

**Expedient:** C-5/2020 HF  
**Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial**  
**Municipi:** Gandia.  
**Assumpte:** Exclusió PG Gandia de DIC en SNUPA.

**Sra. Alcaldessa de l' Ajuntament**  
**Plaça Major, 1,**  
**46701 Gandia**

En data **29/01/2020** 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), escrit de l'Ajuntament de GANDIA en què formula **consulta** a propòsit de la interpretació que, després de l'entrada en vigor de la LOTUP<sup>1</sup>, correspon efectuar sobre la prohibició de declaracions d'interés comunitari (DIC) que el Pla general d'ordenació urbana (PGOU) de Gandia incorpora per al sòl no urbanitzable d'especial protecció agrícola (SNUEPA); consulta que l'ajuntament, a petició de la mercantil SUNNY RESORTS, SL, concreta en els termes següents:

(...) el PGOU de Gandia assigna a les parcel·les objecte de consulta, la qualificació de SNUPA. En aquest sentit, ha de fer-se constar que el PGOU de Gandia es va aprovar per la Comissió Territorial d'Urbanisme de València (CTUV), amb data de juliol de **1989**, sense que es trobe adaptat a la LOTUP.

Exposat això, l'article **131** de la norma 31a del PGOU, que regula el règim jurídic corresponent al SNUEPA sobre l'ús agrícola, assenyala expressament en l'apartat 2 que: "**Es prohibeixen els usos subjectes a DIC regulats en la legislació autonòmica.**"

Considerant aquesta redacció i *prima facie*, sembla desprendre's que en els sòls que es troben classificats com SNUEPA del PGOU de Gandia (com és el cas de les finques objecte de consulta) es prohibeix l'aprovació de cap declaració d'interés comunitari (DIC).

Ara bé, en el marc dels nous articles 202 i següents de la LOTUP es permet ara la presentació de DIC tant en sòl no urbanitzable comú (article 26.b LOTUP) com en el sòl no urbanitzable protegit (article 26.c LOTUP) per la qual cosa, per aplicació de la mateixa llei, podria admetre's l'aprovació de DIC en aquesta classe de sòl.

Exposat això, el dubte se centra a determinar si, efectivament i com bé s'exposa en la consulta, l'entrada en vigor de la LOTUP, modificada per la Llei 1/2019, de 7 de febrer, resulta d'aplicació directa sobre els plans generals, *ope legis* i en virtut de la llei o si, per contra, necessiten una adaptació prèvia de la normativa urbanística municipal.

Per tot el que s'ha exposat, es formula la següent **CONSULTA**:

**1)** Si l'entrada en vigor de la LOTUP determina la seua **prevalent aplicació** respecte a la normativa dels plans generals anteriors a aquesta norma o si, per contra, per a permetre DIC en sòl no urbanitzable protegit **és necessària l'adaptació prèvia del mateix PGOU**.

---

<sup>1</sup> Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

2) Si l'entrada en vigor de la LOTUP modifica directament i *ope legis* els usos tolerats, admissibles i prohibits del PGOU o, per contra, **és necessària l'adaptació prèvia del Pla general.**

En relació a la consulta formulada resulten d'aplicació les següents:

## CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

**PRÈVIA.** Convé, en primer lloc, determinar amb precisió tant l'objecte de la consulta com els termes en què ha de ser resposta. Sobre aquest tema ha de distingir-se entre la premissa prèvia a partir de la qual el consultant formula els seus interrogants i la resposta, pròpiament dita, a aquests interrogants. La premissa prèvia, per descomptat, parteix del fet que el consultant dona per descomptada, després de la LOTUP, la possibilitat de DIC en SNU protegit. Més encara: en el protegit específic sobre el qual se situen les finques objecte de consulta; i és a partir d'ací que formula els dos interrogants sobre els quals finalitza el seu escrit de consulta. Doncs bé, en la consideració següent s'examinarà la premissa esmentada per a, en la consideració segona, abordar la resposta concreta als interrogants plantejats.

**PRIMERA.** Com s'ha dit, el consultant parteix de la idea que la LOTUP permet l'autorització d'usos i aprofitaments, mitjançant DIC, en SNU protegit; afirmació que sustenta en el contingut de l'article 26.c) LOTUP<sup>2</sup>:

c) En el **sòl rural** per valors ambientals, paisatgístics, culturals o econòmics, o per la presència de riscos naturals i induïts, els plans aplicaran la legislació sectorial corresponent a les matèries afectades, sense perjudici d'establir disposicions normatives i zonificacions que milloren la seua protecció i gestió. Els usos, obres, instal·lacions i activitats que s'implanten en aquests sòls, de conformitat amb el títol IV del llibre II, **hauran d'estar previstes en el planejament** per a ser **compatibles** amb el manteniment, conservació, millora, aprofitament i posada en valor dels recursos protegits; també es permetrà la implantació de les que siguin necessàries per a limitar els riscos.

En aquesta classe de sòl, les activitats que prevegen els plans estaran relacionades amb la utilització, aprofitament o captura de recursos naturals, com ara el vent, el sol, l'aigua o els minerals; a més, s'exigirà que no generen impactes significatius en el medi ambient o que, després de l'avaluació del seu impacte ambiental i l'estudi de la seua integració en el paisatge, el seu interès públic i social prevalga o resulte compatible amb els valors ambientals, culturals i paisatgístics que podrien resultar afectats. Igualment, es podran dur a terme les obres i instal·lacions necessàries per a la gestió dels béns de domini públic, o dels serveis públics o d'activitats d'utilitat pública o interès general, i per a la minoració dels riscos que van motivar la seua especial protecció.

(...)

Precepte que cal posar en relació amb la qualificació prevista en el PG de Gandia (article 10 NU) per al sòl no urbanitzable:

1. Conformement al que es disposa en la Llei valenciana del sòl no urbanitzable i en la Llei del sòl 98, el Pla general inclou en la classe de sòl no urbanitzable els terrenys on concorren determinades

<sup>2</sup> Encara que en la llei l'apartat c) de l'article 26 és un paràgraf únic amb punts i seguit, en el text transcrit els punts seguits s'han transformat en punts i apart per a facilitar-ne la lectura. Únicament per a això.

circumstàncies, en funció de les quals **se subdivideixen en les categories que es detallen** amb indicació del règim jurídic aplicable a

cadascuna d'elles:

1a categoria: sòl NO URBANITZABLE PROTEGIT, per ser incompatible la seua transformació amb les determinacions de la legislació sectorial o plans d'ordenació territorial, en atenció a valors paisatgístics, històrics, arqueològics, científics, ambientals, culturals, a riscos naturals o en funció de limitacions o servituds protectores del domini públic.

2a categoria: sòl **NO URBANITZABLE D'ESPECIAL PROTECCIÓ**, preservat pel Pla per raó dels seus valors paisatgístics, històrics, arqueològics, científics, ambientals, culturals, agrícoles, forestals, ramaders, riqueses naturals o dels seus riscos naturals.

3a categoria: sòl NO URBANITZABLE COMÚ, protegit pel Pla per considerar-lo inadequat, en diferents graus d'incompatibilitat, per a un desenvolupament urbà immediat, segons el model dissenyat pel mateix Pla, sense perjudici de la seua incorporació futura al procés urbà de forma justificada.

2. Els propietaris de terrenys compresos en la 1a categoria podran usar, gaudir i disposar de la seua propietat de conformitat amb la naturalesa dels terrenys i dins dels límits establits en les lleis o el planejament. Excepcionalment, respectant sempre les lleis i el planejament, podran autoritzar-se les actuacions específiques d'interés públic que es concreten en aquestes normes.

3. Els propietaris de terrenys compresos en la **2a categoria** podran usar, gaudir i disposar de la seua propietat de conformitat amb la naturalesa dels terrenys i **dins dels límits establits en aquestes normes**, que estableixen per a cada zona, en raó a les seues característiques, les condicions d'ús i edificació.

4. Els propietaris de terrenys compresos en la 3a categoria podran usar, gaudir i disposar de la seua propietat de conformitat amb la naturalesa dels terrenys i dins dels límits establits en la Llei valenciana del sòl no urbanitzable i en aquestes normes,

El PG de Gandia regula la 2a categoria -SNU d'especial protecció- en l'article 128 de les seues NU i el d'especial protecció agrícola (el que és objecte de consulta) en el 131:

#### **PG DE GANDIA.**

##### **NORMA 31a. SÒL NO URBANITZABLE D'ESPECIAL PROTECCIÓ.**

###### **Article 128. Àmbit i règim general.**

1. Comprén els terrenys delimitats en la documentació gràfica del Pla general, que, pels seus valors, són objecte de preservació del desenvolupament urbà.

2. Queden exclosos en aquests terrenys, en tot cas, els **usos prohibits expressament** pel Pla general en tot el terme municipal, com ara granges i pedreres.

(...)

###### **Article 131. Agrícola.**

1. Comprén terrenys preservats per les seues aptituds agrícoles, especialment per a cultius intensius.

2. **Es prohibeixen els usos subjectes a declaració d'interés comunitari regulats en la legislació autonòmica.**

3. Es permeten els usos agrícoles i aquells altres directament o indirectament relacionats amb el procés de cultiu, en les condicions que s'especifiquen en els apartats següents.

De la lectura de les normes transcrites resulta -article 26.c) LOTUP- la possibilitat de DIC en sòl no urbanitzable protegit, possibilitat que la mateixa norma condiona al fet que la concreta activitat de què es tracte estiga **expressament prevista** en el planejament; exigència de difícil compliment per a planejaments generals d'una certa antiguitat, per la qual cosa la seua aplicació pràctica no sols esdevé escassa sinó també estèril, ja que la majoria dels plans generals municipals són molt anteriors a la LOTUP, no estan adaptats a aquesta i, en el seu moment, no van preveure usos que ni tan sols anticipaven remotament, es limiten -en l'express- a prohibir els usos l'exercici dels quals resulta perjudicant amb el valor a preservar/protegir.

Sobre aquesta qüestió -la de la **DESACTUALITZACIÓ** dels plans generals antics- ja s'ha pronunciat el SRJIT en diversos informes, i constata que aquests instruments, en major o menor part, han quedat al marge de la realitat, desfasats i impotents per a donar resposta als reptes econòmics i socials que planteja el transcurs del temps per a instruments normatius de vigència **indefinida**<sup>3</sup>. Sobre aquesta qüestió la Doctrina<sup>4</sup> ha afirmat que:

“...El TRLS 2008<sup>5</sup> implica una certa recuperació de la discrecionalitat del planejament enfront de la concepció estàtica de la classificació del sòl en l'LS 1998<sup>6</sup>. Si els criteris de classificació de l'LS 1998 s'hagueren aplicat en la seua literalitat, **la classificació del sòl hauria sigut estàtica, com si el territori quedara congelat en una fotografia**: el sòl urbà ho seria per sempre, el no urbanitzable també (llevat que perdera les característiques determinants de la seua protecció) i l'únic matís *dinàmic* hauria sigut la conversió en urbà de l'urbanitzable, una vegada transformat. **Sembla molt més respectuós amb la competència d'ordenació territorial i urbanística i molt més d'acord amb les exigències d'un desenvolupament sostenible que hi haja una *dinàmica* en la classificació del sòl, en funció dels canvis de circumstàncies, de les possibilitats reals de creixement** i, fins i tot, de la voluntat de no créixer, que pot donar-se en alguns casos.”

Doctrina que troba, hui, encaix legal en la conceptuació del **desenvolupament territorial i urbà sostenible** que ofereix l'article 3.2 TRLSRU<sup>7</sup>:

2. En virtut del **principi de desenvolupament sostenible**, les polítiques a què es refereix l'apartat anterior (les de regulació, ordenació, transformació i ús del sòl) han de propiciar l'ús racional dels recursos naturals **harmonitzant els requeriments de l'economia, l'ocupació, la cohesió social**, la igualtat de tracte i d'oportunitats, la salut i la seguretat de les persones i la protecció del medi ambient (...).

El mandat del transcrit article 3.2 obliga l'administració a abandonar **qualsevol lectura estàtica de les determinacions del planejament i abonar-se a un enfocament dinàmic d'aquest que evite la seua desactualització** i, amb això, perjudique la riquesa i l'ús del territori que ordene. No obstant això, aquesta **actitud propositiva** -obligatòria al mateix temps que encomiable- **no resulta suficient**, en el supòsit objecte de consulta per a, per si sola, justificar una lectura interpretativa que permeta obviar l'exigència de l'article 26.c) que els usos a autoritzar mitjançant DIC en SNU protegit estiguen expressament previstos en el planejament, tal com es raonarà en la consideració següent.

**SEGONA.** Constatat que la LOTUP permet la possibilitat d'autoritzar, mitjançant DIC, determinades activitats en SNU protegit, **ha de respondre's afirmativament** la pregunta<sup>8</sup> del consultant relativa a si l'entrada en vigor de la LLEI esmentada determina la seua **prevalent aplicació** respecte dels plans generals anteriors a aquesta; resulta innecessària, en conseqüència, l'adaptació prèvia del planejament general a la llei en aquest aspecte.

No obstant això, l'afirmació anterior requereix una matisació: la norma enunciada en l'article 26.c) és una autorització de caràcter generalista sotmesa a condició; la de l'activitat concreta de què es tracte estiga prevista en el planejament. Sobre aquest tema ja s'ha avançat, en la consideració anterior, la dificultat de trobar plans generals la regulació de sòls protegits dels

<sup>3</sup> Vegeu article 67 \*LOTUP. Vegeu, també, l'article 61.3 LUV que també predicava vigència indefinida per al Pla general, encara que amb l'obligació de preveure l'expansió urbana d'un municipi per a un mínim de 10 anys, exigència hui suprimida en la LOTUP.

<sup>4</sup> Angel MENÉNDEZ \*REXAC, “Urbanismo sostenible y clasificación del suelo. Legislación estatal y autonómica”. *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, 2009, pàgines 119-146.

<sup>5</sup> Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl.

<sup>6</sup> Llei 6/1998, de 13 d'abril, del règim del sòl i valoracions.

<sup>7</sup> Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana.

<sup>8</sup> Ordinal 1) de l'escrit de consulta.

quals incloguen llistats o relacions d'activitats previstes. Més aviat és tot el contrari: els plans generals d'una certa antiguitat es limitaven, en general, a relacionar els usos prohibits i, en escàs nombre, a fer el mateix amb els admesos; la qual cosa, sumada al transcurs del temps, comporta la seua **desactualització** en els termes comentats en la consideració anterior. Evitar-la podria abonar una interpretació que, superant el vell aforisme que no l'expressament prohibit està permès, establira com a premissa -mai amb caràcter general; sempre des de la casuística- que, efectuada la corresponent anàlisi, allí on no existira contravençió entre l'exercici d'una determinada activitat i el valor (ambiental, paisatgístic, etc.) a preservar o protegir podria entendre's que pot habilitar-se, mitjançant DIC, una determinada activitat no expressament prohibida en tant que el seu exercici no pertorba/perjudica el valor protegit pel planejament.

No obstant això, aquest plantejament possibilista no sembla que pugua prosperar, en el supòsit objecte de consulta, per dues raons:

- La primera l'"hauran de" que incorpora l'article 26.c) LOTUP en exigir la previsió expressa, en el planejament de referència, de l'activitat l'exercici de la qual es pretenga habilitar mitjançant DIC; raonament ja desenvolupat en la consideració anterior, per la qual cosa no correspon més comentari.
- La segona -aquesta de major importància- té el seu fonament en les determinacions del mateix PG de Gandia; en concret en la limitació al règim d'usos que estableix l'article 10.3 de les seues NU (transcrit *ut supra*) i, sobretot, en la prohibició expressa de DIC que proclama l'article 131.2 NU, també transcrit *ut supra*. El caràcter específic d'aquesta prohibició dificulta en extrem la possibilitat d'una interpretació proactiva d'índole generalista que, partint de la permissibilitat de DIC en SNU protegit introduïda per la LOTUP, pugua destruir la prohibició de DIC proclamada pel PG de Gandia per al SNU d'especial protecció<sup>9</sup>.

Per descomptat, la dificultat d'una interpretació de tal naturalesa radica a determinar si "l'obertura" del 26.c) LOTUP és suficient per a destruir una prohibició dictada per un ajuntament, en ocasió de l'aprovació del seu PG i **fent ús de la potestat d'ordenació urbanística** que, directament, li atribueixen tant la legislació del règim local com els articles 2.1 i 44.5 LOTUP i, indirectament, l'article 140 de la mateixa CE. No sembla que això pugua ser així i que, únicament mitjançant una interpretació voluntarista, es pugua obviar el mandat excloent del 131.2 NU PG Gandia; màximament si tenim en compte el rigor jurídic i l'estricta observança que, en termes de procediment administratiu, la LOTUP exigeix al planejament urbanístic (article 45 i següents).

En aquest sentit ha de tindre's en compte que "l'obertura" de l'article 26.c) LOTUP és de naturalesa possibilista o **habilitant**, en el sentit d'alçar l'anterior impediment, de naturalesa **generalista**, que la legislació anterior a la LOTUP tenia establert respecte de l'atorgament de DIC en SNU protegit; però això no comporta, indefectiblement, una limitació al fet que els

<sup>9</sup> Repareu en la diferenciació entre les categories SNU protegit i SNU d'especial protecció que estableix l'article 10 NU PG Gandia transcrit *ut supra*.

municipis puguen prohibir -en exercici de les seues potestats- la tramitació de DIC en determinades zones del seu terme. Per consegüent, poden, si ho consideren convenient (atesa la indiscutible naturalesa discrecional de la DIC), suprimir les limitacions/prohibicions per a DIC existents en els seus plans generals; però d'això no ha de deduir-se que la LOTUP atorga cap dret als titulars de sòl a exigir l'alçament de les limitacions/prohibicions existents en el planejament. Podran instar-ho però, en cap cas, afirmar l'existència -sobre la base de l'article 26.c) LOTUP- de dret a això, ja que això podria comportar una vulneració de la potestat d'ordenació i gestió del seu territori, reconeguda als municipis en els articles 21.1 i 44.5 LOTUP.

D'altra banda res obsta al fet que un municipi, precisament en exercici d'aquesta potestat i en el marc de l'article 26.c) LOTUP, opte per suprimir -com és el cas de Gandia- una prohibició a l'atorgament de DIC; però l'alçament d'aquesta prohibició no pot ignorar la necessitat -en termes de procediment administratiu- de seguir, en sentit invers, el camí que va seguir per a establir-la, ja que la tutela de l'interés públic i d'eventuals drets de tercers afectats així ho exigeix. Per tant, la supressió de prohibició de DIC en el SNU d'especial protecció de Gandia **exigeix una modificació de PG** que haurà de tramitar-se conforme al que es preveu en l'article 47 i següents LOTUP.

De tot això resulta, forçosament, que encara que la primera de les preguntes formulades pel consultant ha de respondre's afirmativament, no ocorre el mateix amb la segona. Dit d'una altra manera: la previsió de la LOTUP de permetre DIC en SNU protegit -en els termes previstos en l'article 26.c)- **té prevalent aplicació**, amb caràcter generalista, respecte de la normativa dels plans generals, sense necessitat d'adaptació prèvia del PG a aquesta llei, en el sentit que l'impediment a les DIC en SNU protegit de la legislació anterior a la LOTUP ja no existeix i, per tant, poden aquelles tramitar-se i, eventualment, atorgar-se en aquest sòl. Tanmateix, això resulta insuficient -atesa la **naturalesa merament habilitant** de l'article 26.c) LOTUP- per a enervar prohibicions expressades efectuades pels municipis en ús legítim de la seua potestat d'ordenació urbanística tal com, en el seu moment, va decidir l'Ajuntament de Gandia, ja que la prohibició de l'article 131.2 NU PG, no li va vindre imposada per llei<sup>10</sup> sinó que va obeir a un exercici de discrecionalitat municipal del qual va esdevindre el "plus" restrictiu que suposa la prohibició de DES. Així ho confirma l'article 10.1 NU PG quan, en definir la categoria de SNU d'especial protecció diu que es tracta de "sòl protegit pel Pla", situant l'origen de la prohibició de DIC en la voluntat municipal, més enllà de la llei. Si al que s'ha dit li afegim que l'article 26.c) LOTUP exigeix, per a la tramitació de DIC en SNU protegit, que l'ús estiga expressament previst, forçosament haurà de concloure's que la prohibició de l'article 131.2 NU PG de Gandia no queda enervada per l'article 26.c) LOTUP.

---

<sup>10</sup> Vegeu la diferenciació que en termes de categorització de sòl incorpora l'article 10 NU PG Gandia transcrit *ut supra*. Repareu que diferencia entre SNU protegit -el règim del qual és el propi de la llei- i el SNU d'especial protecció, el règim específic del qual és conseqüència del discrecional exercici de la voluntat municipal i, per tant, comporta un *plus* de restriccions respecte de la llei.

## CONCLUSIONS

**ÚNICA.** No pot entendre's directament modificada, per l'article 26.c) LOTUP, la prohibició expressa de DIC en SNU d'especial protecció que estableix l'article 131.2 NU PG de Gandia per les raons exposades en les consideracions del present informe.

**EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME**