

Expedient: C-35/2020 HF

Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial

Municipi: Orihuela.

Assumpte: Abast d'informe sectorial de carreteres en procediment aprovació modificació PP Sector D-1 "Alameda del Mar".

Ajuntament d'Orihuela
Carrer Marqués d'Arneva, 1
03300 Orihuela

En data RED **29/06/2020** es va rebre en el Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial (SRJIT) de la Direcció General d'Urbanisme (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPM), un escrit de l'ajuntament d'ORIHUELA que formula una **consulta** en relació amb l'informe emés per la Direcció General de Carreteres del Ministeri de Foment¹ en el procediment, tramitat per aquest ajuntament, de modificació **puntual del Pla Parcial (PP) del Sector D-1 "Alameda del Mar" i modificat del Projecte d'Urbanització (PU) de la UE-2** d'aquest sector; consulta que l'ajuntament concreta en els termes següents:

Consulta que formula l'ajuntament d'Orihuela sobre la falta d'eficàcia vinculant dels informes (expediente A4.17.0003 PPU) emesos per la Demarcació de Carreteres de l'Estat a la Comunitat Valenciana, Ministeri de Foment, en el si de l'expedient de modificació puntual del Pla Parcial del Sector D-1 "Alameda del Mar", i modificat del Projecte d'Urbanització de la UE-2 PGMOU d'Orihuela, expedient que es troba en la fase que disposa l'article 57.1.d). L'òrgan substantiu és l'Ajuntament d'Orihuela.

En el si de l'expedient, l'Agent Urbanitzador de la UE-2 del Sector D-1 "Alameda del Mar", del PGMOU d'Orihuela, ha formulat davant aquest ajuntament escrit d'al·legacions jurídiques en relació amb l'abast dels informes (articles 57.1.b LOTUP² i 16.6 Llei 37/2015³) desfavorables emesos per la Demarcació de Carreteres de l'Estat a la Comunitat Valenciana (...). En aquest context, l'Agent Urbanitzador insta aquest ajuntament a procedir a l'aprovació definitiva de la modificació puntual del PP i modificat del PU de la UE-2. (...)

Des de l'any 2010 s'està tramitant davant aquest ajuntament un expedient de modificació puntual del PP i del PU de la UE-2, a fi de **preservar les espècies protegides de flora i fauna** situades en la zona localitzada al sud de la UE-2, detectades durant l'execució de les obres d'urbanització. L'objecte d'aquesta modificació puntual de l'ordenació detallada del Sector D-1 i la corresponent adaptació del PU se circumscriu a:

- a) canvi d'ús de les parcel·les lucratives afectades per la presència d'espècies protegides (parcel·les turístic residencial (...)) a parcel·les d'ús dotacional compatible amb la preservació d'aquestes.
- b) redistribució de l'edificabilitat no materialitzable en les parcel·les lucratives requalificades.
- c) determinació del règim jurídic de les parcel·les afectades per la presència de les espècies de flora i fauna per a la seua correcta conservació.

1 En concret per la Unitat de Carreteres d'Alacant de la Demarcació de Carreteres de l'Estat a la Comunitat Valenciana.

2 Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge.

3 Llei 37/2015, de 29 de setembre, de Carreteres.

Es manté, en tot cas, inalterat l'enllaç d'accés a la N-332 previst en el planejament vigent, **ja executat**; així com el sistema viari intern de connexió a aquest. En el si d'aquest expedient de modificació puntual, l'administració titular de la N-332 ha emés els següents informes, tots els quals són **desfavorables**:

- a) 17/07/2017 (expedient A4.17.0003.PPU).
- b) 23/01/2019 (expedient A4.17.0003.PPU), a través del qual s'insta novament a aportar estudis de soroll, trànsit i hidrologia i drenatge.
- c) setembre de 2019 (expedient A4.17.0003.PPU).

De la mateixa manera, s'han emés els següents informes **favorables**:

- a) 19/05/2000 (expedient 71A/2000.3). Autorització per a l'execució de la rotonda d'accés al Sector D-1.
- b) 10/03/2003 (expedient 514a/02.3) Autorització per a l'execució de les obres d'urbanització de la UE-1.
- c) 5/12/2006 (expedient 0302ª/05.4). Autorització per a l'execució de les obres d'urbanització de la UE-2.

En aquests informes, l'administració competent en matèria de carreteres efectua un **requeriment d'aportació d'estudis de trànsit** (article 36 de la Llei de carreteres i l'Ordre/FOM/2873/2007, de 24 de setembre), hidrologia, drenatge i soroll (Llei 37/2003, del soroll; Reial decret 1367/2007 i Llei 1/2002, de protecció contra la contaminació acústica).

Consten en l'expedient, d'altra banda, els següents informes i pronunciaments **favorables**:

- 1) **Declaració d'Impacte Ambiental favorable** al modificat del OU de la UE-2, emesa per Resolució de la Direcció General del Medi natural i Avaluació Ambiental, de 09/05/2018.
- 2) **Informe favorable Confederació Hidrogràfica del Segura**, de 06/06/2019.
- 3) **Informe favorable de la Direcció General de Sostenibilitat de la Costa i de la Mar**; Ministeri per a la Transició Ecològica, de 20/04/2020 (expedient PLA01/14/03/009-PLA02/03).

Finalment, és necessari assenyalar que el Pla d'Acció Territorial de la Infraestructura Verda del Litoral (PATIVEL) reconeix la vigència del PP i PAI de la UE-2 del Sector D-1, incloent una part del seu àmbit en la categoria o règim que denomina disposició transitòria, el desenvolupament de la qual sotmet a termini. En definitiva, l'expedient de modificació puntual del PP del Sector D-1 i del modificat del PU de la UE-2 compta amb tots els informes sectorials per a procedir a l'aprovació definitiva, excepte el corresponent a l'administració estatal competent en matèria de carreteres.

OBJECTE.

En el desenvolupament urbanístic del Sector D-1 ha existit una actuació continuada per part de l'administració competent en matèria de carreteres, exterioritzada de manera inequívoca en els informes respecte dels instruments de planejament i gestió, així com de l'autorització de les obres d'urbanització i d'execució de la glorieta d'accés a la N-332, que ha induït a l'ajuntament d'Orihuela i a l'urbanitzador a actuar en un determinat sentit en el compliment de les seues obligacions urbanístiques, **la qual cosa ha suposat la consolidació jurídica i física de l'àmbit en qüestió**.

Segons es dedueix de l'escrit d'al·legacions que s'hi adjunta, formulat per l'agent urbanitzador, l'administració estatal, amb els seus requeriments en fase de la modificació puntual de l'ordenació vigent pretén imposar:

- a) L'obligació d'elaborar un estudi de trànsit que pose de manifest el nivell de saturació actual de la N-332 al pas per Orihuela costa (alguna cosa que l'estat haguera de conèixer, com és la seua obligació) i, com a conseqüència obligaria a adoptar actuacions constructives inviables des del punt de vista tècnic i econòmic per a solucionar un problema estructural i endèmic que no genera ni amplifica el Sector D-1.
- b) L'obligació d'elaborar un estudi de soroll per a complir els nivells d'immissió acústica establits per la normativa estatal i autonòmica, dictada amb posterioritat a l'aprovació del PP del Sector D-1 és legalment improcedent, i afectaria determinacions de l'ordenació que no es modifiquen, com la qualificació de la pràctica totalitat de les parcel·les de la UE-2.

Aquest ajuntament entén que els diversos informes emesos per la Demarcació de Carreteres de l'Estat en el Comunitat Valenciana (...) **ignoren aquesta consolidació física i jurídica i s'excedeixen en el seu contingut de l'objecte material d'aquests instruments**, i s'exigeixen mesures en matèria de trànsit i soroll que afecten determinacions del planejament vigent que no es modifiquen, la qual cosa suposa una vulneració dels principis de confiança legítima i dels actes propis de l'administració.

Així, d'una banda, ignora les determinacions relatives a l'enllaç amb la N-332 des de la UE-2, previst en l'ordenació actual ja executat, i que es manté intacte en la modificació proposada, i es pretén imposar la seua substitució per un enllaç de pesos per a pal·liar un problema estructural de trànsit que presenta aquesta via, enllaç que la mateixa administració va obligar a substituir en ocasió de la tramitació del projecte de Via Parc de la N-332. D'altra banda, en imposar l'aportació d'un estudi acústic que pretén una aplicació retroactiva de normes improcedent que a més afectaria parcel·les lucratives delimitades a l'emparrà d'aquesta ordenació no modificada.

Atenent a tot l'anterior es formula la següent CONSULTA:

Que per aqueixa Direcció General s'emeta consulta interpretativa sobre el **caràcter vinculant o no dels informes** (expedient A4.17.0003PU) emesos per la Demarcació de Carreteres de l'Estat de la CV, Ministeri de Foment, en el si de l'expedient (988/2014) de modificació puntual del PP Sector D-1 "Alameda del Mar" i modificat del PU de la UE-2 PGMOU d'Orihuela, atés el contingut d'aquests instruments, i sobre la **possibilitat de procedir a la seua aprovació definitiva en contra del criteri manifestat** per aquesta.

En relació amb la consulta formulada han de tindre en compte, per rellevants, els següents:

ANTECEDENTS DE FET

Primer. Es tenen per reproduïts els que consten en l'escrit de consulta remés per l'ajuntament d'Orihuela; així com els que hi ha en la documentació annexa a aquest.

Segon. Per a millor comprensió del supòsit objecte de consulta vegeu aquestes ortofotos:



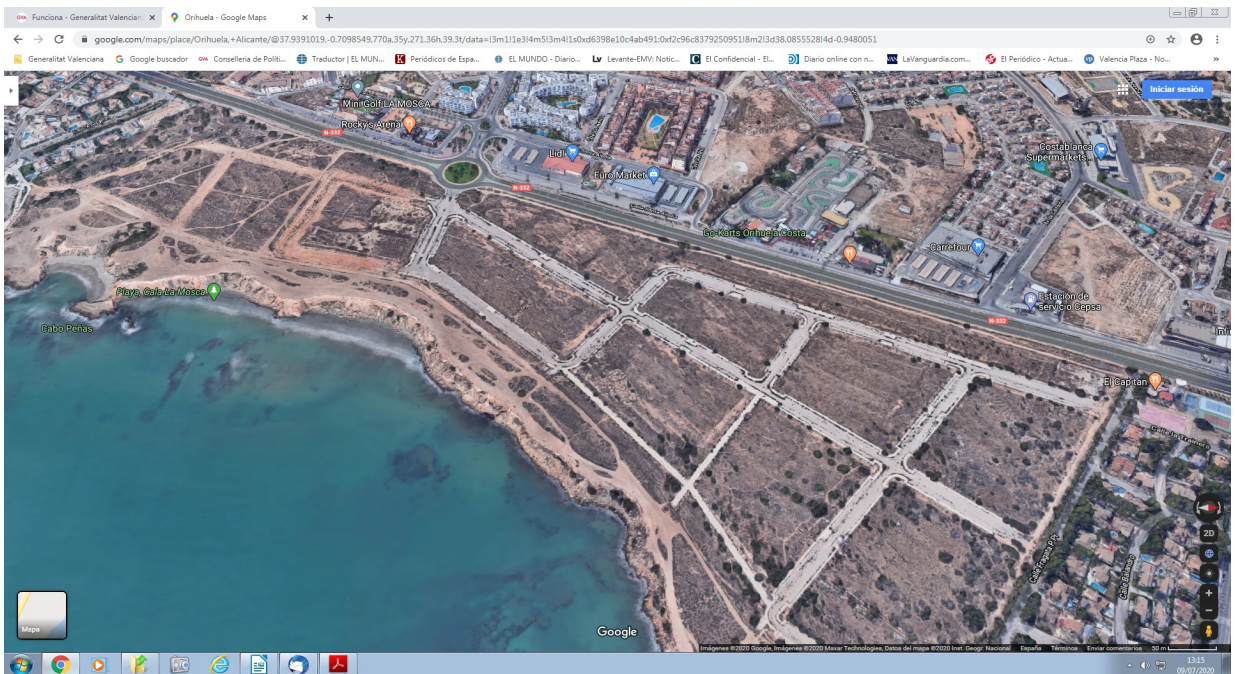
Ortofoto 1. Sector D-1 "Alameda del Mar", any **2002**.



Ortofoto 2. Sector D-1 "Alameda del Mar", any **2007**.



Ortofoto 3. Sector D-1 "Alameda del Mar", any 2009.



Ortofoto 4. Sector D-1 "Alameda del Mar", a hores d'ara.

Als antecedents de fet relatats resulten aplicables les següents

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRÈVIA. De la relació de fet inclosos en la consulta i, també, de la documentació annexa a la mateixa resulta que la Demarcació General de Carreteres d'Alacant (DGCA), del Ministeri de Foment, va emetre informe, en data **23/01/2019**, dins del procediment d'aprovació de la modificació puntual del Pla Parcial (PP) del Sector D-1 d'Orihuela, en resposta a la sol·licitud que -dins d'aquest procediment- li va efectuar l'ajuntament d'aquest municipi en la seua qualitat d'òrgan **substantiu**⁴ de l'esmentat procediment. L'informe concloïa requerint -entre altres- dues esmenes causants de la consulta: un **Estudi de Trànsit** i un **Estudi Acústic**. Exigència, la del primer, fundada en el fet que:

L'instrument subjecte⁵ proposa el desenvolupament d'un sector d'ús predominantment residencial en el marge dret de la carretera N-332 i utilitzant com a accés principal d'eixida i entrada d'aquesta la rotonda en el PK 51+460.

Tot això pot implicar una alteració en el nivell de servei i de seguretat de les carreteres estatals afectades que serà necessari avaluar mitjançant un nou estudi de trànsit i capacitat (...).

I respecte de l'exigència d'estudi acústic:

No establir (la documentació presentada) les determinacions necessàries per a aconseguir l'efectivitat de les servituds acústiques (...) la zona en qüestió no estava urbanitzada a l'entrada en vigor del mencionat Reial decret⁶.

Tampoc es recull la normativa autonòmica, més restrictiva encara en relació als objectius de qualitat acústica segons es desprèn de la Llei 7/2002, de la Generalitat valenciana, de protecció contra la contaminació acústica.

Per tot això, les mesures proposades (de les quals l'Estudi Acústic no comprova la seua efectivitat) no podrien ser suficients.

Respecte de totes dues exigències, el present informe no es qüestiona la seua procedència i legitimitat en relació a l'aprovació del planejament de desenvolupament; és a dir d'un Pla Parcial que ordene detalladament un determinat Sector a partir de les determinacions estructurals fixades en el planejament general. No obstant això, no és aquesta la qüestió objecte d'informe sinó la d'examinar **l'abast** que pot tindre un informe sectorial en un procediment de modificació d'un **Pla Parcial ja aprovat**; és a dir, si li és permés a l'informe sectorial, en ocasió de la modificació, reexaminar l'aprovat en el seu conjunt o totalitat, per **anar més enllà** de les circumstàncies concretes que motiven la motivació i els canvis que comporten en l'ordenació. Dit d'una altra manera: constitueix l'objecte del present informe establir la **pertinència/congruència** (respecte del procediment del qual porta causa) que un informe sectorial es pronuncie sobre aspectes o determinacions de l'ordenació detallada que no constitueixen l'objecte de la modificació de planejament respecte de la qual s'informa i si tals pronunciaments han de ser tinguts en compte en el si del procediment que s'instrueix.

4 Als efectes i en els termes establits en l'article 48.b) LOTUP.

5 S'està referint a la modificació de PP objecte d'informe.

6 Reial decret 1367/2007, de 19 d'octubre, pel qual es desplega la Llei 37/2003, de 17 de novembre, del soroll, referent a la zonificació acústica, objectius de qualitat i emissions acústiques.

PRIMERA. L'apuntat en la consideració prèvia ha d'abordar-se a partir dels antecedents històrics que l'ajuntament proporciona amb la consulta. Succintament:

- El PG d'Orihuela, de 1990, va classificar com a sòl urbanitzable el Sector D-1. El seu desenvolupament detallat es va efectuar mitjançant Pla Parcial que incloïa una solució constructiva d'accés al Sector (pas a desnivell) informada favorablement per la Demarcació de Carreteres de l'Estat a la Comunitat Valenciana (DCECV) el 27/06/1995. El PP va anar aprovat definitivament en data 20/05/1998 i incloïa el desenvolupament del Sector mitjançant dues Unitats d'Execució (UE).
- La UE-1 va anar programada en el seu moment i aprovats el seu projecte de reparcel·lació (PR) i projecte d'urbanització (PU), que està executada totalment a hores d'ara.
- En data 13/10/1998 es va subscriure Protocol de Col·laboració entre el Ministeri de Foment i la Generalitat que incloïa el Projecte de Via Parc Torreveja-Pilar de la Horadada, mitjançant el qual es transformava aquest tram de la N-332 en un **bulevard urbà amb interseccions a nivell mitjançant rotondes**. Mitjançant PP de Millora del Sector D-1, aprovat definitivament en data 30/07/2002, es va substituir l'anterior accés a desnivell pel de la rotonda a nivell, fet i fet executada amb les obres d'urbanització de la UE-1 (obres autoritzades per la DCECV mitjançant resolució de 10/03/2003).
- Mitjançant l'Acord plenari de 13/02/2007, l'Ajuntament d'Orihuela va aprovar la programació de la UE-2; aprovació que incloïa la del corresponent PU. Aprovat el PR de la UE-2, mitjançant resolució d'alcaldia de 30/04/2008.
- Iniciades les obres d'urbanització de la UE-2, el SEPRONA d'Orihuela va informar de l'existència, en part de la UE-2, d'una espècie vegetal protegida⁷, la qual cosa va determinar la paralització d'aquelles. En data 29/01/2009 l'Urbanitzador va presentar una Proposta d'Actuacions de Recuperació ambiental que, informada favorablement pel Servei Territorial de Medi Ambient d'Alacant (23/04/2009), va determinar la necessitat de modificació del PU i el seu sotmetiment a Avaluació d'Impacte Ambiental i a, al seu torn, la modificació del PP. Presentada la documentació corresponent, es va iniciar la tramitació de la modificació PP + PU, seguint-se el procediment amb diverses vicissituds i diverses informacions públiques fins que, en data 09/05/2018, es va emetre **Declaració d'Impacte Ambiental favorable**, si bé amb l'exigència (condicionat) de redefinir determinats aspectes del PU i canviar algunes determinacions de l'ordenació (PP) en llaures a la conservació de les espècies a protegir i la seua compatibilització amb la materialització de l'aprofitament urbanístic.

De l'*iter* històric relatat resulta una doble conclusió d'importància cabdal a l'efecte de respondre els interrogants plantejats:

- a)** Que el sòl objecte de consulta ja està transformat/antropitzat; afirmació que no ofereix cap dubte vistes les ortofotos dels antecedents i que resulta confirmat, des del punt de vista jurídic-normatiu, tant per les diverses aprovacions recaigudes sobre els instruments de planejament, gestió i execució que han operat sobre el mateix (PP, PR i PU, tots amb aprovació definitiva) com pel planejament supramunicipal que així ho ha constatat. En aquest sentit, la Direcció General de Política Territorial i Paisatge va emetre informe -en ocasió de la tramitació del PATIVEL⁸- i afirma que:

⁷ *Helianthemum Caput Felis* o *Jarilla cabeza de gato*.

⁸ Pla d'Acció Territorial d'Infraestructura Verda del Litoral de la Comunitat Valenciana.

“...el sòl afectat pel Pla Parcial “Alameda del Mar”, d'acord amb el que estableix la legislació estatal i segons el parer dels tècnics que subscriuen, es troba en situació de sòl **urbanitzat** (atés que el projecte d'urbanització està pràcticament conclòs) i immers en un continu urbà”.

b) Que els propietaris d'aquest sòl **han patrimonialitzat l'aprofitament** atorgat pel planejament a conseqüència d'haver complert amb els seus deures de cessió, equidistribució i urbanització; amb el que -conformement amb unànime doctrina jurisprudencial- les actuacions administratives que entrebanquen o dificulten la seua materialització (incloses les derivades de l'exercici del *ius variandi*) són susceptibles de generar possibles indemnitzacions a conseqüència de l'eventual **responsabilitat patrimonial** inherent a aquests actes.

Es tracta, per tant, de dues premisses que hauran de tindre's molt en compte a l'efecte de respondre adequadament els interrogants plantejats pel consultant, particularment vist el **grau de consolidació jurídica** que presenta el supòsit plantejat i que, inexorablement, condueix a reflexionar sobre la **validesa i eficàcia** de les resolucions administratives aprovatòries dels instruments de planejament, gestió i execució del supòsit objecte de consulta. En relació a això no ha d'oblidar-se la **naturalesa de disposició general o norma** inherent al planejament urbanístic i el seu **caràcter vinculant tant per a administrats com per a les diverses administracions públiques** afectades per les seues determinacions. Particularment clarificador resulta, a aquest respecte, el que s'estableix en l'article 29.4 LPACAP⁹:

4. Les normes i actes dictats pels òrgans de les Administracions públiques en l'exercici de la seua pròpia competència **hauran de ser observades per la resta dels òrgans administratius**, encara que no depenguen jeràrquicament entre si o pertanguen a una altra Administració.

Precepte que, a l'efecte de la present consulta, ha de ser completat amb el que s'estableix en els articles 3.1.a), e) i k) i 4. 1 LRJSP¹⁰:

3.1. Les Administracions públiques serveixen amb objectivitat els interessos generals i actuen d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració o coordinació, amb **sotmetiment ple a la Constitució, a la Llei i al Dret**.

Hauran de respectar en la seua actuació i relacions els següents principis:

a) Servei efectiu als ciutadans.

(...)

e) Bona fe, **confiança legítima i lleialtat institucional**.

(...)

k) Cooperació, col·laboració i coordinació entre les Administracions públiques.

4.1. Les Administracions Públiques que, en l'exercici de les seues respectives competències estableixen mesures que limiten l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigisquen requisits per al compliment d'una activitat, **hauran d'aplicar el principi de proporcionalitat i triar la mesura menys restrictiva**, motivar la seua necessitat per a la protecció de l'interés públic, així com justificar la seua actuació per a aconseguir els fins que persegueixen (...).

Per consegüent procedirà examinar la incidència de l'informe desfavorable de la DGCA a partir de les premisses *ut supra* al·ludides i dels preceptes transcrits a fi d'establir, en resposta

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

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

a la consulta efectuada, la seua incidència en el procediment d'aprovació de la modificació de planejament objecte d'aquesta.

SEGONA. Ha quedat demostrada -tant en els antecedents de fet com en la Consideració anterior- la consolidació física i jurídica (en termes de continu urbà, sòl urbanitzat i patrimonialització de l'aprofitament urbanístic) de l'àmbit espacial objecte de consulta. És a partir d'aquests fonaments que ha de construir-se la resposta a l'interrogant plantejat per l'ajuntament i, en aqueixa obstinació, resulta cabdal advertir que la causa de la modificació en tràmit és **sobrevinguda**, ja que va anar *a posteriori* de l'aprovació del PP, PR i PU que es va advertir l'existència de l'endemisme a protegir; és a dir, aprovats i vigents -i, per tant, **vàlids i eficaços**- els instruments jurídics esmentats.

Resulta, per tant, indefectible que el pronunciament respecte del caràcter vinculant de l'informe desfavorable de la DGCA haja d'efectuar-se a partir de la **naturalesa sobrevinguda** de la circumstància que obliga a modificar el PP, ja que és en aquesta on radica la seua causa i, per consegüent, **l'abast i les limitacions** seues.

En altres paraules: l'afecció de l'endemisme sobre PU i PP i els canvis en l'ordenació que d'això esdevenen constitueixen l'àmbit o abast respecte del qual pot emetre pronunciament l'informe de la DGCA; exigint els principis de l'actuar administratiu transcrits al final de la Consideració anterior -i fonamentalment el de proporcionalitat - que el que s'ha informat **guarde relació amb l'objecte específic de la modificació**, de tal manera que allí on no existisca nexa causal entre l'informat i aquest objecte es produirà **incongruència** expansiva, esdevenint l'informat excessiu i desproporcionat.

En relació a l'exposat en la Consideració anterior existeix doctrina jurisprudencial consolidada insistint que:

“No es pot utilitzar la tramitació de la modificació puntual d'un instrument de planejament urbanístic per a impugnar indirectament determinacions originàries d'aquest no afectades per la modificació” (STS¹¹ de 22/04/2009, RC¹² núm. 1496/2004; o STS 22/09/2010, RC núm. 1985/2009).

Doctrina que confirma, amb esment a les transcrites, la recent STS de 13/12/2015, RC núm. 829/2013, quan afirma que:

Però, malgrat aquests defectes formals en l'al·legació del motiu, alguna cosa direm sobre la causa d'inadmissibilitat aplicada a la Sala d'Instància. D'una banda, **és evident que la impugnació judicial directa de l'acord d'aprovació de la modificació puntual d'un pla d'urbanisme mai podrà generar -per si mateixa- l'anul·lació de les determinacions originàries del pla no afectades per aquesta modificació**. I d'altra banda, tampoc es pot utilitzar la modificació puntual d'un instrument de planejament urbanístic per a impugnar indirectament determinacions originàries d'aquest no afectades per la modificació (...). L'article 26 de la llei jurisdiccional és clar quan circumscriu el recurs indirecte enfront de disposicions de caràcter general a la impugnació dels seus “actes d'aplicació”. Òbviament, una modificació puntual d'un pla no constitueix un “acte d'aplicació”, sinó de “alteració” d'aquest.

Per consegüent, l'aplicació de la doctrina jurisprudencial exposada al supòsit objecte de consulta té com a resultat que, del contingut de l'informe DGCA, únicament hauran de tindre's en compte aquells pronunciaments en els quals existisca un **efectiu nexa causal** amb l'objecte de la pròpia modificació, havent d'ignorar-se aquelles consideracions de l'informe

11 Sentència del Tribunal Suprem.

12 Recurs de cassació.

incongruents amb aquest objecte mentre suposen extralimitació de l'òrgan informant respecte del supòsit informat; particularment respecte de qüestions o aspectes de l'ordenació que ja van resultar aprovats en el seu moment, que gaudeixen de la presumpció *iuris tantum* de legalitat i que no poden ser alterats sense escometre eventuals reclamacions de responsabilitat patrimonial, de la possibilitat del qual expressament s'adverteix a l'ajuntament.

TERCERA. Constatada, doncs, la doctrina jurisprudencial que proscriu la negació d'efectes jurídics a les parts d'un PP aprovat que no són objecte de modificació (i que, per tant, conserven incòlumes la seua validesa i eficàcia), convé insistir -a més- que, mitjançant informe sectorial no pot vulnerar-se el **principi de confiança legítima** ni, tampoc, la **doctrina dels actes propis**. Respecte del primer convé portar a col·lació la STS de 23/06/2014 (RC núm. 3701/2012)¹³ o la de 20/01/2014 (RC núm. 2727/2011); en relació al segon ha de tindre's en compte -per totes- la STS de 27/04/2007 (RC núm. 6924/2004)¹⁴.

La jurisprudència citada ha de completar-se amb la relativa a l'abast dels informes sectorials que emeten les diverses administracions consultades en el procediment d'aprovació del planejament urbanístic o la seua modificació; qüestió respecte de la qual, en el seu moment, ja va emetre informe el SRJIT¹⁵ afirmant la competència primària que, en matèria d'ordenació urbanística, correspon a municipis i Generalitat i que no podrà ser pertorbada pels informes sectorials més enllà de les matèries específiques pròpies de la seua competència:

*De la línia normativa i jurisprudencial exposada resulta que la **competència primària per a l'ordenació territorial i urbanística en la zona de servitud de protecció o en la d'influència, correspon a la Generalitat en aplicació del que s'estableix en l'article 148.1.3r de la Constitució Espanyola (CE) en relació amb l'article 2.1 LOTUP¹⁶, estant legitimada la DGSCM -a través de l'informe descrit en l'article 117 LC- per a al·legar quant considere; informe que tindrà caràcter vinculant quant al domini públic marítim terrestre, però no més enllà d'aquest en matèria d'ordenació urbanística. Així ho confirma la citada STC 149/1991 en afirmar, en relació a les decisions sobre ordenació urbanística que adopten les comunitats autònomes, que l'informe DGSCM:***

*...podrà, sens dubte, **objectar-les, però la seua objecció no resulta vinculant, perquè no és a l'administració estatal sinó als Tribunals de Justícia a qui correspon el control de legalitat de les administracions autonòmiques; i a aquests haurà de recórrer aquella per a assegurar el respecte a la Llei quan no és la competent per a executar-la.***

13 El principi que exigeix protegir la confiança legítima no resulta nou ni extravagant en la nostra jurisprudència (...), **principi que ens ocupa vincula tots els poders públics**, i) si la creença de l'administrat que ho sustenta es basa en signes externs i no en meres apreciacions subjectives o conviccions psicològiques i, ii) ponderats els interessos en joc, la situació de qui legítimament s'ha fiat de l'Administració és digna de protecció.

14 És cert que si l'Administració desenvolupa una activitat de tal naturalesa que pugui induir raonablement als ciutadans a esperar determinada conducta per part seua, la seua ulterior decisió adversa suposaria infringir la bona fe en la qual ha d'inspirar-se l'actuació d'aquesta i defraudar les legítimes expectatives que la seua conducta haguera generat en l'administrat. També ho és que **aqueix trencament imposarà el deure de satisfer les expectatives que ha resultat defraudades, o bé compensar econòmicament el perjudici de tota mena patida** amb motiu de l'activitat desenvolupada per l'administrat en la creença que la seua pretensió hauria de ser satisfeta

15 Expedient V-12/2020, informe de costa en TM Torreveija.

16 Llei 5/2014, de la Generalitat, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

*Finalment correspon fer esment, per la seua directa aplicació al supòsit objecte de consulta, a la **recentíssima sentència** núm. 686/2019, de 30 de desembre, del TSJCV¹⁷ (RC núm. 82/2017) que, per a un supòsit similar al que és objecte de la present consulta la Sala aplica la doctrina jurisprudencial anteriorment exposada i, després de deixar clar que l'informe sectorial no pot envair les competències en matèria d'ordenació territorial i urbanística pròpies d'un ajuntament, desestima el recurs afirmant:*

*A resultes del que s'ha dit, **no pot atorgar-se caràcter vinculant a l'informe** desfavorable que, a tenor de l'article 117.2 LC, va emetre el 19/10/2016, la DGSCM, oposant-se a l'aprovació definitiva, per l'ajuntament de Pilar de la Horadada, del PP del "Sector R/V ampliat" i, per consegüent, de l'objecció formulada per aqueixa Direcció General relativa a la poma M14 no impedia l'aprovació municipal definitiva d'aqueix PP.*

Per consegüent, l'aplicació del transcrit al supòsit objecte de consulta determina que l'òrgan substantiu responsable del procediment d'aprovació de la modificació de planejament que es tramita, haurà de tindre en consideració l'informe de la DGCA únicament en aquells aspectes del seu contingut que resulten pertinents a fi de la modificació, sense que siga procedent considerar aquells altres que ja s'hagueren decidit respecte de l'ordenació aprovada amb l'aprovació originària del PP i que no resulten afectats per l'endemisme a protegir de manera directa o bé de manera indirecta per l'alteració de l'ordenació necessària per a garantir aquesta protecció.

D'això resulta la dificultat de prendre en consideració l'exigència de nou estudi de trànsit que figura en l'informe DGCA, per no acreditar aquest informe motivació suficient que permeta establir nexes causals entre la protecció de l'endemisme (objecte nuclear de la modificació) i la necessitat de tornar a estudiar-lo; més encara a la vista que la rotonda d'accés a la UE-2 està executada i que això es va dur a terme amb informe favorable emés per la pròpia DGCA.

Qüestió diferent és, no obstant això, l'exigència d'Estudi Acústic que incorpora l'informe de la DGCA en tant constitueix una exigència de la legislació vigent¹⁸, aplicable a l'actuació de cara a fer efectius els objectius de qualitat acústica aplicables a àrees urbanitzables que aquella imposa; objectius de qualitat acústica la preservació de la qual ha de lligar-se no a la modificació de planejament sinó a l'execució de les obres d'urbanització en tant en tant no constitueixen determinació de l'ordenació detallada (article 35 LOTUP) i sí que són pròpies del projecte d'urbanització (article 173.1 LOTUP¹⁹).

Hauran de ser, doncs, el PU, l'execució de les obres d'urbanització i l'atorgament de llicències els escenaris en què l'ajuntament -i només l'ajuntament- haurà de tutelar l'aplicació efectiva de la normativa de protecció acústica, tant quant al soroll ambiental com al perceptible des de l'interior dels habitatges. Respecte a aquest últim, les llicències que s'atorguen hauran d'incloure la condicionalitat necessària -en termes d'aïllament acústic- que acredite el compliment dels nivells de recepció màxims que estableix la normativa autonòmica en matèria de contaminació acústica. Respecte del primer, correspondrà igualment a l'ajuntament implementar -en el projecte d'urbanització i en les obres que s'executen conformement amb aquest - les mesures necessàries que, sense ignorar la consolidació

17 Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.

18 Fonamentalment el Reial decret 1367/2007, de 17 de novembre, del Soroll; així com la Llei 7/2002, de la Generalitat, de protecció contra la contaminació acústica.

19 Article 173.1. Els projectes d'urbanització defineixen els detalls tècnics de les obres públiques previstes pels plans que desenvolupen, als quals han d'ajustar-se (...).

física i jurídica existent, permeten situar la percepció del soroll ambiental, dins de la UE-2, en els marges establits en la normativa aplicable.

CONCLUSIONS

ÚNICA. No pot considerar-se vinculant per a l'ajuntament d'Orihuela, com a òrgan substantiu en el procediment d'aprovació de la modificació del Pla Parcial del Sector D-1 "Alameda del Mar", objecte de la present consulta, l'informe de la DGCA en tot aquella que tinga incidència respecte de determinacions de planejament ja aprovades i manque de nexa causal directe amb l'objecte d'aquesta modificació; i haurà d'incorporar-se a les llicències d'edificació que en el seu moment s'atorguen la condicionalitat necessària (en termes d'aïllament acústic) que asseure el compliment dels límits d'immissions a l'interior dels habitatges. Tot això en els termes exposats en les consideracions del present informe.

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME