

### **Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística**

**Expedient:** C-44/2021 HF

**Municipi:** ALZIRA

**Assumpte:** Consulta sobre avals en actuacions urbanístiques inacabades

**AJUNTAMENT D'ALZIRA**  
**Carrer Sant Roc, 6**  
**46600 Alzira**

En data 15/09/2021 va tindre entrada, en el Servei d'Assessorament Municipal i Informació Urbanística (SAMIU) de la Direcció General d'Urbanisme (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPM), un escrit de l'Ajuntament d'**ALZIRA** en què es formula CONSULTA en relació a la possibilitat d'atorgar llicències d'obres en actuacions urbanístiques inacabades; consulta que aquest ajuntament ha plantejat en els termes següents:

Com molts altres municipis, el d'Alzira té problemes generats per programes d'actuació integrada que, a conseqüència de la crisi econòmica de 2009, estan inacabats.

Hui dia és difícilíssim, des del punt de vista pràctic, posar-los en marxa una altra vegada per gestió directa municipal i, encara que s'ha intentat en moltes ocasions per l'Ajuntament, tampoc s'ha pogut aconseguir que els propietaris es posen d'acord per a l'acabament d'aquests.

En concret, està sent objecte de múltiples controvèrsies la zona d'El Respirall, que en el seu moment va ser programada, i es va executar parcialment per agent urbanitzador, fins que es va resoldre l'adjudicació d'aquesta l'any 2008. Amb posterioritat es va iniciar expedient de programació per gestió directa (any 2010), però es va paraitzar en el tràmit d'exposició pública; recentment se n'ha declarat la caducitat, per la qual cosa, **en data de hui, no hi ha cap programació** per a la zona d'El Respirall.

El Pla general (PG) vigent, aprovat en 2001 per la Comissió Territorial d'Urbanisme de València i elevat a definitiu en 2002, classifica el sòl com a **urbà** i té definida la seua **ordenació detallada**.

Els dubtes que se'ns plantegen són els següents:

- 1) Podrien donar-se llicències d'obra i primera ocupació**, encara que no s'haja acabat completament la urbanització?
- 2) En cas que la resposta siga positiva, quins requisits i documentació haurien d'aportar els peticionaris de les llicències?**
- 3) Fins ara s'havien requerit avals bancaris als propietaris que sol·licitaven les llicències; es podrien retornar?**

S'acompanya documentació relativa al grau d'urbanització que hi ha i els antecedents administratius.

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

## ANTECEDENTS DE FET

**ÚNIC.** Es consideren reproduïts els que consten en la consulta i documentació complementària remesa per l'Ajuntament; particularment, l'informe dels serveis tècnics municipals pel que fa al **grau d'urbanització** de les parcel·les de l'àrea d'El Respirall.

## CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

**PRÈVIA.** El municipi d'Alzira disposa de Pla general (PG) aprovat per la Comissió Territorial d'Urbanisme de València (CTUA) mitjançant l'Acord de 29/05/2002<sup>1</sup>, que va substituir l'anterior PGOU, de 1985. Tant aquest com el PG de 2002 van classificar com a **sòl urbà**, ús predominant residencial, els terrenys inclosos en l'àrea d'El Respirall. Es tracta d'una "urbanització" situada al nord-est del nucli urbà, amb un grau elevat de consolidació per l'edificació des de fa molts anys i que disposa, en gran part, amb la majoria dels serveis urbanístics exigits per la legislació urbanística. Així ho expressa l'informe dels serveis tècnics municipals:

La urbanització d'El Respirall és una àrea de **sòl urbà altament consolidat** des de fa més de 80 anys i que és coincident amb la UE-ARR97 del PGOU vigent.

En aquest àmbit es va iniciar un PAI<sup>2</sup> que no va arribar a acabar-se íntegrament, i s'hi van quedar algunes obres d'urbanització pendents d'execució.

Totes les parcel·les disposen de la qualificació de sòl urbà i la majoria d'aquestes tenen la condició de solar, ja que disposen almenys dels serveis exigits per l'article 186 del TRLOTUP<sup>3</sup> de la Comunitat Valenciana.

El PGOU de 1985 ja va posar l'accent en la importància d'ordenar l'àrea d'El Respirall i, sobretot, en la necessitat de la implantació d'una xarxa de clavegueram per a aquesta —i, també, per a la veïna d'El Torretxó— com a infraestructures indispensables per a evitar la contaminació de l'aquífer del qual beu bona part de la ciutat<sup>4</sup>. La **Memòria del PGOU 1985** es pronunciava així sobre El Respirall:

ZONA A. ÀREA DE SEGONA RESIDÈNCIA DEL RESPIRALL

(...)

Les determinacions del Pla parcial aprovat per la CPU, amb data 02/03/1972, no han sigut respectades en

1 DOCV de 14/08/2002.

2 Programa d'actuació integrada.

3 Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

4 Històricament són nombroses les ocasions en les quals s'han produït contaminacions de l'aigua del pou de la cooperativa La Sagrada Família, que serveix de les aigües subterrànies situades davall de les urbanitzacions d'El Torretxó i El Respirall (a títol d'exemple —i per recent— pot consultar-se el periòdic *Las Provincias* de 28/10/2019). Vegeu també, en aquest sentit, l'**Informe de sostenibilitat ambiental del PG d'Alzira**, epígraf 7.3, "Vulnerabilitat a la contaminació d'aquífers", pàgines 109 a 111.



cap dels seus termes; no s'han produït cessions per a dotacions ni espais públics i zones verdes. Fins i tot la cessió de vials ha sigut incapaç de reproduir el traçat previst. S'ha edificat sobre zona verda i s'han construït equipaments esportius sobre sòl destinat a ús residencial.

La revisió i adaptació del Pla general proposa per a la zona la redacció d'un pla especial de reforma interior que assumisca la situació de fet heretada; no obstant això, que preveja la implantació dels serveis urbanístics més imprescindibles que es necessiten. I sobre tots aquests, la construcció d'una xarxa de clavegueram per a evitar el greu risc de contaminació de l'aquífer de la serra de les Agulles en un punt molt pròxim al pou municipal de proveïment d'aigua potable de la ciutat.

En compliment de la determinació transcrita del PGOU 1985, l'Ajuntament d'Alzira va redactar i va tramitar un **Pla especial de reforma interior** (PERI) per a l'àrea d'El Respirall, que es va aprovar definitivament mitjançant l'Acord de la CTUV<sup>1</sup>, de 05/12/1995, i les determinacions del qual, posteriorment, va incorporar i va integrar en el seu contingut el vigent PG d'Alzira de 2002. Destaca, a l'efecte d'aquest informe, el que s'afirma en la memòria justificativa d'aquest:

#### 2.3.2. EVACUACIÓ D'AIGÜES RESIDUALS

La implantació d'aquesta infraestructura és, sens dubte, la més important a escometre. És per això que s'han analitzat diverses alternatives en les quals s'han valorat tant l'eficàcia del sistema com el cost de la implantació, el funcionament i el manteniment d'aquest.

La **primera alternativa** és la definida pel PG i suposa una xarxa de clavegueram contínua i única que recorre tota la urbanització (...).

Aquest sistema portaria implícita la necessitat de disposar, al seu torn, bombes individuals per a connectar alguna de les parcel·les amb la xarxa, perquè moltes d'aquestes es queden a cota inferior a la del carrer.

Amb tot, aproximadament la meitat dels habitatges tindrien l'evacuació de les seues aigües residuals vinculades al funcionament i manteniment correctes de les unitats de bombament. Aquesta dependència deixa en precari l'eficàcia real d'aquest sistema; la qual cosa, unida a l'elevat cost d'implantació, per la dificultat d'excavar en aquest tipus de sòl, fan desestimar aquesta alternativa.

La **segona alternativa** analitzada es basa en el traçat d'una xarxa de clavegueram que discórrega fins als punts que puguen evacuar-se per gravetat, i la resta de parcel·les, evacuar-les de manera agrupada, en conjunts pertanyents a les mateixes conques orogràfiques, a través de xicotetes xarxes de conductes que conduïsquen les aigües fins a unitats de depuració col·lectiva prèvies a l'abocament, en superfície o per infiltració.

Aquesta alternativa presenta grans avantatges sobre l'anterior, la principal és l'eliminació de les bombes i la simplificació del traçat de col·lectors (...). No obstant això, el cost d'implantació dels conductes, que representa encara la partida més significativa, fa preferible l'opció següent, que és la que s'ha triat com a idònia.

En el sistema d'evacuació d'aigües residuals proposat la instal·lació disposa d'una xarxa de clavegueram en totes les zones on és possible el seu funcionament normal per gravetat (...).

La resta d'àrees de la urbanització que no puguen connectar-se al clavegueram descrit –i que **s'especifiquen en el pla corresponent**– disposaran d'**unitats de depuració individual**, a situar en les parcel·les mateixes.

D'aquesta manera, el planejament vigent hui dia a Alzira estableix, per a El Respirall, un **sistema mixt de recollida d'aigües residuals**: mitjançant xarxa de clavegueram on la gravetat la permeta, i on no la permeta, mitjançant unitats de depuració individual (el planejament identifica expressament les parts d'El Respirall on s'aplicarà cada un d'aquests sistemes). Així ho corrobora l'informe dels serveis tècnics municipals que l'Ajuntament ha adjuntat amb

<sup>1</sup> Comissió Territorial d'Urbanisme de València.

l'escrit de consulta; informe que, a més, inclou un pronunciament sobre el grau d'existència – en El Respirall– de la resta de serveis exigits per la legislació urbanística per a atorgar a una parcel·la la condició legal de solar.

D'altra banda, l'ajuntament consultant també ha remés documentació explicativa sobre els diversos **intents de programació** duts a terme en El Respirall. En aquesta documentació consta que, després de la licitació corresponent, l'Ajuntament d'Alzira va aprovar un PAI per a El Respirall el 27/05/1997, en què es va adjudicar la condició d'agent urbanitzador d'aquest a la mercantil HISACTÍN, SL, amb la qual va formalitzar el conveni urbanístic corresponent per al desenvolupament de la programació el 16/07/1997. Després de diverses vicissituds, mitjançant l'Acord plenari de 28/05/2008 **es va resoldre la programació i l'adjudicació de la condició d'agent urbanitzador.**

Mitjançant l'Acord plenari de 16/12/2010, l'Ajuntament d'Alzira va assumir la gestió directa de la programació d'El Respirall, en què inicialment es va aprovar una alternativa tècnica de programació que se sotmetia a informació pública.

Recentment –en data 30/06/2021 i en relació amb la programació mitjançant gestió directa– el Ple va acordar:

PRIMER. **Declarar la caducitat** del procediment d'aprovació del PAI El Respirall, exposat al públic mitjançant l'Acord plenari de 16/12/2010.  
(...)

Caducitat que es va declarar "...perquè no es va produir l'aprovació definitiva del Programa de 2010, la qual cosa comporta que mai ha adquirit eficàcia jurídica ni ha creat drets ni obligacions (...)".

Del que s'ha relatat fins al moment –i amb la finalitat que servisquen de pressupostos fàctics per a consideracions que després s'efectuen en resposta als interrogants formulats pel consultant– es poden extraure les **premisses següents**:

1. Que el planejament urbanístic d'aplicació en l'àrea d'El Respirall el constitueix el vigent PG de 2002, que incorpora les determinacions del PERI El Respirall de 1995.
2. Que les determinacions de planejament, quant a la recollida d'aigües residuals, estableixen un sistema mixt que combina la xarxa de clavegueram amb fórmules de depuració individualitzada.
3. Que les parcel·les incloses en l'àrea d'El Respirall tenen la classificació de sòl urbà, "...la majoria d'aquestes tenen la condició de solar (...) i la resta de les parcel·les que no disposen de tots els serveis urbanístics estan en condicions de poder obtindre'ls pels seus propis mitjans i a costa seua"<sup>1</sup>.
4. Que, en data de hui, no hi ha programació aprovada que possibilita la transformació

1 Afirmació transcrita de l'informe dels serveis tècnics municipals remés per l'Ajuntament d'Alzira juntament amb l'escrit de consulta.



en solar de les parcel·les que no tenen aquesta condició.

5. Que la urbanització El Respirall ostenta un grau elevat de consolidació per l'edificació, ja que una bona part d'aquestes edificacions disposa de les llicències urbanístiques municipals d'obra i ocupació, i moltes d'aquestes llicències s'han atorgat prèviament a la constitució de la garantia de simultaneïtat –**avals**– exigida per la legislació urbanística; hui, article 187.1 del TRLOTUP<sup>1</sup>.

Doncs bé, és a partir de les premisses enunciades que s'efectuen les consideracions que segueixen; premisses que –com s'ha dit– es constitueixen en pressupost fàctic del que s'afirma en les consideracions i que han de reputar-se empíricament fefaents en virtut del "**principi de veracitat**" inherent als informes emesos per les administracions públiques, tal com proclama l'article 77.5 de la LPACAP,<sup>2</sup> que els atribueix la presumpció *ius tantum* de tindre força probatòria.

**PRIMERA.** Planteja l'Ajuntament, en primer lloc, la qüestió de si poden atorgar-se llicències d'obra i primera ocupació encara que no s'haja acabat completament la urbanització. Al marge que el mateix ajuntament –històricament– les ha atorgades, aquest interrogant ha de respondre's amb pronunciament positiu atenent dues raons fonamentals:

**Primera.** El planejament urbanístic d'Alzira classifica els terrenys inclosos en l'àrea d'El Respirall com a sòl urbà. Sol ocórrer, en molts municipis, que aquesta classificació no es correspon amb la disponibilitat efectiva de serveis urbanístics que la legitimen, controvèrsia que va resoldre l'article 21.3.b del TRLSRU<sup>3</sup> en introduir el concepte de "**sòl urbanitzat**":

3. Es troba en la situació de **sòl urbanitzat** el que, a més d'estar legalment integrat en una malla urbana conformada per una xarxa de vials, dotacions i parcel·les pròpia del nucli o assentament de població del qual forme part, complisca alguna de les condicions següents:

(...)

b) Tindre instal·lades i operatives, d'acord amb el que s'estableix en la legislació urbanística aplicable, les infraestructures i els serveis necessaris, mitjançant la seua connexió en xarxa, per a satisfer la demanda dels usos i edificacions existents o previstos per l'ordenació urbanística, o poder arribar a disposar d'aquests sense altres obres que les de connexió amb les instal·lacions preexistents. El fet que el sòl confronte amb carreteres de circumval·lació o amb vies de comunicació interurbanes no comportarà, per si mateix, la consideració d'aquest com a sòl urbanitzat.

Norma la dicció de la qual exigeix la concurrència de dos requisits:

- **Integració en malla urbana**, exigència el compliment de la qual acredita no sols l'ordenació detallada que, per a El Respirall, inclou el PG vigent sinó, també,

1 Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge. Vegeu, també, l'article 162 del mateix text legal.

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

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



l'informe dels serveis tècnics municipals en reconèixer que la urbanització disposa d'...*un 93 % de vials pavimentats i oberts al públic i un 7 % de vials per pavimentar i sense dotar d'accés<sup>1</sup> a les parcel·les confrontants*".

- **Possibilitat de disposar dels serveis urbanístics** exigits per l'article 186.2 del TRLOTUP **sense altres obres que les de connexió de servei** a les xarxes d'infraestructures ja existents, tal com certifica l'informe dels serveis tècnics municipals respecte dels serveis d'aigua potable i energia elèctrica (amb les especificacions que l'informe mateix efectua sobre l'accés per als vianants/voreres), el d'enllumenat i, també, sobre el d'evacuació d'aigües residuals en els termes previstos en el planejament d'aplicació.

**Segona.** Constatat, per tant, que El Respirall ha de reputar-se sòl urbanitzat, la possibilitat d'atorgar llicències a parcel·les que no tenen la condició de solar està justificada a partir del que es disposa en l'article 187.1 del TRLOTUP:

**Article 187. Règim d'edificació dels solars**

1. Les parcel·les que no tinguen la condició de solar per a ser edificades requereixen la conversió prèvia d'aquestes en solar o **que se'n garantisca suficientment la urbanització simultània a l'edificació**, mitjançant el finançament de l'import íntegre del cost de les obres d'urbanització necessàries i el compromís de no utilitzar l'edificació fins a la conclusió de les obres d'urbanització, i aquesta condició s'ha d'incloure en les transmissions de propietat o ús de l'immoble. **La llicència urbanística que autoritze la simultaneïtat estipularà aquesta condició per a la seua eficàcia<sup>2</sup>**, que també es farà constar en les escriptures d'obra nova que s'atorguen i en les inscripcions que es practiquen.

Precepte que autoritza la **simultaneïtat**, previ finançament, entre les obres d'edificació i les d'urbanització necessàries per a la transformació en solar de la parcel·la, de manera que **li està permés a l'Ajuntament atorgar llicències d'obra** (constatat el finançament) mitjançant el procediment que es descriu en la consideració següent.

La de **primera ocupació** s'atorgarà prèvia constatació de la disponibilitat dels serveis exigits per l'article 187.2 del TRLOTUP perquè la parcel·la es repute solar, i l'Administració està obligada a acudir als mitjans d'execució forçosa previstos en la legislació administrativa vigent per a suplir els incompliments eventuais dels condicionats de llicència usant de l'execució del finançament (sense que siga procedent l'aplicació del procediment de restauració atés el caràcter de legalitzables propi de les obres autoritzades).

En qualsevol cas, a l'efecte de l'atorgament de llicències de primera ocupació en El Respirall, l'Ajuntament ha de tindre present el que es prescriu en el 187.1, paràgraf 2n, del TRLOTUP:

- 1 No ha d'entendre's que no hi ha accés sinó falta d'"accés rodant" en el sentit exigít per l'article 186.2.a del TRLOTUP.
- 2 Per aquest motiu l'aval es constitueix en títol habilitador de l'eficàcia de les llicències atorgades, tal com es raonarà en les consideracions tercera i quarta, i s'avança, ja, en el paràgraf següent.



No obstant això, les edificacions existents el 20 d'agost de 2014 en sòl urbanitzable o en sòl urbà **podran obtenir declaració responsable o llicència d'ocupació**, segons siga procedent, o autorització d'inici de l'activitat sempre que, mentre l'ús i l'edificació siguen compatibles amb el planejament urbanístic, disposen d'un sistema d'evacuació i tractament d'aigües residuals o, si no és possible, sistema de depuració integral d'aigües residuals, accés rodat i proveïment d'aigua potable.

**SEGONA.** Afirmada la possibilitat d'atorgar en El Respirall tant llicències d'obra com de primera ocupació, correspon abordar, seguidament, el segon dels interrogants plantejats per l'ajuntament consultant: el relatiu als **requisits i documentació** que han d'aportar els peticionaris d'aquestes llicències.

Ja s'ha dit, a partir de les premisses enunciades al final de la consideració prèvia, que les parcel·les de la urbanització El Respirall o tenen la condició de solar o estan en condicions d'obtenir-la mitjançant simples obres de connexió de servei a les xarxes d'infraestructures ja existents (subministrament d'energia elèctrica, aigua potable, etc.). Per descomptat, les parcel·les amb la condició de solar simplement necessitaran la presentació del projecte d'edificació corresponent (bàsic o d'execució) per a iniciar el procediment de tramitació de llicències d'obra regulat en els articles 238, 239, 240 i concordants del TRLOTUP.

Però, què ocorre amb les parcel·les que no tenen la condició de solar? Necessitaran una actuació conjunta d'urbanització conjunta que les dote dels serveis urbanístics indispensables per a ostentar aquesta condició?

Dels antecedents de fet d'aquest informe i, sobretot, del que s'ha relatat en la consideració prèvia resulta que, en el passat, l'Ajuntament va tramitar i va aprovar un programa d'actuació integrada per a dotar conjuntament totes les parcel·les d'El Respirall dels serveis urbanístics necessaris per a aconseguir la condició de solar, programa que no va arribar a desenvolupar-se per complet. Llavors, és procedent la delimitació d'una actuació integrada i la tramitació d'un nou programa amb aquesta finalitat?

La resposta a aquests interrogants l'ofereix l'article 73.1, 3 i 5 del TRLOTUP:

1. Les **actuacions integrades** són àmbits de gestió urbanística que comporten la programació conjunta d'una unitat d'execució completa o de diverses.  
(...)
3. Les **actuacions aïllades** consisteixen en l'edificació de solars o la rehabilitació d'edificis mitjançant llicència d'obres. També són actuacions aïllades les que es desenvolupen mitjançant programa quan no és possible dur-les a terme directament mitjançant llicència d'obres. El **programa d'actuació aïllada** pot comportar com a finalitat complementària:
  - a) L'**execució d'obres accessòries d'urbanització adjacents a la parcel·la per a completar els serveis urbanístics que ja hi ha**, i convertir-la en solar.  
(...)
5. Els documents de planejament seguiran els **critèris** següents per a incloure terrenys en una actuació integrada o en una actuació aïllada:
  - a) En les illes amb urbanització preexistent completa és procedent l'actuació aïllada, excepte quan concórreguen les circumstàncies que aconsellen la formulació d'un pla de reforma interior



per a dur a terme una actuació de renovació o regeneració sobre el medi urbà.

**b) En les illes amb urbanització preexistent parcial serà procedent la inclusió d'aquestes com a actuació aïllada, sempre que siga viable connectar amb la urbanització que hi ha en els fronts no urbanitzats.** En cas contrari, s'inclourà en actuacions integrades el terreny imprescindible per a transformar-lo en solar. La delimitació de l'actuació integrada s'haurà de fer amb un criteri funcional i proporcionat.

**c) En les illes sense cap grau d'urbanització preexistent és procedent l'actuació integrada.**  
(...)

L'aplicació de la normativa transcrita als supòsits d'atorgament de llicències en El Respirall, a partir de les premisses enunciades en la consideració prèvia, resulta relativament senzilla a partir dels postulats següents:

**Primer.** No resulta exigible la delimitació de cap actuació integrada en El Respirall, atés que l'informe dels serveis tècnics municipals certifica que "la majoria de les parcel·les té la condició de solar i **les altres estan en condicions de poder obtindre-la pels mitjans propis i a la seua costa**", afirmació que enquadra El Respirall dins del supòsit previst en el 73.5.b del TRLOTUP per a les parcel·les que no són solar, i en el 73.5.a del TRLOTUP, les que ho són; les primeres, en conseqüència, han d'obtindre llicència d'obres per mitjà de la tècnica de les actuacions aïllades.

Així ho ha ratificat la jurisprudència per a supòsits similars al que és objecte d'informe. A aquest efecte, ha de prendre's en consideració la sentència del TSJCV núm. 1045/2014 (RC núm. 260/2008), que exclou de la Unitat d'execució núm. 36/2 de Cullera una determinada parcel·la que, per les característiques que té, ha de tramitar-se com a actuació aïllada, i en cap cas, com a integrada. Ho raona així la sentència:

Del contingut d'aquest document núm. 27 es conclou que la parcel·la de l'actora disposava de tots els serveis urbanístics (...), a excepció de l'encintat de vorera, ja enllumenat públic, en el front que dona al carrer de la Rada (...). Aquesta conclusió sembla quedar corroborada, d'un costat, per la vista de les fotografies incorporades a l'acta notarial aportada per la demandant i, d'un altre, mitjançant els documents núm. 24 i 25, **a través dels quals l'actora justifica la possibilitat d'executar en la parcel·la les connexions de servei per al subministrament d'aigua potable i de gas natural.**

(...)

Finalment, mitjançant el document núm. 17 l'actora justifica que, en la mateixa illa en què es troba la seua parcel·la, l'Ajuntament ha concedit diverses llicències per a la construcció d'edificis, la qual cosa indica que les parcel·les d'aquesta illa són solars (...).

**CINQUÉ.** Una vegada establert, tal com ha quedat exposat, que la parcel·la de la recurrent (...) es trobava dividida legalment, tenia efectuades les cessions corresponents i disposava de tots els serveis urbanístics (...), ha de concloure's, així mateix, quant a això, que era sòl urbà consolidat per la urbanització, i s'entén per sòl urbà consolidat per la urbanització, de conformitat amb la doctrina establida sobre aquest tema per aquesta sala (...), el sòl, encara que tinga alguna mancança que li impedisca ser solar o que l'obra urbanitzadora per a aconseguir aquesta condició siga mínima, perquè ja estan efectuades les xarxes de serveis urbanístics; és a dir, el sòl completament urbanitzat que li falte únicament la connexió a les xarxes de serveis o bé una operació urbanística d'envergadura escassa, mentre que el sòl urbà no consolidat per la urbanització era el que exigia una actuació urbanística d'una entitat més gran, és a dir, una





actuació urbanística de transformació.

(...)

Com explica la Sentència del Tribunal Suprem, de 14/07/2011(cassació 1453/08), **el que s'ha dit amb anterioritat significa, en el pla de la gestió urbanística, la impossibilitat de sotmetre al règim de càrregues de les actuacions sistemàtiques<sup>1</sup>, que són pròpies del sòl urbà no consolidat**, terrenys que mereixien la categorització d'urbà consolidat, de conformitat amb la realitat física preexistent al planejament que preveu la nova ordenació, la millora o la reurbanització; **i això perquè no és procedent devaluar l'estatut jurídic dels propietaris d'aquesta classe de sòl exigint-los el compliment de les càrregues i obligacions establides per als propietaris del sòl no consolidat.**

(...)

Com va raonar l'STC 164/2001 (FJ 20), de conformitat amb l'article 14 de la Llei 6/1998, **els propietaris de sòl urbà consolidat no suporten —a diferència dels propietaris de sòl urbà no consolidat— deures de cessió d'aprofitament urbanístic, ni tan sols en solars o terrenys ja edificats però subjectes a obres de rehabilitació; a la qual cosa cal agregar, per part nostra, i per les mateixes raons, que tampoc suporten el deure de cedir obligatòriament i gratuïtament a l'Administració el sòl necessari per als vials i altres dotacions o sistemes previstos en l'article 14.2, apartats c i d de la Llei 6/1998, ni tampoc han de procedir a la distribució equitativa dels beneficis i càrregues derivats del planejament amb anterioritat a l'inici de l'execució material.**

**Segon.** Per a les que no són solar caldrà atendre's al que es preveu en els articles 174.3 i 175 del TRLOTUP, i el peticionari de llicència estarà obligat a:

- acreditar la disponibilitat civil sobre terrenys suficients per a assegurar que edificarà la parcel·la (article 174.3 del TRLOTUP).
- presentar un programa d'actuació aïllada (PAA) amb el contingut documental exigít en l'article 175 del TRLOTUP, adaptat a la realitat fàctica i jurídica d'El Respirall<sup>2</sup>.
- garantir la simultaneïtat d'execució de les obres d'urbanització i edificació de conformitat amb el que es preveu en l'article 187.1 del TRLOTUP.

Contingut documental exigít per la llei, que requereix adaptació municipal a les característiques específiques —fàctiques i jurídiques— d'El Respirall. D'aquesta manera, el contingut del PAA l'integraran: un document de cessió del sòl destinat a domini públic i no afecte encara a la seua destinació<sup>3</sup>, el mateix projecte d'edificació (bàsic o d'execució) i un projecte d'obra ordinària, per a les necessàries, per a convertir en solar la parcel·la (projecte que —segons el cas— pot consistir en una cosa tan senzilla com la instal·lació d'un sistema de depuració individualitzada per a justificar, així, que la parcel·la queda dotada del servei de depuració d'aigües residuals. Per descomptat, l'Ajuntament haurà de verificar l'homologació/autorització, per part de l'organisme de conca, d'aquest sistema a l'efecte de l'autorització d'abocament).

**Tercer.** Presentat el programa d'actuació aïllada, l'administració actuant el tramitarà de

1 S'està referint al que la legislació urbanística valenciana denomina actuacions integrades.

2 En la consideració quarta d'aquest informe s'inclou comentari sobre aquesta adaptació.

3 Innecessari, lògicament, on el sòl destinat a domini públic pel planejament i no transmés feuaentment encara a l'Administració ja estiga afecte a la seua destinació.

conformitat amb el que s'ha prescrit en l'article 176 de la LOTUP. Per descomptat, igual que en l'ordinal anterior, correspon a l'Ajuntament adaptar l'exigència normativa procedimental a les característiques específiques d'Alzira i, particularment, d'El Respirall; es limitarà la tramitació del PAA a la simultània i conjunta —dins, per tant, del procediment de llicència d'obres— de les cessions i del projecte d'obra ordinària, tal com estableix l'article 182.3 del TRLOTUP:

3. Les meres obres de reposició i manteniment i **les accessòries d'una actuació aïllada, limitades a completar o esmenar la urbanització, s'autoritzaran directament**, subjectes a llicència, si compleixen la normativa municipal que les regule.

**TERCERA.** L'última de les qüestions plantejades per l'ajuntament consultant planteja una certa dificultat jurídica, producte de la casuística múltiple i diversa que —sens dubte— reflectiran els avals que custodia l'Ajuntament, resultat d'un període de temps dilatat en el qual l'Ajuntament d'Alzira va atorgar llicències en El Respirall, afermat el compliment de les obligacions urbanístiques mitjançant la presentació d'avals.

Aquesta no ha sigut una dinàmica exclusiva d'Alzira sinó, per contra, comuna a un gran nombre de municipis. Efectivament, han sigut moltíssims els ajuntaments que, immersos en processos de programació/urbanització que no s'han completat, han atorgat llicències amb aval (per a assegurar la urbanització de la parcel·la simultàniament a l'edificació d'aquesta) sense que, a la fi, la finalitat perseguida s'haja aconseguit. Com s'ha dit, són bastants els supòsits en què l'execució de les obres d'urbanització en una actuació integrada programada han quedat interrompudes (per diverses circumstàncies) sense que, a la fi, l'ajuntament haja **recepçionat** les obres d'urbanització. I aquest és, precisament, el *quid* de la qüestió a l'efecte de la devolució d'avals: l'existència d'un acte administratiu que permeta la constatació del compliment de la finalitat per a la qual aquests es van presentar (assegurar l'execució de les obres d'urbanització); acte que, en cas de resultar positiu, determinaria la devolució de l'aval.

Paral·lelament s'ha pogut constatar el fet que han sigut molts els propietaris de sòl que han reclamat la devolució dels avals **al·legant la prescripció** de les obligacions que aquests garanteixen. En el supòsit objecte d'informe —la urbanització d'El Respirall— hi ha avals amb més de 20 anys, la qual cosa fa preguntar-se: **són encara vàlids o, per contra, estan afectats per algun tipus de prescripció i la funció garantista d'aquests ha d'entendre's caducada?**

Sobre aquesta qüestió controvertida s'ha pronunciat la Sentència núm. 772/2018, de 6 de juny, del TSJA<sup>1</sup>, que es planteja la devolució d'avals constituïts per a garantir unes obres d'urbanització, en què l'entitat demandant al·lega, a l'empara del que s'estableix en l'article 25 de la Llei general pressupostària<sup>2</sup> (LGP), la **prescripció** del dret de l'Ajuntament a exercitar l'acció per a l'execució d'aquests; avals que es van constituir per a garantir l'execució de les obres d'urbanització i dotació de serveis d'una parcel·la. En el supòsit examinat per la

1 Tribunal Superior de Justícia d'Aragó.

2 L'article 25 de l'LGP estableix un termini de prescripció de **quatre anys**.

sentència les obres d'urbanització van quedar incompletes, la qual cosa va donar lloc, segons es posa de manifest en aquesta, a les queixes davant l'Ajuntament dels adquirents dels habitatges construïts en aquesta parcel·la. L'entitat promotora va sol·licitar inicialment la devolució dels avals, però l'Ajuntament no va admetre aquestes sol·licituds. La sentència del TSJ resol la qüestió controvertida fent seus els raonaments utilitzats en la Sentència 937/2014, de 19 de desembre, del TSJB<sup>1</sup> (que la reproduïx), que conclou que en aquest cas és aplicable el termini de prescripció establert en l'article 1964 del Codi Civil –**termini de quinze anys** per a prescripció de les obligacions personals– en comptes del que s'ha previst en l'article 25 de l'LGP:

Les garanties que en compliment del deure d'urbanització puguen constituir-se són obligacions de dret públic. No són les garanties que puguen constituir-se per a l'assegurament d'aquestes obligacions, ingressos de dret públic o recursos econòmics de la Hisenda Pública, perquè, com el seu nom indica, són garanties que podran ser efectuades o no, segons el grau de compliment del deutor, i serveixen, com el seu nom indica, per a assegurar l'obligació d'urbanització... Així doncs, **el termini de cinc anys (actualment, quatre) que estableix la Llei general pressupostària no és aplicable** a aquest cas, i **caldrà atendre's al termini general establert en l'article 1.964 del Codi Civil, que prevé un termini de quinze anys per a prescripció de les obligacions personals**. Òbviament, qui es va obligar a assegurar el deure d'urbanització contreta per tercer enfront de l'Administració respon constantment que aquesta obligació és subsistent".

La part rellevant d'aquesta sentència és que reconeix la possibilitat d'extinció de l'obligació d'urbanitzar –i, per tant, la de l'aval que la garanteix– a conseqüència d'una inactivitat prolongada en el temps; **inactivitat la responsabilitat de la qual sempre ha de ser imputable a l'Administració des de la consideració de l'activitat urbanística com una funció pública**. D'alguna manera, la línia jurisprudencial transcrita tracta de protegir els propietaris afectats per aquesta inactivitat, proporcionant-los seguretat jurídica lligada al transcurs del temps; anhel encomiable però amb conseqüències pràctiques d'enorme transcendència (la conseqüència de tot això ha sigut la construcció i l'ocupació d'habitatges o altres edificacions en zones amb urbanització deficient que després de molts anys d'execució no ha sigut rebuda formalment, per la qual cosa els avals constituïts en el seu moment ni s'han executat ni s'han retornat).

Efectivament, l'extinció de l'obligació d'urbanitzar per prescripció de l'acció per a exigir-ne el compliment, vistes les situacions patològiques que s'han produït i es produeixen en l'execució de les obres d'urbanització (paralització d'una bona part dels desenvolupaments urbanístics –que fa que les obres d'urbanització es queden a mig executar– a conseqüència de la inviabilitat econòmica de molts d'aquests per la crisi econòmica o les fluctuacions del mercat immobiliari), pot generar enormes problemes pràctics; però, sobretot, des del punt de vista jurídic, el més gran és el relatiu a la **validesa i eficàcia de les llicències en supòsits en els quals no s'ha completat la urbanització**. És possible, per tant, la prescripció d'aval en un escenari normatiu en el qual l'adquisició de drets urbanístics –licència, edificació i patrimonialització del que està edificat– està intrínsecament lligat al compliment dels deures urbanístics d'equidistribució, cessió i urbanització?

1 Tribunal Superior de Justícia de Balears.



Conscient d'aquesta controvèrsia, el Tribunal Suprem ha eixit al pas d'aquesta per mitjà de la recent i importantíssima Sentència núm. 902/2021, de 23/06/2021 (RC 7928/2019), amb la qual estableix un precedent jurisprudencial sobre aquest tema. Així ho afirma el seu antecedent de fet segon en determinar l'**objecte** d'aquesta:

SEGON. Precisar que la qüestió en la qual entenem que hi ha interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència consisteix a determinar:

**L'aplicabilitat de l'article 1.964 del CC, en relació amb l'article 1.930 del CC, a les obligacions urbanístiques i les seues obligacions accessòries i, en concret, a les garanties que, en compliment del deure d'urbanització, puguen constituir-se.**

A partir d'ací, la sentència posa l'accent en el **règim estatutari** que caracteritza el dret espanyol quant a les facultats que defineixen la propietat del sòl:

És a dir, en l'òrbita que ens correspon enjudiciar, **la part rellevant és el règim estatutari de la propietat (...)** definit, com és tradicional i en general entre nosaltres, com una **combinació de facultats i deures** entre els quals hi ha des de la funció social de la propietat, el principi de desenvolupament territorial i urbanístic sostenible, el de participar en l'actuació urbanitzadora d'iniciativa privada en un règim de distribució equitativa de beneficis i càrregues, sense que se li puguen imposar més càrregues que les legals, i sense perjudici que el legislador urbanístic opte per continuar reservant a la propietat la iniciativa de la urbanització en determinats casos d'acord amb aquesta llei. Per consegüent, cal emfatitzar la necessitat de procurar la urbanització urbanística pertinent dels terrenys de la seua raó i satisfer-ne l'import d'acord amb el règim estatutari al qual obeeix. (...) Per tant, en aquesta tessitura, **tractar de mantindre que prescriu, en definitiva, aquest règim estatutari per a la gestió urbanística pertinent, per a la cessió dels corresponents terrenys objecte de cessió obligatòria, gratuïta i compensada, per a la urbanització dels terrenys i per a sufragar-ne l'import, és una conclusió que no s'accepta.**

Establida l'obligació d'urbanitzar –i, per tant, la correlativa d'avaluar en els supòsits de simultaneïtat entre urbanització i edificació– la sentència passa a examinar la possibilitat de prescripció d'aquests avals; possibilitat admesa en diverses sentències dels tribunals superiors de les comunitats autònomes:

La jurisprudència dels tribunals superiors de justícia i, també, del Tribunal Suprem **han reconegut l'aplicabilitat de la prescripció a les obligacions urbanístiques**. Per exemple, la sentència 459/2019, de la secció cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, de 4 d'abril de 2019 (recurs de cassació 460/2017), va considerar que l'acció per a reclamar les quotes urbanístiques està subjecta a prescripció. O les sentències de contrast esmentades en l'escrit de preparació: Sentència 297/2018, de 6 de juny, de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó, i Sentència núm. 652/2014, de 19 de desembre, de la secció primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears. Les dues coincideixen que **l'obligació d'urbanitzar, les seues garanties i l'acció de l'Administració per a confiscar avals urbanístics, són obligacions i accions susceptibles de prescriure.**

L'objectiu de la **prescripció** té el seu fonament en el **principi constitucional de seguretat jurídica**, reconegut en l'article 9.3 de la Constitució Espanyola i en el principi de legalitat. Els tres conceptes – seguretat jurídica, prescripció i legalitat– permeten la interpretació correcta de les normes i eviten



l'arbitrarietat en l'aplicació del dret. El principi de legalitat obliga el legislador a concretar qualsevol excepció a la norma general de prescripció de l'article 1.930 del CC, de manera que l'obligació que no estiga declarada expressament com a imprescriptible, sempre prescriu. En la mesura en què no hi ha norma que excloga l'aplicació de la prescripció als avals constituïts per a garantir l'obligació d'urbanitzar, aquests queden subjectes a la prescripció, de conformitat amb l'article 1.930 del CC. (...) La naturalesa personal de les fiances en metàl·lic prestades en garantia d'obres d'urbanització ha sigut reconeguda pel Tribunal Suprem. (...) Com que l'aval era en garantia d'obres d'urbanització de caràcter personal i no hi havia un termini específic per a la prescripció d'aquest, **és aplicable el termini de prescripció de quinze anys** de l'article 1.964 del Codi Civil. (...) El **dies** a quo de la prescripció és el moment a partir del qual es va poder exigir el compliment de l'obligació d'urbanitzar o executar els avals.

Per consegüent, l'alt tribunal admet la prescripció dels avals urbanístics, però únicament des del moment en què, sol·licitada la llicència de primera ocupació i verificada l'execució efectiva de les obres d'urbanització a plena conformitat (recepció d'aquestes, ja siga total o parcial), es produïra una inactivitat de l'Ajuntament —prolongada en el temps— respecte de la devolució, o, per contra, des del moment en què la verificació del compliment del deure d'urbanització haguera resultat negativa, de manera que es produïren els *dies a quo* per a l'obligació de l'Ajuntament d'executar subsidiàriament les obres d'urbanització.

Avançada aquesta doctrina, la sentència —a partir d'ací— efectua un recordatori extens pel que fa a l'**interés públic inherent en el deure/obligació d'urbanitzar**, també insisteix en l'obligació de l'administració actuant d'executar subsidiàriament l'obra d'urbanització descurada pel promotor de l'edificació i subratlla que **la patrimonialització de l'edificació queda compromesa en la mesura que ho està la validesa de les llicències d'obres i ocupació per no haver-se complert el condicionat d'urbanitzar simultàniament**:

Hem de partir de la base que **l'ordenació territorial i urbanística són funcions públiques** que organitzen l'ús del territori i del sòl d'acord amb l'interés general. Per tant, si l'ordenament jurídic ha entès que l'urbanisme és una funció pública ha sigut perquè l'urbanisme es pose al servei de la societat per damunt, fins i tot, dels interessos particulars, si aquests són incompatibles amb l'interés general. Si fora d'una altra manera i la funció social no guardara una relació complementària amb la funció pública, seria fins i tot possible una hipotètica "privatització" de l'urbanisme per a la defensa exclusiva d'interessos privats de manera oposada a l'interés general, la qual cosa seria tant com negar la mateixa essència de l'urbanisme com a "ordenació de la ciutat".

La realitat, no obstant això, és la que estableix l'actual article 4 de l'RDL 7/2015, de 30 d'octubre, en virtut del qual **l'ordenació territorial i la urbanística són funcions públiques no susceptibles de transacció que organitzen i defineixen l'ús del territori i del subsol d'acord amb l'interés general**, i que determina les facultats i deures del dret de propietat del sòl d'acord amb la destinació d'aquest. I aquesta **funció pública** és la que ha de guiar qualsevol actuació urbanística i la que ha d'estar present en la resolució dels conflictes.

(...) El propietari, en principi, no té sinó una aptitud inicial per a edificar els terrenys de la manera que el pla establisca, però el planejament no atorga per si sol el dret a edificar, sinó que aquest es condiona al compliment efectiu de les obligacions i càrregues que s'imposen al propietari dins dels terminis previstos en el mateix pla. Dins d'aquests deures destaca, per al que ací interessa, el **deure d'urbanitzar**, el qual, per la transcendència que té en la gestió urbanística, ha sigut blindat mitjançant la configuració normativa d'un entramat de garanties que n'asseguren el compliment.



No pot oblidar-se que l'execució de les obres d'urbanització s'ha configurat en la legislació del sòl i urbanística com un deure (o una càrrega), més que com una obligació, que incumbeix els promotors (propietaris o no) en els processos de transformació urbanística. Del compliment d'aquest i altres deures urbanístics depèn que els promotors adquirisquen facultats urbanístiques; entre altres, la d'edificar els terrenys una vegada urbanitzats. En conseqüència, el fet que l'Administració no exigisca als promotors en un termini determinat el compliment d'aquest deure no pot suposar, ni de bon tros, l'extinció d'aquest.

Per consegüent, **el deure de complir l'obligació/càrrega d'urbanitzar (i les altres càrregues urbanístiques) estarà mentre no es duga a terme la transformació urbanística del terreny**; una transformació que passa, per al que ací interessa, per l'execució de les obres d'urbanització; **execució que no pot quedar incompleta o inacabada, sinó que s'ha d'executar en els termes previstos exactament en el projecte d'urbanització prèviament aprovat.**

S'ha de tindre en compte, a més, que ni la legislació estatal del sòl ni la legislació autonòmica en matèria d'urbanisme han previst l'extinció del deure d'urbanitzar, perquè els ajuntament no han exercitat en un termini determinat una pretesa acció per a exigir l'execució de les obres d'urbanització. No obstant això, sí que es preveuen altres mecanismes per als casos en què els promotors no duguen a terme la transformació urbanística dels terrenys en els terminis establits legalment, com poden ser la desclassificació del sòl o el canvi de sistema d'execució d'un privat a un altre de públic. També en el supòsit de les llicències d'edificació es preveuen mecanismes que penalitzen la inactivitat; **així, el transcurs del termini sense que s'hagen executat les obres determina la incoació de l'expedient de caducitat corresponent, la conseqüència del qual pot produir la pèrdua de vigència dels títols habilitadors de l'edificació<sup>1</sup>.**

Per concloure i establir la doctrina següent:

Des de la vella Llei del sòl i ordenació urbana de 12 de maig de 1956 (article 61), continuant amb el text refós de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana aprovat pel Reial decret 1346/1976, de 9 d'abril (article 76), i amb altres de successives (...), fins a acabar, ara com ara, amb el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre (article 11.2), es va establir i continua vigent en el nostre ordenament jurídic una idea bàsica sobre l'estatut legal de la propietat del sòl, reflectida en les normes que disposaven que "Les facultats del dret de propietat s'exerciran dins dels límits i amb el compliment dels deures establits en aquesta llei o, en virtut d'aquesta, pels plans d'ordenació, de conformitat amb la qualificació urbanística dels predis", o en les del mateix sentit que ordenen que "La previsió d'edificabilitat per l'ordenació territorial i urbanística, per si mateixa, no la integra en el contingut del dret de propietat del sòl. **La patrimonialització de l'edificabilitat es produeix únicament amb l'execució efectiva d'aquesta, i està condicionada, en tot cas, al compliment dels deures i l'alçament de les càrregues pròpies del règim que corresponga**, en els termes disposats per la legislació sobre ordenació territorial i urbanística".

Entre aquests deures es troba, precisament, el deure legal d'urbanitzar, tal com es veu en el vigent article 18.1, lletra c, del text refós de 2015, primer del capítol IV, titulat "Estatut bàsic de la promoció de les actuacions urbanístiques":

**"Els terrenys inclosos en l'àmbit de les actuacions i els adscrits a aquestes estan afectats, amb caràcter de garantia real, al compliment dels deures dels apartats anteriors. Aquests deures es presumeixen complits amb la recepció, per l'administració competent, de les obres**

- 1 Pronunciament d'una importància pràctica extraordinària i que determina, verificat l'incompliment de l'obligació d'urbanitzar, l'obligació municipal d'instruir expedient de caducitat de les llicències d'obra atorgades, o bé, paral·lelament, ordenar l'execució d'aquestes per a, si és el cas, acudir a l'execució subsidiària finançada amb l'execució de l'aval.



**d'urbanització o de rehabilitació i regeneració o renovació urbanes corresponents, o, si no és possible, al final del termini en què haguera d'haver-se produït la recepció de la seua sol·licitud acompanyada amb la certificació expedida per la direcció tècnica de les obres, sense perjudici de les obligacions que puguen derivar-se de la liquidació dels comptes definitius de l'actuació".**

(...) Per acabar, no és ocios recordar que l'execució de les obres d'urbanització és un deure legal en sentit estricto, no en sentit ampli (en el qual caben, com dues espècies d'un gènere comú, els deures i les obligacions). Com a deure legal en sentit estricto, té l'origen directament en la norma i no en una relació o negoci jurídic concret no emparat per aquesta. Tant és així que el gravat per aquest no té enfront, en realitat, un o uns subjectes determinats que siguen titulars d'un dret subjectiu que se li puga exigir el comportament en què el deure consisteix. Té al davant, més aviat i sempre, l'administració titular de la potestat per a actuar en garantia del compliment efectiu del deure.

Així doncs, la doctrina que resulta de les sentències d'aquest tribunal suprem, de 24 d'abril de 2002, 23 de febrer de 2005 i 3 de juliol de 2007, dictades, respectivament, en els recursos de cassació números 3853/1998, 688/2002 i 8340/2003, perquè es llig en aquesta que l'article 39.1 del Reglament de gestió urbanística estableix que **en sòl urbà només podrà edificar-se quan els terrenys adquirisquen la condició de solar o quan s'assegure l'execució simultània de la urbanització i de l'edificació**; principi del qual ha de partir la seua interpretació, de manera que qualsevol defecte d'expressió o qualsevol discordança entre els preceptes següents ha de resoldre's en el sentit expressat en aquesta regla general. En conseqüència, **no és possible edificar en sòl urbà, en terrenys que no siguen solars, si prèviament no s'aferma l'execució de les obres d'urbanització**. Aquesta és l'única interpretació que permet un desenvolupament racional del procés urbanitzador, que té un ordre lògic i jurídic, a saber: primer urbanitzar i després edificar, i qui pretenga alterar-ho en benefici propi ha de garantir que no es desentendrà de l'obra urbanitzadora.

#### Resposta a la qüestió d'interés cassacional

Ha de ser la següent: **el dret a exigir la devolució de les garanties constituïdes per a assegurar el compliment del deure d'urbanització només naix després de la recepció, per l'administració competent, de les obres d'urbanització o, si no és possible, transcorregut el termini en què haguera d'haver-se produït aquesta des de la seua sol·licitud, sense perjudici de les obligacions que puguen derivar-se de la liquidació dels comptes definitius de l'actuació.**

De la sentència parcialment transcrita resulta:

- la impossibilitat d'aplicar l'objectiu de la prescripció als avals presentats per a garantir la simultaneïtat urbanització/edificació en la mesura en què no hi haja recepció formal de les obres d'urbanització o acte de l'administració actuant que reconega a la parcel·la la condició de solar. A partir d'ací (verificat el compliment del deure d'urbanitzar), tant la recepció com el reconeixement es constitueixen en *dies a quo* per al còmput de la prescripció enfront de la negativa/silenci eventual de l'Ajuntament respecte de la devolució de l'aval; *dies a quo* que ho són, igualment, a l'efecte de l'obligació municipal d'executar subsidiàriament les obres d'urbanització;

- que l'aval, de conformitat amb la doctrina jurisprudencial exposada, és títol habilitador de la llicència d'obres d'edificació atorgada en supòsits de simultaneïtat. Per això mateix la cancel·lació/devolució d'aquest sense que la parcel·la ostente la

condició de solar compromet la validesa i eficàcia d'aquesta llicència; fins i tot, pot ser procedent la declaració de caducitat d'aquesta en els termes exposats en la sentència transcrita.

**QUARTA.** Correspon, finalment, efectuar els comentaris que segueixen a fi de facilitar l'aplicació pràctica del que s'ha raonat en les consideracions anteriors a la urbanització d'El Respirall, tenint en compte les circumstàncies particulars que té.

**Primer.** Convé, en primer lloc, que els serveis tècnics municipals elaboren un pla en el qual s'identifiquen, individualitzadament per a cada parcel·la, els tres supòsits bàsics que, a l'efecte d'aquest informe, concorren en El Respirall: parcel·les que siguen solar, parcel·les que estiguen en condicions de ser-ho mitjançant simples obres de connexió de servei i – si n'hi ha – les que, per a obtindre aquesta condició, necessiten obres de més envergadura.

**Segon.** Pel que fa a les parcel·les a les quals es reconega la condició de solar és procedent, si és el cas, la devolució immediata de l'aval que pogueren haver prestat. Per a les parcel·les que necessiten obres de connexió de servei<sup>1</sup> serà procedent la devolució una vegada efectuades aquestes i girada visita de comprovació per l'Administració amb caràcter previ a l'atorgament de la llicència d'ocupació. Aquestes obres es tramitaran com a actuacions aïllades, de conformitat amb el que s'ha exposat en la consideració segona.

**Tercer.** Per a les parcel·les que necessiten obres de més envergadura que les de simple connexió de servei (en cas que n'hi haja) l'Ajuntament d'Alzira podrà –a l'empara del que es disposa en l'article 190.2, paràgraf segon– tramitar un **projecte d'obres ordinàries** per a completar la urbanització de les parcel·les que ho necessiten, **sense necessitat de programa d'actuació**. L'execució d'aquestes obres podrà finançar-se mitjançant **quotes d'urbanització** en els termes prescrits en aquesta norma. L'execució d'aquestes obres **podrà simultanejar-se** amb les d'edificació, prèvia obtenció de llicència, de conformitat amb el que es disposa en l'article 187.1 del TRLOTUP.

**Quart.** En aplicació del que s'ha previngut en l'article 190.1 del TRLOTUP, l'Ajuntament d'Alzira està obligat a exigir, dels propietaris d'El Respirall les parcel·les dels quals no tinguen la condició de solar, el compliment immediat del deure de dotació de serveis urbanístics bàsics que imposa l'article 190.1 del TRLOTUP. Aquesta exigència haurà d'efectuar-se mitjançant **ordre d'execució**<sup>2</sup> que inclourà, per a cada supòsit, informe tècnic expressiu dels serveis amb què haurà de dotar-se la parcel·la en qüestió, termini per a dur-les a terme i, també, advertiment de les mesures que seran procedents en cas d'incompliment del que s'ha

- 1 Concepte que inclou no sols la connexió de servei a la xarxa de clavegueram on n'hi haja o siga possible, sinó també la dotació d'un sistema autònom de depuració d'abocaments on no siga possible la connexió.
- 2 L'informe dels serveis tècnics municipals afirma la improcedència d'una nova programació en El Respirall; conclusió encertada que determina, ineludiblement, que l'Ajuntament ha d'acudir a l'instrument de les ordres d'execució com a mecanisme idoni per a completar la urbanització de la zona de manera individualitzada per a cada parcel·la (tal com recomana aquest informe). Per descomptat, l'incompliment de l'ordre determina, també ineludiblement, l'execució subsidiària per part de l'Administració.



ordenat. En els supòsits en què hi haja aval, l'incompliment en legitimarà l'execució per a finançar-ne la realització, per l'administració ordenant, mitjançant execució subsidiària.

**Cinqué.** Tenint en compte que de l'informe dels serveis tècnics municipals (aportat amb l'escrit de consulta) resulta que hi ha una part d'El Respirall que no pot connectar-se a la xarxa de sanejament que hi ha, les ordres d'execució que emeta l'Ajuntament d'Alzira per a exigir el compliment del deure de dotació (article 190.1 del TRLOTUP) **hauran d'incloure identificació del sistema d'evacuació d'aigües residuals** que aquestes parcel·les hauran d'implementar (i haurà de constar informe favorable de l'organisme de conca sobre el sistema recomanat).

**Sisena.** El fet que el PAI aprovat en el seu moment no es desenvolupara íntegrament, així com l'intent fallit posterior de l'Ajuntament de completar-lo mitjançant gestió directa, **no tenen rellevància** a l'efecte d'aquest informe. Una afirmació idèntica és procedent pel que fa als saldos creditors/deutors, per qualsevol concepte, de les quotes d'urbanització que l'ajuntament encara no haguera cobrat o executat. Per al supòsit que l'Ajuntament tinguera la intenció de revisar i ajustar els pagaments/cobraments efectuats en el seu moment de conformitat amb el PAI aprovat, pot acudir a l'instrument de la **reparcel·lació simplement econòmica** previst en l'article 102 del TRLOTUP.

## CONCLUSIONS

**PRIMERA.** L'Ajuntament d'Alzira pot tramitar i, si és el cas, atorgar llicències d'obra i ocupació en El Respirall, de conformitat amb el que s'ha raonat en les consideracions prèvia i primera d'aquest informe. Aquestes llicències exigiran el contingut documental i la tramitació a la qual fa referència la consideració segona.

**SEGONA.** És procedent la devolució dels avals en els termes exposats en la consideració tercera. De la mateixa manera, és procedent que l'Ajuntament pose en marxa les actuacions individualitzades necessàries per a completar les obres d'urbanització d'El Respirall, de conformitat amb el que s'ha afirmat en la consideració quarta.

Pel que fa a 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 l'aplicació d'aquestes, 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 a partir de l'any 2020 es publiquen en la web de la Conselleria, en l'adreça següent:

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

**EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME**