determinacions del planejament territorial o urbanístic i a les resolucions administratives corresponents.»

Per tant, resulta primordial establir la compatibilitat urbanística de la instal·lació amb el règim jurídic establert pel planejament vigent per a la parcel·la en la qual se situa. Si no existeix tal compatibilitat urbanística, caldrà acudir al que s'estableix en l'article 43.1 del TRLOTUP, que regula els plans especials i estableix el següent:

«Els plans especials complementen als altres plans i, en el seu cas, els modifiquen. Poden formular-se amb la finalitat d'establir l'ordenació territorial i urbanística d'actuacions incloses en altres instruments d'ordenació, l'ordenació de projectes d'obres, serveis o activitats que siguin d'interès general, actuacions de rehabilitació, regeneració o renovació sobre el mitjà urbà a què es refereix aquest text refós i la legislació de l'Estat en aquesta matèria, o en els supòsits regulats en la legislació sectorial que siga aplicable.»

És a dir, és el pla especial l'instrument de planejament que pot remoure els impediments existents en aquells instruments d'ordenació que no permeten l'execució de la infraestructura. Ara bé, si existira la incompatibilitat urbanística, no seria necessària la tramitació del pla especial.

Respecte a la tramitació del pla especial resulta rellevant posar de manifest dos aspectes:

1r. Que afectarà l'ordenació estructural, en afectar l'ordenació del sòl no urbanitzable, tal com determina l'article 21.1.g del TRLOTUP. Per tant, la competència per a l'aprovació definitiva correspon a la conselleria competent en urbanisme, tal com estableix l'article 44.2 del mateix text legal.

2n. Que l'òrgan ambiental i territorial serà l'autonòmic, en afectar l'ordenació del sòl no urbanitzable, tal com determina l'article 48.c del TRLOTUP.

## **2. Anàlisi de les qüestions plantejades per l'Ajuntament**

La primera d'aquestes fa referència a qui haja de ser el promotor del pla especial, tenint en compte la titularitat municipal de la parcel·la. Sobre aquest tema, resulta rellevant el contingut de l'article 2.1 del TRLOTUP que atribueix a la Generalitat i als municipis l'exercici de les potestats del planejament, gestió i disciplina, referides a les ordenacions territorial i urbanística. No obstant l'anterior, la llei també preveu la participació de la iniciativa privada en l'ordenació i la gestió territorial i urbanística, però només en els termes establits per la mateixa llei.

En la legislació vigent, l'òrgan promotor es defineix en l'article 48.a com l'«òrgan d'una administració pública, estatal, autonòmica o local, que inicia el procediment per a l'elaboració i aprovació d'un pla i, en conseqüència, ha d'integrar els aspectes ambientals i territorials del seu contingut a través d'un procés d'avaluació ambiental i territorial estratègica».

Per tant, l'òrgan promotor del pla especial haurà de ser necessàriament l'Ajuntament, no ja per ser titular del sòl sinó per ser l'administració pública competent legalment establida.

La segona de les qüestions plantejades es refereix a la necessitat que en el pla especial es faça constar l'existència actual de la depuradora.

Sobre aquest tema resulta rellevant el contingut de la Sentència del Tribunal Suprem 1434/2009, de 24 de març, que en el seu FD 7<sup>é</sup> indica el següent:

«Aquesta sala, en reiterada jurisprudència, ha declarat que la potestat de planejament, fins i tot sent discrecional, se circumscriu a un fi concret: la satisfacció de l'interés públic, trobant-se condicionada al mateix temps pels principis d'interdicció de l'arbitrarietat i igualtat consagrats en els articles 103.1, 9.3 i 14 de la Constitució.

Pot citar-se en aquest sentit, entre moltes altres, la Sentència de 30 d'octubre de 2007 (cassació 5957/2003) –o la de 26 de juliol de 2006 (cassació 2393/2003) en l'última de les quals insistim precisament que “les potestats de planejament urbanístic s'atribueixen per l'ordenament jurídic amb la finalitat que l'ordenació resultant, en el disseny dels espais habitables, dels seus usos i dels seus equipaments, i de les perspectives del seu desenvolupament, ampliació o expansió, servisca amb objectivitat els interessos generals; no els interessos d'un o d'uns propietaris; ni tan sols els interessos de la pròpia corporació municipal”.

El compliment d'aquest requisit teleològic s'ha de justificar i motivar convenientment en la memòria de l'instrument de planejament (Sentència de 20 d'octubre de 2003), resultant aquesta exigència de motivació més rigorosa i precisa com més reduït siga l'àmbit territorial abastat per la modificació.

Aquesta conclusió s'ha arribat a positivar en la legislació urbanística autonòmica. Així per exemple, en l'article 36.2.1 de la Llei 7/2002, de 17 de desembre, d'ordenació urbanística d'Andalusia –que citem a efectes merament il·lustratius– es disposa que “La nova ordenació haurà de justificar expressament i concretament les millores que supose per al benestar de la població i fundar-se en el millor compliment dels seus principis i fins de l'activitat pública urbanística i de les regles i estàndards d'ordenació regulats en aquesta Llei”.

També és reiterada la jurisprudència que considera incurses en desviació de poder (article 70.2 LRJCA) les modificacions puntuals del planejament efectuades amb el propòsit principal de legalitzar o regularitzar edificacions il·lícitament construïdes (sentències de 18 de febrer de 2004 –cassació 2565/2001–; de 10 de juliol de 2007 –cassació 8758/2003–, i de 7 d'octubre de 2008 –cassació 5877/2004). I la que proscriu, per incórrer en reserva de dispensació i infracció del principi d'igualtat, l'establiment en el pla d'ordenacions singulars o especials que només beneficien a determinats propietaris en detriment dels altres i no s'emparen en finalitats d'interés públic (sentències de 18 de juliol i de 23 de juny de 2006 –cassació 390/2003 i 161/2003– i de 24 de juny de 2008 –cassació 4567/2004).»

És clara, doncs, la vocació de satisfacció dels interessos generals que té l'activitat de planificació urbanística. Ara bé, cal plantejar si la legalització pot ser compatible amb la



persecució de l'interés públic, fi essencial de l'activitat de planejament urbanístic, segons s'ha vist. Sobre aquest tema, ha d'indicar-se que els tribunals, en alguns casos, han considerat ambdós objectius com a contraposats, i han anat rebutjant les innovacions que s'aproven amb la finalitat exclusiva de legalitzar una actuació, considerant-se en aquests casos que la modificació s'allunya dels fins públics que han de guiar l'actuació de l'Administració i que per això queden sotmeses en desviació de poder.

No obstant això, la veritat és que les innovacions de planejament que legalitzen una actuació irregular no necessàriament han de considerar-se contràries a dret, si bé hauran de reunir una sèrie de condicions perquè resulten admissibles. Una innovació de planejament que preveja la legalització d'actuacions irregulars haurà de fer un esforç especial per justificar que aquesta respon a criteris de racionalitat i prossecució de l'interés públic, havent d'incorporar una expressió dels criteris i motius que justifiquen la nova ordenació.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, 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, estableix, entre les atribucions d'aquesta Direcció General, la d'«evacuar –previs els 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».

### **3. Conclusió**

Les circumstàncies que concorren en aquest cas, i també la normativa legal i reglamentària exposada, permeten concloure que, si és necessària la tramitació d'un pla especial, aquest haurà de ser promogut per l'ajuntament, i que aquest no ha d'ocultar la seua finalitat realitzadora, si bé aquesta circumstància implica la necessitat de fer un esforç addicional en la justificació de la seua necessitat des del punt de vista de la satisfacció de l'interés públic.

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 es publiquen en l'adreça de la web de la Conselleria: <<https://politicaterritorial.gva.es/va/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>>.

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME