



Expedient: C-13/2020 HF

Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial

Municipi: Cullera.

Assumpte: Còmput terminis DT PATIVEL Sector Vega-port.

Ajuntament de Cullera
Plaça d'Espanya, 1
46400 Cullera

En data RED **29 de juny de 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 CULLERA en què formula **consulta** en relació amb l'inici del còmput del termini previst en la disposició transitòria primera (DT 1.4) del PATIVEL¹ i la seua aplicació al sector Vega-Port del vigent Pla general d'ordenació urbana (PGOU) de Cullera; consulta que l'ajuntament concreta en els termes següents:

Pose en el seu coneixement que aquest ajuntament, mitjançant acord plenari de 30/07/2018, va acordar, entre altres coses, **obrir la modalitat de la gestió indirecta del sector Vega-Port**, tenint en compte que els propietaris del referit sector no s'havien pronunciat a utilitzar la facultat de gestió pels seus propis mitjans segons el que es preveu en els articles 114, 118 i 121.4 LOTUP².

El sector Vega-Port és un sòl que està subjecte als sòls transitoris que aqueixa administració autonòmica ha reconegut com a tals per tindre un Pla parcial i una programació aprovada amb caràcter previ.

Com a antecedents del sector tenim els següents:

(...)

Entre les inquietuds que té aquest ajuntament després de l'entrada en vigor del PATIVEL, està la de saber l'opinió d'aqueixa conselleria respecte de la interpretació concreta de l'inici del còmput dels terminis en funció del que es preveu en la disposició transitòria 1.4 (DT 1.4); en concret, conèixer si aquest inici del còmput d'aquest termini no es produeix per determinades circumstàncies com les que pot patir aquest sector i, en concret, les següents:

- El **canvi de la modalitat de gestió**, que passa de la gestió directa a indirecta i la demora que es produïska fins a l'aprovació d'una nova programació i nomenament d'un agent urbanitzador que duga a terme, mitjançant gestió indirecta, la labor d'urbanització.
- El condicionant sobrevingut que suposa que l'empresa subministradora Red Eléctrica Española IBERDROLA SAU **no garantisca el subministrament elèctric del sector** fins que s'incloga una nova línia elèctrica de 220.000v que, possiblement, s'inclou en el Pla 2021/2026.

De la lectura de la DT 1.4 del PATIVEL, **aquest ajuntament entén que l'inici del còmput dels cinc anys per a iniciar les obres que preveu la DT 1.1 per a aquests sòls transitoris no comença a computar quan hi ha unes causes com les que li han sorgit a aquest ajuntament** com és que qui atorgava suport econòmic a la programació (l'IVVSA³) ha instat la resolució del conveni en patir una reestructuració

1 Pla d'acció territorial de la infraestructura verda del litoral de la Comunitat Valenciana.

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

3 S'està referint a l'antic Institut Valencià de l'Habitatge Societat Anònima.



i integrar-se en un altre ens públic i no voler continuar amb l'actuació urbanística; com també EMUCSA⁴ (empresa pública municipal), que era l'agent urbanitzador, i ha hagut de dissoldre's en virtut de les noves normatives d'hisenda (Llei 27/2013, de racionalització i sosteniment de l'Administració local; Reial decret 8/2013, de 28 de juny; i l'acord de la Comissió Delegada del Govern per a assumptes econòmics (...)).

D'altra banda, és un fet objectiu i alié a les circumstàncies del desenvolupament urbanístic d'aquest sector el fet que l'empresa responsable del subministrament elèctric no garantisca la seua adequada connexió fins d'ací a uns anys (mínim 2023) quan s'aconsegueixca portar una línia aèria d'alta tensió i s'executen totes les infraestructures necessàries per a dotar de subministrament elèctric la urbanització i les futures edificacions i altres infraestructures elèctriques de la zona.

En conseqüència amb l'anterior, es prega que **ens informen de manera clara i indubtable de la interpretació que entén aqueixa conselleria sobre l'aplicació de l'inici de còmput de terminis que preveu la DT 1 PATIVEL als fets esmentats, per a d'aquesta manera atorgar major seguretat i certesa a la futura nova programació d'aquest sector**, ja que la inversió econòmica que es necessita per al desenvolupament d'aquesta urbanització és molt considerable i requereix una seguretat i certesa perquè qualsevol inversor tinga clara l'actuació i es decidisca a escometre-la sense cap mena d'incertesa.

En relació a la consulta formulada han de tindre's en compte, per rellevants, els següents

ANTECEDENTS DE FET

Primer. Es tenen per reproduïts els que l'Ajuntament de Cullera relata en el seu escrit de consulta; particularment els relatius a la tramitació i aprovació del planejament urbanístic d'aplicació i la programació corresponent.

Segon. En data **30/01/2018** el ple de l'Ajuntament de Cullera va acordar **resoldre el conveni** subscrit entre aquest ajuntament i l'IVVSA⁵ per a la gestió i desenvolupament del sector "Vega-Port".

Tercer. En data **30/07/2018**, l'Ajuntament de Cullera va adoptar acord plenari de **substitució** de la modalitat de gestió directa del PAI Vega-Port per la gestió pels propietaris i, cas de no acceptar-se per ells, per la **gestió indirecta** i tramitar d'ofici unes noves bases de programació.

Quart. En data **08/10/2019**, el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 9 de València va dictar **sentència núm. 309/2019** (PO 578/2018) en què estima parcialment el recurs contenciós administratiu interposat per l'agrupació d'interés urbanístic (AIU) del sector NPR-5 "Vega-Port" de Cullera, i **declara nul l'acord plenari del dit municipi, de 30/07/2018, en tant se**

⁴ Empresa Municipal Urbanitzadora de Cullera Societat Anònima.

⁵ En el seu moment absorbit per l'Ens d'Infraestructures de la Generalitat (EIGE) i hui incardinat en l'Entitat Valenciana d'Habitatge i Sòl (EVHS).

substituïa la modalitat de gestió del programa d'actuació integrada (PAI) aprovat en el seu moment per al desenvolupament del sector NPR-5 "Vega-Port" de Cullera.

Cinqué. En data **15/01/2020**, el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 9 de València va dictar **sentència núm. 13/2020** (PO 126/2018) per la qual desestima el recurs interposat per l'agrupació d'interés urbanístic (AIU) del sector NPR-5 "Vega Port" de Cullera i altres contra l'acord plenari de 30/01/2018 al qual es refereix l'ordinal segon d'aquesta relació d'antecedents i pel qual es va resoldre el conveni, subscrit l'11/12/2003 entre l'Ajuntament de Cullera i l'IVVSA, per a la gestió i actuació en el sector NPR-5 "Vega-Port" de Cullera.

Sisé. La directora general de Política Territorial i Paisatge (DGPTP), en data **24/02/2020**, va dictar **Instrucció aclaridora** de possibles dubtes interpretatius en relació a la disposició transitòria primera del PATIVEL.

Seté. En data **xxx** l'Ajuntament de Cullera va formular a la DGU la consulta ressenyada a l'inici del present informe.

Als antecedents de fet exposats resulten d'aplicació les següents

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRÈVIA. Encara que el present informe examina en profunditat la disposició transitòria Primera, punt 4 (DT 1.4) del PATIVEL no pretén, en cap moment, immiscir-se en les competències pròpies de la DGPTP ni cerca emetre pronunciament sobre l'aplicació del PATIVEL en qüestions que -al contrari de la que constitueix objecte de consulta- no tinguen tal grau de contingut urbanístic que demanen posicionament obligatori de la DGU.

Així ocorre, efectivament, amb el supòsit plantejat per l'Ajuntament de Cullera, en tant que els interrogants que planteja no qüestionen la solució transitòria arbitrada pel PATIVEL respecte del sector NPR-5 "Vega-Port", sinó que guarden intrínseca relació amb la seua **aplicació pràctica en el terreny de la gestió urbanística** i, més concretament, en la incidència de la DT 1.4 en el procés de desenvolupament i execució de la programació aprovada; qüestió, aquesta sí, íntegrament urbanística.

És per això que la DGU ha abordat la resposta a la consulta plantejada a partir de la incidència que el retard en l'execució de la portada de les infraestructures de la xarxa elèctrica té tant en la quantificació de les càrregues d'urbanització del programa com en els terminis aprovats per al seu acabament (amb les repercussions que això comporta per a la relació contractual ajuntament-urbanitzador i, també, per als propietaris del sòl inclòs en l'àmbit de l'actuació); però tot això amb ple respecte a les competències i atribucions de la DGPTP. Per

consegüent -tal com la lectura de les consideracions que segueixen permetran comprovar- la resposta als interrogants plantejats pel consultant s'efectua a partir de la Instrucció dictada per la mateixa DGPTP, seguint els **critèris** esbossats en aquesta i arriba a les conclusions que l'aplicació d'aquells predetermina.

PRIMERA. L'objecte de la consulta sobre la qual s'informa no és un altre que el de dilucidar si resulta possible incardinar les vicissituds i circumstàncies relatades en els antecedents de fet dins del que s'estableix en la DT1.4 del PATIVEL; de manera que el còmput dels terminis previstos en el punt primer de la transitòria es computen atenent el que s'estableix en el quart.

Convé recordar, a aquest respecte, que la transitòria esmentada **exceptua** de l'aplicació de la normativa del PATIVEL els sòls amb programa d'actuació aprovat. Ho fa en els termes següents:

Primera. Àmbits amb programa d'actuació aprovat.

1. Els sòls amb programa d'actuació aprovat inclosos en l'àmbit del present pla, i identificats en els plànols d'ordenació amb el rètol "Disposició transitòria", **hauran d'executar** i finalitzar les obres d'urbanització en els terminis i condicions establits en la legislació vigent en el moment de l'aprovació del programa. En cap cas, l'inici de les obres d'urbanització podrà superar els **cinc anys** des de l'aprovació d'aquest pla i la finalització i recepció de les obres d'urbanització i dotacions públiques **cinc anys més**.
2. Transcorreguts els terminis indicats sense haver-se complit les obligacions indicades, el sòl quedarà subjecte al règim establert en aquest pla.
3. En els programes d'actuació aprovats que s'executen a l'empara d'aquesta disposició es podran introduir les modificacions següents amb la finalitat de facilitar la seua gestió:
 - a) Forma de gestió i agent urbanitzador.
 - b) Ordenació detallada del planejament que s'execute.
 - c) Els canvis que resulten necessaris a conseqüència d'informes sectorials preceptius i vinculants o per modificacions de la legislació vigent.
4. Els programes anteriorment indicats **l'execució dels quals està paralitzada per causes imputables a l'administració o els seus concessionaris**, els terminis d'execució començaran a computar quan siga possible executar-los.

Conforme, doncs, al règim transitori del PATIVEL, al sòl del sector NPR-5 "Vega Port" de Cullera -com a sòl urbanitzable **programat** (ja que així ho afirma l'ajuntament consultant)- li és exigible l'execució i finalització de les obres d'urbanització en els terminis establits en la transcrita DT1.1; obligació que incumbeix, de manera immediata, a l'agent urbanitzador del PAI aprovat i, de manera mediata, a l'Ajuntament de Cullera com a administració actuant i responsable últim del desenvolupament de l'actuació.

A aquest respecte han de tindre's en compte dos **enunciats** fonamentals. El primer d'ells deriva de la naturalesa pública tant del planejament com de la gestió urbanística⁶, del que es deriva la pertinència per a l'interés públic que el que es preveu en el planejament aprovat es desenvolupe i execute. El segon obeeix al fet que l'aprovació de planejament i, sobretot, de la programació, generen un marc jurídic que serveix de referència als administrats per a la presa de decisions d'inversió en la **confiança legítima** que l'administració proveirà el desenvolupament i execució de les directrius del planejament en els terminis i condicions

⁶ El que ja va proclamar la LRAU (Llei 6/1994, de 15 de novembre, de la Generalitat, reguladora de l'activitat urbanística valenciana) en l'article 1.1: "L'activitat urbanística regulada en la present llei és una **funció pública** (...)".

previstos en la programació. Es tracta, en definitiva, de la vella “seguretat jurídica” l'aportació de la qual és inherent a la mateixa naturalesa de l'administració pública i la fallida culpable de la qual esdevé, per a aquesta, en responsabilitat patrimonial i la subsegüent indemnització de reparar, mitjançant indemnització, el menyscapse causat.

Així doncs, tant la seguretat jurídica⁷, com el seu correlat la confiança legítima⁸, inspiren el contingut de la DT 1a PATIVEL fins al punt d'impregnar tot el text de la norma i aflorar, sobretot, en el punt 4. D'ací ve que qualsevol interpretació de la transitòria (en ocasió de la seua aplicació) no puga ignorar el **bé jurídic protegit** integrat pels dos principis esmentats i haja d'efectuar-se amb ple rebuig a la literalitat quantitativa dels terminis habilitats per aquella, en tant que això comporte perjudici o menyscapse del bé jurídic protegit per la mateixa norma.

Ho explica molt bé la Instrucció aclaridora⁹ remesa per la DGPTP als municipis inclosos en l'àmbit de la DT 1a:

En el moment d'elaboració del PATIVEL, es va analitzar el conflicte d'interessos; d'una banda l'interés general a protegir uns sòls amb valors descrits i identificats en el pla, i d'una altra, l'interés general en no carregar les arques públiques amb els possibles indemnitzacions que poguera generar la desclassificació d'aquests sòls. Com a conseqüència d'aquesta anàlisi, i amb la finalitat de sospesar tots dos interessos generals, es va establir aquest règim transitori. Per tant, de conformitat amb el que s'estableix en el PATIVEL, durant els cinc + cinc anys **preval l'interés general d'evitar les possibles indemnitzacions per desclassificació de sòl**, en aquest període i en els àmbits transitoris, preval el planejament municipal respecte del PATIVEL (...).

És a partir d'ací que la interpretació de la DT 1a.4 PATIVEL no pot obviar l'interés públic inherent a evitar una eventual exigència de responsabilitat patrimonial a les administracions implicades en el desenvolupament del sector NPR-5 “Vega Port” de Cullera; tant la **contractual** entre ajuntament i urbanitzador com l'extracontractual que podrien reclamar d'aquelles els propietaris de sòl inclosos en l'àmbit del sector. És des d'aquesta perspectiva, doncs, que les consideracions següents examinen l'aplicació de la DT 1a. 4 al supòsit objecte de consulta.

SEGONA. Afirma el consultant que són diversos els factors que han retardat el desenvolupament i execució del PAI sector NPR-5 “Vega Port” de Cullera:

- d'un costat “...que qui atorgava suport econòmic a la programació (l'IVVSA) ha instat la resolució del conveni en patir una reestructuració i reorganitzar-se en un altre ens públic i no voler continuar amb aquesta actuació urbanística...”

- d'un altre que “...EMUCSA (empresa pública municipal), que era l'agent urbanitzador, ha hagut de dissoldre's en virtut de les noves normatives d'hisenda (Llei 27/2013, de racionalització i sosteniment de l'Administració local)”.

- i, finalment, que “...és un fet objectiu i alié a les circumstàncies del desenvolupament urbanístic d'aquest sector, el fet que l'empresa responsable del subministrament elèctric (Red Eléctrica Española SA i

7 Article 9.3 Constitució espanyola.

8 Article 3.1.e) Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

9 Vegeu antecedent de fet núm. 6.



IBERDROLA SAU) no garantisca la seua adequada connexió fins d'ací a uns anys (mínim 2023) quan s'aconseguisca portar una línia aèria d'alta tensió i s'executen totes les infraestructures necessàries per a dotar de subministrament elèctric la urbanització i les futures edificacions i altres infraestructures de la zona".

Doncs bé, ni el primer ni el segon justificant poden ser acollits a l'efecte del que s'estableix en la DT 1a.4 PATIVEL. El primer en tant la naturalesa de funció pública inherent a la programació i la competència municipal exclusiva sobre la seua aprovació, desenvolupament i execució no permeten invocar la resolució de la relació contractual (conveni) amb l'IVVSA com a motiu suficient -en el sentit de causa **impossibilitant**¹⁰- per a justificar la suspensió del còmput del termini de cinc anys previst en la DT 1a.1. No ho és en tant que l'ajuntament (com així va succeir) ha d'assumir *motu proprio* el compromís inversor que suposa la programació a càrrec del seu pressupost, via gestió directa, en aplicació del que es disposa en l'article 113.1 LOTUP; això sense perjudici que, fent ús del que es preveu en els punts 2 i 3 de l'article 113 LOTUP, pugua encomanar la funció urbanitzadora als propietaris (113.2) o, en règim de gestió indirecta (113.3) als particulars. Idèntica reflexió resulta d'aplicació a l'argument relatiu a la dissolució d'EMUCSA.

Ja s'ha advertit que l'ajuntament va assumir la gestió directa de l'actuació en ocasió de l'inici de la programació (2003), si bé -pràcticament a continuació- va formalitzar conveni de col·laboració amb l'IVVSA (a qui va encomanar el desenvolupament del PAI); conveni que va resultar resolt, per mutu acord, al gener de 2017. A partir d'ací, tal com es relata en els antecedents de fet, l'ajuntament va iniciar els tràmits per a la gestió indirecta al mateix temps que va afrontar els plets també relacionats i l'execució de les sentències recaigudes en aquests. Doncs bé, ni el canvi de sistema de gestió ni les sentències recaigudes en els recursos jurisdiccionals presentats són rellevants a l'efecte de justificar l'aplicació de la DT 1a.4 PATIVEL al supòsit en tant que no revisten caràcter de causa **impossibilitant** del desenvolupament de la programació sinó que es limiten a ser simple **causa dificultant** d'aquesta, en els termes en què la Instrucció de la DGPTP efectua tal distinció.

TERCERA. Efectivament, l'avantditada Instrucció¹¹ inclou la distinció anteriorment al·ludida en relació a l'acreditació de causació suficient per a l'aplicació de la DT 1a.4:

Per últim, respecte de las causes imputables a l'administració o els seus concessionaris per a la correcta aplicació del punt quart de la disposició transitòria primera, la interpretació que cal fer d'aquest és, partint del fet que res té a veure la prerrogativa establida en l'apartat 4 de la transitòria amb la possibilitat atorgada en l'apartat 3 d'introduir determinades modificacions en els programes afectats per la transitòria es la següent: L'apartat 4 està fent referència a aquells programes d'actuació integrada l'execució dels quals no s'ha pogut dur a terme per causes imputables a l'administració; entenen per aquestes a aquelles que "**impossibiliten**" l'execució, però no aquelles que la "**dificulten**". És a dir, una causa imputable a l'administració seria l'obligació que es realitzara algun tipus d'infraestructura amb caràcter previ a l'inici de les obres d'urbanització (depuradora, rotonda d'accés,...) però en cap cas seria imputable a l'administració les dificultats pròpies de tramitar i gestionar un expedient complex des del punt de vista documental i d'abast amb d'una pluralitat d'interessats (...).

10 L'existència i la concurrència del qual al supòsit exigeix la Instrucció aclaridora de la DGPTP per a l'aplicació de la DT 1a.4.

11 Punt 3 de la Instrucció.



Ja s'ha dit que, a partir de la distinció que introdueix el text transcrit, no poden acollir-se les dues primeres causes de suspensió del còmput de cinc anys invocades per l'ajuntament, en tant que no poden qualificar-se de causes "impossibilitants" sinó merament "dificultants". Qüestió diferent és la causa invocada per l'ajuntament -tercera- relativa a la impossibilitat actual de garantir el subministrament d'energia elèctrica conforme a la planificació temporal de l'obra d'urbanització; problema que sí que presenta aspectes "impossibilitants" amb vista a l'inici de l'obra d'urbanització perquè no sols altera les circumstàncies físiques relatives a la connexió de les xarxes de subministrament d'energia elèctrica sinó que, atesa la **inconcreció temporal** de poder acreditar la data efectiva d'existència de subministrament, posa en qüestió la certitud de la quantificació aprovada per a les càrregues d'urbanització i, alhora, impedeix poder ordenar l'inici de les obres mentre no s'aclarisca aquesta incògnita.

Per descomptat, el consultant ha acreditat fefaentment la dificultat impossibilitant invocada en referència al fet que la previsió de RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA SA d'incloure en el seu programa quinquennal d'inversions el projecte d'instal·lació d'una línia d'alta tensió entre Benicull i Cullera, imprescindible per a dotar de subministrament el sector NPR-5 "Vega Port" de Cullera, va quedar paralitzada a causa d'informe mediambiental desfavorable pel caràcter aeri de la major part de la línia projectada. L'actual programa d'inversions (2015/2020) no conté dotació pressupostària per a aquest projecte, ha d'incloure's en el **programa 2021/2026**, actualment en tramitació.

CONCLUSIONS

ÚNICA. Correspon, a l'efecte del que es preveu en l'article 135.2.a) LOTUP amb vista a la modificació del programa (en aquest cas, als seus límits temporals), considerar causa suficient a aquest efecte la considerada com "impossibilitant" en la consideració tercera del present informe, també a l'efecte del que es disposa en la DT 1a.4 PATIVEL; tot això per les raons i en els termes exposats en les consideracions primera a tercera.

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME