

Expedient: C 27/2021

Municipi: la Font de la Figuera

Assumpte: consulta sobre modificació de les normes subsidiàries.

AJUNTAMENT DE LA FONT DE LA FIGUERA

Carrer de Joan de Joanes, 1
46630 LA FONT DE LA FIGUERA

En relació amb la consulta plantejada per l'Ajuntament de la Font de la Figuera sobre determinades qüestions relacionades amb una proposta de modificació de les Normes Subsidiàries de Planejament (NNSS), vista la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant LOTUP), en els termes que a continuació s'indiquen, s'informa del següent:

1. Plantejament

1.1. L'Ajuntament de la Font de la Figuera, mitjançant escrit de 2 de juny de 2021, realitza una consulta a la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat en relació amb un informe sol·licitat al seu torn a l'Ajuntament per la Cooperativa Vinícola La Viña, en relació amb la reclassificació dels terrenys ocupats per les seues instal·lacions, actualment en sòl no urbanitzable (SNU), a sòl urbà industrial (SUI).

1.2. A la consulta de l'Ajuntament, s'acompanya un informe dels serveis tècnics municipals. D'aquest informe cal destacar les qüestions següents:

- La Cooperativa, des del punt de vista urbanístic, té dues parts: el celler vell i almàssera, i les naus i edificacions subjectes a declaració d'interés comunitari (DIC). Aquest informe no diu la classificació de sòl del celler vell i almàssera, i és el sòl on s'emplacen les naus i edificacions amb DIC sòl no urbanitzable. La modificació que planteja la Cooperativa és la classificació d'aquests terrenys d'SNU a SUI.

- S'indica en l'informe municipal que la Font de la Figuera tramita, actualment, l'aprovació d'un nou Pla general estructural, que es troba en la seua última fase de tramitació. Encara que l'informe municipal no ho diga expressament en el plantejament de la consulta, aquest nou pla no preveu la reclassificació de sòl que es proposa.

- A continuació, l'informe municipal planteja set qüestions relacionades amb aquesta proposta de classificació que s'abordaran en l'apartat 2 d'aquest informe.

1.3. Els dos escrits municipals que s'ha fet referència en els apartats anteriors deriven d'un tercer document. Aquest document, sota la denominació Unitat d'execució en sòl urbà d'ús industrial "Cooperativa" la Font de la Figuera, el va presentar davant l'Ajuntament la Cooperativa La Viña. De manera resumida, sense perjudici que en l'apartat 2 de l'informe tractem els punts més detalladament, la proposta que conté aquest tercer document és la següent:

- Es reclassifica l'SNU ocupat per les edificacions emparades per les DIC, situat fora de la línia dels 50 m de la carretera, que passa a ser SUI. L'illa, sumant el SUI existent i el que es reclassifica tindria una superfície de 21.432 m² (segons els plans l'àmbit de l'actuació seria de 29.400 m²). A més, es "creen" uns metres quadrats edificables "nous", 3.948 m²t (no existents ni en el SUI ni en les DIC). L'edificabilitat assignada per les DIC era de 7.055,74 m²t, dels quals hi ha edificats 6.767,40 m²t (res es diu de l'edificabilitat atribuïda ni de la materialitzada en el SUI existent). Segons la proposta, l'edificabilitat de l'àmbit seria de 0,50 m²t/m²s.

- Es creen dues unitats d'execució equilibrades quant a aprofitament i càrregues.

- S'ha calculat l'estàndard dotacional global de l'àrea industrial actual que es mostra en el pla 01. L'EDG és de 0.244 m²s/100 m²t, a l'efecte d'acreditar que la modificació compleix les exigències de l'apartat III.8 de l'annex IV de la LOTUP i l'article 63 d'aquesta; la nova àrea industrial tindrà un estàndard dotacional de 0,47 m²s/100 m²t, en incorporar 5.061 m²s no urbanitzable que passa a ser dotacional públic. S'incorpora una zona verda amb la qual es culmina l'illa en l'espai confrontant amb l'SNU, que atorga qualitat paisatgística a l'entrada de la localitat, i s'incorpora el viari necessari per a dotar de la condició de solar la totalitat de l'illa. Ara bé, sobre el sòl dotacional que s'incorporaria amb la modificació, s'indica que "part del nou dotacional incorporat al sòl urbà constitueix en realitat sòl dotacional afecte al seu destí en el sòl no urbanitzable (carretera, vora de rotonda)". Es parla també d'un sòl dotacional esportiu l'ús del qual es canvia a aparcament. Malgrat això, es conclou que "l'EDG no resulta alterat, simplement es canvia el destí d'aquest; aquest aparcament no s'ha considerat per a justificar el compliment d'estàndards de la zona industrial d'acord amb l'article 63 de la LOTUP."

- L'excedent d'aprofitament de la unitat d'execució 1 (a calcular sobre la nova edificabilitat creada) que correspon a l'ajuntament, se substituirà per compensació econòmica.

2. Informe

A partir de la documentació remesa per l'Ajuntament, a la qual s'ha fet una breu referència en l'apartat anterior, s'emet informe sobre cadascuna de les qüestions plantejades.

Amb caràcter previ, convé indicar que el marc normatiu que resulta aplicable a l'assumpte objecte de la consulta és la LOTUP i el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (TRLSPU). Així mateix, s'ha d'assenyalar que en aquest informe no es realitza una valoració urbanística del document presentat, més enllà de la necessària per a donar resposta a les qüestions plantejades per l'Ajuntament, és a dir, aquest informe no té la consideració d'informe previ de l'esborrany de la proposta urbanística plantejada per la Cooperativa La Viña.

2.1. Quin seria el procediment per a passar un sòl no urbanitzable a sòl urbà industrial? Es pot realitzar sense passar primer per sòl urbanitzable, tal com proposa el sol·licitant, i sense desenvolupar el corresponent programa? En aqueix cas, a través de quin instrument s'estimen els paràmetres establits en els articles 27, 29.2 i 30 de la LOTUP?

2.1.1. L'instrument de planejament per a canviar la classificació d'uns terrenys de sòl no urbanitzable a sòl urbà industrial, amb caràcter general, és la revisió de planejament o una modificació puntual del planejament vigent. L'article 63.2 de la LOTUP veta, amb caràcter general, la modificació del planejament urbanístic (en aquest cas de les normes subsidiàries de planejament) mitjançant plans parcials, plans especials i plans de reforma interior, llevat d'excepcionals i limitadíssims supòsits. En aquest sentit, el precepte fa referència a la modificació que "tinga com a objecte ajustar aquestes determinacions a l'anàlisi més detallada del territori propi de la seua escala". En la documentació presentada no es justifica que concórrega aquesta circumstància en la modificació que es planteja de les NNSS, ni vist el document inicial sembla que s'ajuste als requisits per a aplicar aquesta excepció. Tampoc sembla que la modificació proposada compliria les condicions de l'article 111.3 de la LOTUP, en tractar-se d'un canvi de classificació de sòl que excedeix un 10 % de la superfície de sòl a gestionar en el programa.

Per tant, articular la modificació proposada a través d'un pla de reforma Interior modificatiu, amb programa d'actuació integrada, tal com sembla desprendre's del document elaborat per la Cooperativa La Viña, no és possible d'acord amb l'article 63.2 de la LOTUP.

"Per tot això, resulta raonable pensar que dins dels dos pròxims anys podria ser possible:

- L'aprovació provisional del programa, amb adjudicació de la condició d'agent urbanitzador a la Cooperativa, així com l'emissió de l'informe ambiental per a avaluació ambiental i territorial estratègica simplificada."

L'instrument adequat per a la consecució de l'objecte pretés és la revisió de les NNSS (actualment elaboració de l'un pla general estructural) o una modificació puntual del planejament urbanístic.

El procediment per a tramitar l'aprovació definitiva de la revisió o modificació del planejament és l'establert en el títol III del llibre I de la LOTUP (articles 45 i següents). Si el procediment procedent és l'ordinari o el simplificat dependrà del pronunciament de l'òrgan ambiental en els termes establits en l'article 51 de la LOTUP.

La modificació puntual inclouria l'ordenació estructural i la detallada i, per tant, si escau, la delimitació d'unitats d'execució. Una vegada aprovada la modificació puntual podria iniciar-se la programació dels terrenys per a culminar el procés d'urbanització d'aquests.

2.1.2. En aquesta primera pregunta, es planteja també la qüestió de si es pot realitzar la classificació d'SNU a SUI sense passar per sòl urbanitzable. A partir de la Llei 8/2007, del sòl, i de la LOTUP, la qualificació i classificació del sòl (art. 27 i 28 de la LOTUP) no depén tant de la voluntat del planificador com de la situació fàctica del sòl. De manera que el sòl, qualsevol que siga la seua classificació urbanística, que estiga en situació bàsica de sòl urbanitzat, és a dir, que complisca els requisits establits en l'ordenació urbanística per a la seua classificació com a sòl urbà o la seua qualificació com a zona urbanitzada, ha de classificar-se sòl com a urbà i ser qualificat com a zona urbanitzada per l'ordenació urbanística. Dependrà, per tant, de la situació fàctica del sòl, del compliment de les condicions de sòl urbanitzat a què fa referència l'article 25.2.b) de la LOTUP, que s'haja de classificar el sòl, directament, com a sòl urbà o haja de classificar-se, prèviament, com a sòl urbanitzable o zona rural d'expansió urbana. La classificació del sòl urbà no és una determinació discrecional de l'administració, sinó una determinació reglada. En aquest sentit, s'ha d'atendre, també, al que s'estableix en l'article 21 del TRLSRU.

Aquesta norma té la lògica que el sòl urbanitzable és aquell que es preveu que passe de la situació de no urbanitzable o rural a urbà o urbanitzat; si el sòl ja està urbanitzat, manca de sentit la seua classificació com a urbanitzable. Per contra, si el sòl no està urbanitzat, ha de classificar-se com a urbanitzable per a poder aplicar totes les tècniques de gestió del sòl que permeten la seua transformació a sòl urbà.

No obstant això, tant el TRLSRU com la LOTUP preveuen el supòsit de sòl urbanitzat per consolidació de l'edificació, en el qual, encara que el sòl no estiga urbanitzat, si està edificat en una determinada proporció, té la consideració de sòl urbà. L'apartat c) del punt 3 de l'article 21 del TRLSU estableix que:

“es troba en situació de sòl urbanitzat el que estiga legalment integrat en una malla urbana conformada per una xarxa de vials, dotacions i parcel·les pròpia del nucli o assentament de població de què forme part i complisca alguna de les condicions següents:

c) Estar ocupat per l'edificació, en el percentatge dels espais aptes per a ella que determine la legislació territorial o urbanística, segons l'ordenació proposada per l'instrument de planificació corresponent.”

L'equivalent d'aquest precepte en la LOTUP es troba en l'article 25.2.b), en relació amb el 28.3, ambdós de la LOTUP.

“L'ordenació estructural diferenciarà:

b) Les zones urbanitzades, ..., incloent-hi també en aquestes tant els terrenys contigus als ja urbanitzats que permeten la culminació de les trames urbana existents mitjançant xicotetes actuacions urbanístiques que no comporten més d'una línia d'illes edificables, ...”

“Són sòl urbà els solars i els terrenys que el pla general estructural zonifique com a zones urbanitzades, d'acord amb l'article 25.2.b) d'aquesta llei.”

En el cas que ens ocupa, segons el document presentat pel promotor:

“És possible la classificació com a urbà d'aquest sòl perquè:

- És una zona contigua al nucli urbà que constitueix un espai residual entre la zona industrial i l'autovia, sense cap valor ambiental o possible ús agrícola.

Permetrà culminar la trama urbana existent, sense implicar més d'una nova línia d'illa edificable.

- Que, a més, ja s'està utilitzant bàsicament per a usos industrials i comercials, gràcies a l'atorgament de diverses DIC. La modificació únicament suposarà la possible edificació de 3.948,60 m² de sostre nous, quan en l'actualitat, la cooperativa ja compta amb 7.055,74 m²t autoritzats per DIC, dels quals 6.767,40 m² estan construïts.”

Aquesta justificació hauria de ser més clara quant al compliment dels requisits que per a la consideració de zona urbanitzada estableix l'article 25.2.b) de la LOTUP, és a dir, que els terrenys estiguen urbanitzats o que siguen contigus a terrenys urbanitzats i permeten la culminació de la trama urbana existent mitjançant xicotetes actuacions urbanístiques que no comporten més d'una línia d'illes edificables. Cal tindre en compte que delimitar unitats d'execució, com planteja el document, d'inici, pressuposa que el sòl no està urbanitzat. Precisament, aquesta manca d'urbanització és la que motiva la delimitació d'àmbits per a la seua urbanització com són les unitats d'execució. Per això, ha de justificar-se de manera específica i suficient que concorren les circumstàncies fàctiques i legals, abans indicades, perquè el sòl pugua considerar-se urbanitzat i justificar, també, que malgrat això es requereix delimitar una actuació integrada, amb dues unitats d'execució, per a posteriorment elaborar-se i aprovar-se una programa d'actuació integrada per a la urbanització dels terrenys.

La conseqüència que sorgeix del que s'ha exposat fins al moment, en relació amb el PGE en tramitació, és que, si el sòl ja té les característiques de sòl urbà (i es justifica així en els termes que hem indicat), el PGE hauria de classificar-lo com a zona urbanitzada i com a sòl urbà i no com a sòl no urbanitzable.

En definitiva, si el sòl està en la situació de sòl urbanitzat, el sòl ha de classificar-se directament com a sòl urbà, sense necessitat que prèviament tinga la classificació de sòl urbanitzable. Per contra, si el sòl no reuneix les condicions de sòl urbanitzat, a les quals s'ha fet referència, d'acord amb l'article 25.2.b) de la LOTUP, ha de classificar-se com a sòl urbanitzable.

2.2. Què ocurreria amb les actuals declaracions d'interés comunitari (DIC) durant el procés? Quines accions caldria realitzar?

Les DIC tenen una caràcter temporal, no indefinit, encara que aqueixa temporalitat pugua ser de llarg termini. La vigència de les DIC està subjecta al termini que s'establisca en l'atorgament d'aquesta, fins a un màxim de 30 anys, sense perjudici de les pròrrogues que es puguen concedir. La DIC caducarà, normalment, pel transcurs del termini atorgat (art. 205 de la LOTUP). A més de per la caducitat, una DIC pot quedar sense efecte per la seua revisió, tal com estableix l'article 207 de la LOTUP. La revisió té lloc quan desapareixen les circumstàncies que van motivar el seu atorgament o en sobrevenen unes altres que, si haguera existit en aquell temps, haurien justificat la seua denegació.

D'acord amb aquesta regulació, durant la tramitació de la revisió o de la modificació de les NNSS, les DIC continuaran plenament vigents. Per tant, no resultarà alterada la seua vigència ni els seus efectes. En el cas que s'aprovara el canvi de classificació de sòl, les DIC deixarien de tindre vigència, per causa sobrevinguda, després de l'entrada en vigor del nou pla o de la modificació puntual. Les DIC només caben en SNU; si una DIC se sol·licitara en SUI es denegaria. Per tant, en el moment en què el sòl passa d'SNU a SUI concorre una causa que, si haguera existit en el moment del seu atorgament, en aquell temps, hauria justificat la seua denegació.

Les llicències emparades per la DIC, no obstant això, mantindrien la seua vigència. No obstant això, si d'acord amb la nova ordenació urbanística de l'àmbit dels edificis, construccions, instal·lacions o usos foren contraris a aquesta, aquests quedarien en situació de fora d'ordenació. De manera que, per a ser concordes al planejament, els promotors, en cas que fora necessari, haurien de redactar els documents de gestió urbanística i d'edificació que feren falta per a l'atorgament de les llicències municipals que acrediten l'adequació al nou planejament.

Seria convenient que els titulars de les DIC, una vegada aprovada la nova ordenació urbanística dels terrenys, sol·licitaren la revisió de les DIC en els termes regulats en l'article 207.2 de la LOTUP. La resolució per la qual es resolga la revisió de la DIC podrà inscriure's en el Registre de la Propietat en els termes indicats en l'article 207.3 de la LOTUP. I en el cas que els edificis, construccions i instal·lacions no foren concordes amb la nova ordenació, haurien de modificar-se per a adequar-los a aquesta i sol·licitar-se una nova llicència urbanística.

2.3. Atesa la possibilitat establida en l'article 58.1 de la LOTUP, de tramitació simultània de diferents instruments de planejament que siguen congruents entre si, s'entén que aquest cas seria aplicable a la tramitació d'un PGE i de la modificació de les NNSS que es planteja, i que la modificació plantejada seria congruent amb el PGE en tramitació?

2.3.1. La possibilitat establida en l'article 58.1 de la LOTUP és aplicable a la tramitació d'un Pla general estructural (PGE) o Pla d'ordenació detallada (POP) i a una modificació puntual que, respecte d'una part determinada del terme municipal, reculla la mateixa ordenació que es planteja en el PGE o POP. Per exemple, un PGE que és desenvolupat en la seua ordenació detallada per un POP, és l'exemple típic de l'aplicació d'aquest article. També podria ser aplicable a un PGE que preveu una determinada ordenació i una modificació puntual el contingut de la qual està recollit en el PGE, però que per motius d'urgència o necessitat de l'ordenació de l'àmbit de l'ordenació de la modificació puntual, en ser la tramitació d'aquesta més àgil, convinga aprovar-la amb anterioritat, sense perjudici de compartir algun dels tràmits del procediment d'aprovació.

2.3.2. Qüestió diferent és que aquesta possibilitat siga aplicable al supòsit que ens ocupa. Efectivament, el PGE de la Font de la Figuera en tramitació ordena els sòls sobre els quals van recaure les DIC com a SNU, mentre que la modificació que es proposa pretén ordenar aquests mateixos terrenys com a SUI. Aquesta diferent classificació de sòl, en un cas sòl no urbanitzable i en un altre urbà, no pot ser qualificada com a congruent, tal com exigeix el precepte comentat.

2.4. Quin procediment caldria seguir-se per a la reclassificació de sòl modificant les NNSS? Atés l'article 63 de LOTUP, el procediment a seguir seria l'establert en els articles 50, 51 i 57? Quin podria ser el termini estimat per a la seua aprovació?

La qüestió relativa al procediment ja s'ha plantejat en la primera pregunta que formulava l'Ajuntament, i la resposta és la indicada en l'apartat 2.1. d'aquest informe.

Quant al termini, no és possible establir-lo *a priori*, depén de les circumstàncies de cada document i de les afeccions que l'ordenació proposada tinga sobre elements que afecten les competències territorials de les administracions públiques.

2.5. Com afectaria la modificació de les NNSS a la tramitació actual del PGE? Si es modificaren les NNSS abans que s'aprove el PGE, atés que aquest seria posterior i no inclouria la reclassificació de les NNSS, no tornaria a quedar estatal com s'ordena en el PGE aprovat?

Els plans urbanístics tenen la naturalesa de disposicions de caràcter general. La successió d'aprovacions d'instruments de planejament que coincideixen totalment o parcialment en un mateix àmbit territorial comporta la derogació de l'aprovat amb anterioritat per l'aprovat amb posterioritat. Així, per exemple, la revisió d'una pla general suposa la derogació del pla general anterior per l'aprovació de l'acabat d'aprovar. La modificació d'un pla general suposa la derogació de la part del pla general que ha sigut objecte de la modificació aprovada.

En el cas que ens ocupa, si s'inicia la tramitació de la modificació de les NNSS, l'Ajuntament plantejarà la incongruència de proposar la classificació urbanística d'uns terrenys, al mateix temps, com a SUI i com a SNU. En aquest sentit cal tindre en compte les consideracions realitzades sobre el caràcter reglat de la classificació de sòl urbà realitzades en l'apartat 2.1 anterior.

Si, malgrat això ndicat, es tramitara i s'aprovara primer el PGE, aquesta circumstància tindria una transcendència menor, perquè una vegada aprovada i publicada la classificació com a SNU, es culminaria la tramitació de la modificació de les NNSS i, és clar, del PGE, per a classificar els terrenys com a SUI. Però, en el cas contrari, és a dir, si s'aprovara primer la modificació puntual de les NNSS i després el PGE, tal com planteja l'Ajuntament, la classificació final del sòl seria d'SNU, que seria l'ordenació prevista en el PGE, últim document aprovat. I seria la classificació de sòl com a SUI aprovada per la modificació puntual d'efímera vigència, en ser derogada pel PGE aprovat posteriorment. D'acord amb l'exposat, el millor hauria sigut incloure la modificació en el PGE en tramitació; altrament, podria iniciar-se una modificació del PGE una vegada aprovat aquest, i en última instància podria iniciar la tramitació de les NNSS i realitzar la tramitació com a tal fins a

l'aprovació del PGE. Una vegada aprovat el PGE, el document de modificació d'NNSS hauria de canviar el seu objecte que passaria a ser una modificació del PGE, convalidant la tramitació realitzada fins a aqueix moment. No seria possible l'opció de l'aprovació de la modificació puntual de les NNSS abans que el PGE.

2.6. Respecte a l'àmbit proposat, i entenent-se que aquest es correspon amb l'àmbit del sector, com es compagina la inclusió del viari pertanyent a la xarxa primària i de sòl dotacional esportiu (zona on es representa gràficament l'aparcament) amb la inclusió en el sector?

Els àmbits d'ordenació urbanística que han d'estar definits en els plans depenen de la classificació i qualificació de sòl i de l'instrument de planejament que establisca la seua ordenació. Si els terrenys que s'ordenen són sòl urbà, no és procedent parlar de sector. Sector és l'àmbit d'ordenació d'un sòl urbanitzable (art. 40 de la LOTUP). Si es tracta d'un pla de reforma interior de sòl urbanitzat o amb alt grau de consolidació, es tractaria d'un àmbit d'actuació sobre el mitjà urbà (art. 40 en relació amb el 72 de la LOTUP). Si és una modificació puntual en sòl urbà, l'àmbit d'ordenació és el propi de la modificació.

Als efectes de la gestió, s'ha de diferenciar entre actuacions integrades i actuacions aïllades segons l'article 69 de la LOTUP. Les actuacions integrades comporten una o diverses unitats d'execució, que són àmbits per a la seua programació i gestió conjunta. La unitat d'execució integrarà tots els terrenys, inclosos sòls dotacionals, necessaris per a la urbanització de l'àmbit i atorgarà a les parcel·les edificables la condició de solar.

Un altre àmbit de gestió són les àrees de repartiment, que en sòl urbà hauran d'ajustar-se al que s'estableix en l'article 75.3 de la LOTUP.

En relació amb el cas objecte de consulta, l'àmbit de la modificació és l'actuació integrada composta per dues unitats d'execució; tant el viari, pertanyent a la xarxa primària, com el sòl dotacional esportiu, formen part de l'actuació integrada del SUI objecte de la nova classificació que ha de programar-se i executar-se per a la finalització de la urbanització de l'àmbit. En aquesta actuació integrada apareixen delimitades dues unitats d'execució. Cada unitat d'execució pot ser una àrea de repartiment. Per tant, aquest sòl dotacional haurà de quedar inclòs en les unitats d'execució i àrees de repartiment que es delimiten.

2.7. Per a aconseguir els objectius proposats per la Cooperativa, seria viable en aquest cas l'aplicació de l'article 59 sobre projectes d'inversió estratègica sostenible?

Aquesta pregunta l'ha de respondre la Direcció General de Paisatge i Ordenació del Territori.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, l'article 5.7 del Decret 8/2016, 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 (amb els informes tècnics previs o, fins i tot, el 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**".

D'altra banda, 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 la pàgina web de la Conselleria en l'adreça següent:

<http://politicaterritorial.gva.es/es/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME