



**Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística**

**Expediente:** C-53-2020

**Municipio:** Hondón de las Nieves

**Asunto:** Consulta relativa a legalización de planta depuradora

**Ayuntamiento de Hondón de las Nieves**

**Plaza de la Villa, 1**

**03688 Hondón de las Nieves**

En relación con la consulta planteada por el Ayuntamiento de Hondón de las Nieves en referencia a determinadas cuestiones de naturaleza urbanística relacionadas con la legalización de una depuradora existente en suelo clasificado como no urbanizable, se informa lo siguiente, atendido el contenido del informe emitido al efecto por el Servicio Territorial de Urbanismo de Alicante:

**1. Planteamiento.**

El ayuntamiento de Hondón de las Nieves indica la existencia de una depuradora en funcionamiento, contigua a un sector de suelo residencial al que da servicio, que se ubica sobre suelo clasificado en el Plan General vigente como no urbanizable, y que carece de autorización. Nada se indica en el escrito acerca de la superficie de la parcela ocupada por la instalación ni sobre la categoría de suelo no urbanizable o el concreto régimen jurídico asignado a la misma por el planeamiento. Concretamente se dice: "A los efectos de la correspondiente legalización, resulta necesaria la tramitación de Plan Especial, si bien se da la circunstancia de que la parcela en la que se ubica la depuradora es de titularidad municipal, por lo que se nos plantea la problemática de si el promotor del Plan Especial ha de ser el agente urbanizador o el propio Ayuntamiento, y si en el Plan Especial debe hacerse constar la existencia previa de la depuradora".

Si bien el Ayuntamiento parte de la hipótesis de la necesidad de tramitar un Plan Especial, ante la falta de información aportada tal vez resulte conveniente analizar las normas legales aplicables al caso.

El artículo 211 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante TRLOTUP) establece lo siguiente:

"1. La zonificación del suelo no urbanizable podrá prever, en función de sus características y con carácter excepcional, los siguientes usos y aprovechamientos:

(...)

f) 6.º Obras, infraestructuras e instalaciones propias de las redes de suministros, transportes y comunicaciones, de necesario emplazamiento en el suelo no urbanizable, excepto si están vinculadas con la actividad agropecuaria, que se entenderán incluidas en el apartado a de este artículo”.

Por otro lado, el artículo 212 del mismo texto legal dice:

“La administración y los particulares podrán realizar actos de uso y aprovechamiento en el suelo no urbanizable en los casos previstos en este capítulo, con el cumplimiento de los requisitos establecidos en él y conforme a los criterios establecidos en el título I del libro I, de este texto refundido, a las determinaciones del planeamiento territorial o urbanístico y a las resoluciones administrativas correspondientes.

Por tanto, resulta primordial establecer la compatibilidad urbanística de la instalación con el régimen jurídico establecido por el planeamiento vigente para la parcela en la que se ubica. Si no existe tal compatibilidad urbanística, habrá que acudir a lo establecido en el artículo 43.1 TRLOTUP, que regula los planes especiales y establece lo siguiente:

“Los planes especiales complementan a los demás planes y, en su caso, los modifican. Pueden formularse con la finalidad de establecer la ordenación territorial y urbanística de actuaciones incluidas en otros instrumentos de ordenación, la ordenación de proyectos de obras, servicios o actividades que sean de interés general, actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación sobre el medio urbano a que se refiere este texto refundido y la legislación del Estado en esta materia, o en los supuestos regulados en la legislación sectorial que resulte de aplicación”.

Es decir, es el plan especial el instrumento de planeamiento que puede remover los impedimentos existentes en aquellos instrumentos de ordenación que no permitan la ejecución de la infraestructura. Ahora bien, si existiera la incompatibilidad urbanística, no sería necesaria la tramitación del plan especial.

Respecto a la tramitación del plan especial resulta relevante poner de manifiesto dos aspectos:

1º.- Que el mismo afectará a la ordenación estructural, al afectar a la ordenación del suelo no urbanizable, tal como determina el artículo 21.1.g) del TRLOTUP. Por tanto, la competencia para la aprobación definitiva corresponde a la Conselleria competente en urbanismo, tal como establece el artículo 44.2 del mismo texto legal.

2º.- Que el órgano ambiental y territorial será el autonómico, al afectar a la ordenación del suelo no urbanizable, tal como determina el artículo 48.c) del TRLOTUP.



## **2. Análisis de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento.**

La primera de ellas hace referencia a quien deba ser el promotor del plan especial, habida cuenta de la titularidad municipal de la parcela. Al respecto, resulta relevante el contenido del artículo 2.1 del TRLOTUP, que atribuye a la Generalitat y a los municipios el ejercicio de las potestades del planeamiento, gestión y disciplina, referidas a las ordenaciones territorial y urbanística. No obstante lo anterior, la ley también prevé la participación de la iniciativa privada en la ordenación y la gestión territorial y urbanística, pero solo en los términos establecidos por la propia ley.

En la legislación vigente, el órgano promotor se define en el artículo 48 a) como el órgano de una administración pública, estatal, autonómica o local, que inicia el procedimiento para la elaboración y aprobación de un plan y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales y territoriales de su contenido a través de un proceso de evaluación ambiental y territorial estratégica”.

Por tanto, el órgano promotor del plan especial deberá ser necesariamente el Ayuntamiento, no ya por ser titular del suelo sino por ser la administración pública competente legalmente establecida.

La segunda de las cuestiones planteadas se refiere a la necesidad de que en el plan especial se haga constar la existencia actual de la depuradora.

Al respecto resulta relevante el contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo 1434/2009 de 24 de marzo de 2009, que en su F.D. 7º, indica lo siguiente:

*“Esta Sala, en reiterada jurisprudencia, ha declarado que la potestad de planeamiento, aun siendo discrecional, se circunscribe a un fin concreto: la satisfacción del interés público, hallándose condicionada al mismo tiempo por los principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad consagrados en los artículos 103.1, 9.3 y 14 de la Constitución.*

*Puede citarse en este sentido, entre otras muchas, la sentencia de 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003)-o la de 26 de julio de 2006 (casación 2393/2003) en la última de las cuales insistimos precisamente en que “las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal”.*

*El cumplimiento de este requisito teleológico se ha de justificar y motivar convenientemente en la memoria del instrumento de planeamiento (sentencia de 20 de octubre de 2003), resultando dicha exigencia de motivación más rigurosa y precisa cuanto más reducido sea el ámbito territorial abarcado por la modificación.*

*Esta conclusión se ha llegado a positivizar en la legislación urbanística autonómica. Así por ejemplo, en el art. 36.2a1ª de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía -que citamos a efectos meramente ilustrativos- se dispone que: “La nueva ordenación deberá justificar expresa y concretamente las mejoras que suponga para el bienestar de la población y fundarse en el mejor cumplimiento de sus principios y fines de la actividad pública urbanística y de las reglas y estándares de ordenación regulados en esta Ley”.*

*También es reiterada la jurisprudencia que considera incursas en desviación de poder (art. 70.2 LRJCA) las modificaciones puntuales del planeamiento efectuadas con el propósito principal de legalizar o regularizar edificaciones ilícitamente construidas (Sentencias de 18 de febrero de 2004 -casación 2565/2001-, 10 de julio de 2007 -casación 8758/2003- y 7 de octubre de 2008 -casación 5877/2004-). Y la que proscrib, por incurrir en reserva de dispensación e infracción del principio de igualdad, el establecimiento en el plan de ordenaciones singulares o especiales que sólo benefician a determinados propietarios en detrimento de los demás y no se amparan en finalidades de interés público (Sentencias de 18 de julio y 23 de junio de 2006 -casación 390/2003 y 161/2003- y 24 de junio de 2008 -casación 4567/2004-).”*

Es clara, pues, la vocación de satisfacción de los intereses generales que tiene la actividad de planificación urbanística. Ahora bien, cabe plantear si la legalización puede ser compatible con la persecución del interés público, fin esencial de la actividad de planeamiento urbanístico, según se ha visto. Al respecto, ha de indicarse que los tribunales, en algunos casos, han considerado ambos objetivos como contrapuestos, y han venido rechazando las innovaciones que se aprueban con la finalidad exclusiva de legalizar una actuación, considerándose en estos casos que la modificación se aleja de los fines públicos que deben guiar el obrar de la Administración y que por ello quedan incursas en desviación de poder.

Sin embargo, lo cierto es que las innovaciones de planeamiento que legalizan un actuación irregular no necesariamente han de considerarse contrarias a derecho, si bien habrán de reunir una serie de condiciones para que resulten admisibles. Una innovación de planeamiento que prevea la legalización de actuaciones irregulares deberá realizar un esfuerzo especial por justificar que la misma responde a criterios de racionalidad y prosecución del interés público, debiendo incorporar una expresión de los criterios y motivos que justifican la nueva ordenación.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del 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”.**

### 3. CONCLUSIÓN

Las circunstancias que concurren en el presente caso, así como la normativa legal y reglamentaria expuesta, permiten concluir que, de ser necesaria la tramitación de un plan especial, éste deberá ser promovido por el Ayuntamiento, y que el mismo no debe ocultar su finalidad legalizadora, si bien esta circunstancia implica la necesidad de realizar un esfuerzo adicional en la justificación de su necesidad desde el punto de vista de la satisfacción del interés público.

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, 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**