

Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística.

Expediente: C-44/2021 HF

Municipio: ALZIRA.

Asunto: Consulta sobre avales en actuaciones urbanísticas inacabadas.

AJUNTAMENT D'ALZIRA
Carrer Sant Roc, 6
46600 Alzira

En fecha 15/09/2021 tuvo entrada, en el Servicio de Asesoramiento Municipal e Información Urbanística (SAMIU) de la Dirección General de Urbanismo (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de **ALZIRA** formulando CONSULTA en relación a la posibilidad de otorgar licencias de obras en actuaciones urbanísticas inacabadas: consulta que dicho ayuntamiento ha planteado en los términos siguientes:

Como otros muchos municipios, el de Alzira tiene problemas generados por Programas de Actuación Integrada que, como consecuencia de la crisis económica de 2009, están inacabados.

Hoy en día es difícilísimo, desde el punto de vista práctico, ponerlos en marcha otra vez por gestión directa municipal y, aunque se ha intentado en muchas ocasiones por el ayuntamiento, tampoco se ha podido conseguir que los propietarios se pongan de acuerdo para su finalización.

En concreto, está siendo objeto de múltiples controversias la zona de "El Respirall", que en su día fue programada, ejecutándose parcialmente por agente Urbanizador, hasta que se resolvió su adjudicación en el año 2008. Con posterioridad se inició expediente de programación por gestión directa (año 2010), paralizándose en el trámite de exposición pública; recientemente se ha declarado su caducidad, por lo que **a fecha de hoy, no existe programación alguna** para la zona de "El Respirall".

El Plan General (PG) vigente, aprobado en 2001 por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia y elevado a definitiva en 2002, clasifica el suelo como **urbano** y tiene definida su **ordenación pormenorizada**: Las dudas que se nos plantean son las siguientes:

- 1) **¿Podrían darse licencias de obra y primera ocupación**, aunque no se haya finalizado completamente la urbanización?
- 2) **¿En el caso de que la respuesta sea positiva ¿Qué requisitos y documentación deberían aportar los peticionarios de las licencias?**
- 3) **Hasta ahora se habían requerido avales bancarios** a los propietarios que solicitaban las licencias **¿podrían ser devueltos?**

Se acompaña documentación relativa al grado de urbanización existente y antecedentes administrativos.

En relación a la consulta formulada han de tenerse en cuenta, por relevantes, los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. Se tienen por reproducidos los que constan en la consulta y documentación complementaria remitida por el ayuntamiento; particularmente el informe de los Servicios Técnicos municipales respecto del **grado de urbanización** de las parcelas del área de “El Respirall”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. El municipio de Alzira dispone de Plan General (PG) aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia (CTUA) mediante acuerdo de 29/05/2002¹, que sustituyó al anterior PGOU de 1985. Tanto éste como el PG de 2002 clasificaron como **suelo urbano**, uso predominante residencial, los terrenos incluidos en el área de “El Respirall”. Se trata de una “Urbanización” situada al noreste del casco urbano, con un elevado grado de consolidación por la edificación desde hace muchos años y que cuenta, en su mayor parte, con la mayoría de los servicios urbanísticos exigidos por la legislación urbanística. Lo expresa así el informe de los servicios técnicos municipales:

La Urbanización de “El Respirall” es un área de **suelo urbano altamente consolidado** desde hace más de 80 años, y que es coincidente con la UE-ARR97 del vigente PGOU.

En este ámbito se inició un PAI² que no llegó a finalizarse en su totalidad, quedando algunas obras de urbanización pendientes de ejecución.

Todas las parcelas disponen de la calificación de suelo urbano y la mayor parte de ellas tienen la condición de solar, al contar al menos con los servicios exigidos por el artículo 186 TRLOTUP³ de la Comunidad Valenciana.

Ya el PGOU de 1985 hizo hincapié en la importancia de ordenar el área de “El Respirall” y, sobretodo, en la necesidad la implantación de una red de alcantarillado para la misma -y, también, para la vecina de “El Torretxó”- en tanto que infraestructuras indispensables para evitar la contaminación del acuífero del que bebe buena parte de la ciudad⁴. La **Memoria del PGOU 1985**, se pronunciaba así sobre “El Respirall”:

ZONA A. ÁREA DE SEGUNDA RESIDENCIA DEL RESPIRALL.

1 DOCV de 14/08/2002.

2 Programa de Actuación Integrada.

3 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje,

4 Históricamente son numerosas las ocasiones en las que se han producido contaminaciones del agua del pozo de la cooperativa “La Sagrada Familia”, que sirve de las aguas subterráneas situadas debajo de las urbanizaciones del “El Torreetxó” y “El Respirall” (a título de ejemplo -y por reciente- puede consultarse el periódico “Las Provincias” de 28/10/2019). Véase también, en este sentido, el **Informe de Sostenibilidad Ambiental del PG de Alzira**, epígrafe 7.3 “Vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos”, páginas 109 a 111.



(...)

Las determinaciones del Plan Parcial aprobado por la CPU, con fecha 02/03/1972, no han sido respetadas en ninguno de sus términos; no se han producido cesiones para dotaciones, ni espacios públicos y zonas verdes. Incluso la cesión de viales ha sido incapaz de reproducir el trazado previsto. Se ha edificado sobre zona verde y construido equipamientos deportivos sobre suelo destinado a uso residencial.

La revisión y adaptación del Plan General propone para la zona la redacción de un **Plan Especial de Reforma Interior que asuma la situación de hecho heredada**, no obstante, prevea la implantación de los servicios urbanísticos más imprescindibles de que se carece. Y sobre todos ellos, la construcción de una red de alcantarillado para evitar el grave riesgo de contaminación del acuífero de la Sierra de las Agujas en un punto muy próximo al pozo municipal de abastecimiento de agua potable de la ciudad.

En cumplimiento de la transcrita determinación del PGOU 1985, el ayuntamiento de Alzira redactó y tramitó un **Plan Especial de Reforma Interior** (PERI) para el área de “El Respirall” que se aprobó definitivamente mediante acuerdo de la CTUV¹, de 05/12/1995; y cuyas determinaciones, posteriormente, incorporó e integró en su contenido el vigente PG de Alzira de 2002. Destaca, a los efectos del presente informe, lo que se afirma en su Memoria Justificativa:

2.3.2. EVACUACIÓN DE AGUAS RESIDUALES.

La implantación de esta infraestructura es sin duda la más importante a acometer. Es por ello que se han analizado diferentes alternativas en las que se ha valorado tanto la eficacia del sistema como el coste de su implantación, funcionamiento y mantenimiento.

La **primera alternativa** es la definida por el PG y supone una red de alcantarillado continua y única que recorre toda la urbanización (...).

Este sistema llevaría implícita la necesidad de disponer, a su vez, bombas individuales para conectar alguna de las parcelas con la red, pues muchas de ellas quedan a cota inferior a la de la calle.

Con todo, aproximadamente la mitad de las viviendas tendrían la evacuación de sus aguas residuales vinculadas al correcto funcionamiento y mantenimiento de las unidades de bombeo. Tal dependencia deja en precario la eficacia real de este sistema; lo cual, unido al elevado coste de implantación, por la dificultad de excavar en este tipo de suelo, hacen desestimar esta alternativa.

La **segunda alternativa** analizada se basa en el trazado de una red de alcantarillado que discurra hasta los puntos que puedan evacuarse por gravedad y el resto de parcelas evacuarlas de forma agrupada, en conjuntos pertenecientes a las mismas cuencas orográficas, a través de pequeñas redes de conductos que conduzcan las aguas hasta unidades de depuración colectiva previas al vertido, en superficie o por infiltración.

Esta alternativa presenta grandes ventajas sobre la anterior, la principal es la eliminación de las bombas y la simplificación del trazado de colectores (...). No obstante, el coste de implantación de los conductos, que representa aún la partida más significativa, hace preferible la opción siguiente, que es la que se ha elegido como idónea.

El sistema de evacuación de aguas residuales propuesto dispone la instalación de una red de alcantarillado en todas aquellas zonas donde es posible su normal funcionamiento por gravedad (...).

El resto de áreas de la urbanización que no puedan conectarse al alcantarillado descrito -y que **se especifican en el plano correspondiente-** dispondrán de **unidades de depuración individual**, a ubicar en las propias parcelas.

De este modo, el planeamiento vigente hoy día en Alzira establece, para “El Respirall” un **sistema mixto de recogida de aguas residuales**: mediante red de alcantarillado allí donde la gravedad la permita y, allí donde no, mediante unidades de depuración individual (el

1 Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia.

planeamiento identifica expresamente las partes de “El Respirall” donde se aplicará cada uno de dichos sistemas). Así lo corrobora el informe de los Servicios Técnicos municipales que el ayuntamiento ha adjuntado al escrito de consulta; informe que, además, incluye pronunciamiento respecto del grado de existencia -en “El Respirall”- del resto de servicios exigidos por la legislación urbanística para otorgar a una parcela la condición legal de solar.

Por otra parte, el ayuntamiento consultante también ha remitido documentación explicativa acerca de los distintos **intentos de programación** llevados a cabo en “El Respirall”. Consta en dicha documentación que, tras la correspondiente licitación, el ayuntamiento de Alzira aprobó un PAI para “El Respirall” el 27/05/1997; adjudicando la condición de agente Urbanizador del mismo a la mercantil HISACTÍN SL, con quien formalizó el correspondiente convenio urbanístico para el desarrollo de la programación el 16/07/1997. Tras diversas vicisitudes, mediante acuerdo plenario de 28/05/2008, **se resolvió la programación y la adjudicación de la condición de agente Urbanizador.**

Mediante acuerdo plenario de 16/12/2010, **el ayuntamiento de Alzira asumió la gestión directa de la programación de “El Respirall”**; aprobando inicialmente una Alternativa Técnica de programación que se sometía a información pública.

Recientemente -en fecha 30/06/2021 y en relación con la programación mediante gestión directa- el pleno acordó:

PRIMERO. **Declarar la caducidad** del procedimiento de aprobación del PAI “El Respirall”, expuesto al público mediante acuerdo plenario de 16/12/2010.
(...)

Caducidad que se declaró “...al no haberse producido la aprobación definitiva del Programa de 2010, lo que conlleva que nunca ha adquirido eficacia jurídica ni ha creado derechos ni obligaciones (...)”.

De lo relatado hasta el momento -y al objeto de que sirvan de presupuestos fácticos para Consideraciones que luego se efectúan en respuesta a los interrogantes formulados por el consultante- pueden extraerse las siguientes **premisas**:

1. Que el **planeamiento urbanístico de aplicación** en el área de “El Respirall” lo constituye el vigente PG de 2002, que incorpora las determinaciones del PERI “El Respirall” de 1995.
2. Que las determinaciones de planeamiento, en lo relativo a la recogida de aguas residuales, establecen un **sistema mixto** que combina la red de alcantarillado con fórmulas de depuración individualizada.
3. Que las parcelas incluidas en el área de “El Respirall” tienen la clasificación de suelo urbano, “...**teniendo la mayor parte de ellas la condición de solar (...)** y **el resto de las parcelas que no disponen de todos los servicios urbanísticos, están en condiciones de**

poder obtenerlos por sus propios medios y a su costa"¹.

4. Que, a fecha de hoy, no existe programación aprobada que posibilite la transformación en solar de las parcelas que no tienen dicha condición.

5. Que la urbanización "El Respirall" ostenta un elevado grado de consolidación por la edificación; disponiendo de las licencias urbanísticas municipales de obra y ocupación una buena parte de dichas edificaciones, habiéndose otorgado muchas de dichas licencias previa la constitución de la garantía de simultaneidad **-avales-** exigida por la legislación urbanística, hoy artículo 187.1 TRLOTUP².

Pues bien, es a partir de las premisas enunciadas que se efectúan las Consideraciones que siguen; premisas que -como se ha dicho- se constituyen en presupuesto fáctico de lo que en las Consideraciones se afirma y que han de reputarse empíricamente fehacientes en virtud del "**principio de veracidad**" inherente a los informes emitidos por las administraciones públicas, tal como proclama el artículo 77.5 LPACAP³ que les atribuye la presunción *iuris tantum* de tener fuerza probatoria.

PRIMERA. Plantea el ayuntamiento, en primer lugar, la cuestión de si pueden otorgarse licencias de obra y primera ocupación aunque no se haya finalizado completamente la urbanización. Al margen de que el propio ayuntamiento -históricamente- las ha venido otorgando, dicho interrogante ha de responderse con pronunciamiento positivo atendiendo a dos razones fundamentales:

Primera. El planeamiento urbanístico de Alzira clasifica los terrenos incluidos en el Área de "El Respirall" como suelo urbano. Suele ocurrir, en muchos municipios, que dicha clasificación no se corresponde con la efectiva disponibilidad de servicios urbanísticos que la legitimen; controversia que resolvió el artículo 21.3.b) TRLSRU⁴ al introducir el concepto de "**suelo urbanizado**":

3. Se encuentra en la situación de **suelo urbanizado** el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

(...)

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística **o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes**. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

- 1 Afirmación transcrita del informe de los Servicios Técnicos municipales remitido por el ayuntamiento de Alzira junto con el escrito de consulta.
- 2 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Véase, también, el artículo 162 del mismo texto legal.
- 3 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- 4 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.



Norma cuya dicción exige la concurrencia de dos requisitos:

- **Integración en malla urbana**, exigencia cuyo cumplimiento acredita no solo la ordenación pormenorizada que, para “El Respirall” incluye el vigente PG sino, también, el informe de los Servicios Técnicos municipales al reconocer que la urbanización cuenta con “...un 93% de viales pavimentados y abiertos al público y un 7% de viales por pavimentar y sin dotar de acceso¹ a las parcelas colindantes”.

- **Posibilidad de contar con los servicios urbanísticos** exigidos por el artículo 186.2 TRLOTUP **sin otras obras que las de acometida** a las redes de infraestructuras ya existentes, tal como certifica el informe de los Servicios Técnicos municipales respecto de los servicios de agua potable y energía eléctrica (con las especificaciones que el propio informe efectúa respecto del acceso peatonal/aceras), el de alumbrado y, también, respecto del de evacuación de aguas residuales en los términos previstos en el planeamiento de aplicación.

Segunda. Constatado, pues, que “El Respirall” ha de reputarse suelo urbanizado, la posibilidad de otorgar licencias a parcelas que no tienen la condición de solar viene justificada a partir de lo dispuesto en el artículo 187.1 TRLOTUP:

Artículo 187. Régimen de edificación de los solares.

1. Las parcelas que no tengan la condición de solar para ser edificadas requieren su previa conversión en solar o **que se garantice suficientemente su urbanización simultánea a la edificación**, mediante el afianzamiento del importe íntegro del coste de las obras de urbanización necesarias y el compromiso de no utilizar la edificación hasta la conclusión de las obras de urbanización, debiendo incluir tal condición en las transmisiones de propiedad o uso del inmueble. **La licencia urbanística que autorice la simultaneidad estipulará tal condición para su eficacia**², que se hará también constar en las escrituras de obra nueva que se otorguen y en las inscripciones que se practiquen.

Precepto que autoriza la **simultaneidad**, **previo afianzamiento**, entre obras de edificación y las de urbanización necesarias para la transformación en solar de la parcela; de modo que **le está permitido al ayuntamiento otorgar licencias de obra** (constatado el afianzamiento) mediante el procedimiento que se describe en la Consideración siguiente.

La de **primera ocupación** se otorgará previa constatación de la disponibilidad de los servicios exigidos por el artículo 187.2 TRLOTUP para que la parcela se reputa solar; **viniendo obligada la administración a acudir a los medios de ejecución forzosa**

- 1 No debe entenderse inexistencia de acceso sino carencia de “acceso rodado” en el sentido exigido por el artículo 186.2.a) TRLOTUP.
- 2 De ahí que el aval se constituya en **título habilitante de la eficacia de las licencias otorgadas**, tal como se razonará en las Consideraciones Tercera y Cuarta y se adelanta, ya, en el párrafo siguiente.

previstos en la vigente legislación administrativa para suplir los eventuales incumplimientos de los condicionados de licencia usando de la ejecución del **afianzamiento** (sin que proceda la aplicación del procedimiento de restauración dado el carácter de legalizables propio de las obras autorizadas).

En cualquier caso, a los efectos del otorgamiento de licencias de primera ocupación en “El Respirall” debe tener presente el ayuntamiento lo prescrito en el 187.1, párrafo 2º, TRLOTUP:

No obstante, las edificaciones existentes el 20 de agosto de 2014 en suelo urbanizable o en suelo urbano **podrán obtener declaración responsable o licencia de ocupación**, según proceda, o autorización de inicio de la actividad siempre que, siendo compatibles el uso y la edificación con el planeamiento urbanístico, cuenten con sistema de evacuación y tratamiento de aguas residuales o, en su defecto, sistema de depuración integral de aguas residuales, acceso rodado y abastecimiento de agua potable.

SEGUNDA. Afirmada la posibilidad de otorgar, en “El Respirall”, tanto licencias de obra como de primera ocupación, corresponde abordar, seguidamente, el segundo de los interrogantes planteados por el ayuntamiento consultante: el relativo a los **requisitos y documentación** que deben aportar los peticionarios de dichas licencias.

Ya se ha dicho, a partir de las premisas enunciadas al final de la Consideración Previa, que las parcelas de la urbanización “El Respirall” o bien tienen la condición de solar o están en condiciones de obtenerla mediante simples obras de acometida a las redes de infraestructuras ya existentes (suministro de energía eléctrica, agua potable, etc). Por descontado, las parcelas con la condición de solar simplemente precisarán de la presentación del correspondiente proyecto de edificación (básico o de ejecución) para iniciar el procedimiento de tramitación de licencias de obra regulado en los artículos 238, 239, 240 y concordantes TRLOTUP.

Pero ¿que ocurre con aquellas parcelas que no tengan la condición de solar? ¿Precisarán de una actuación conjunta de urbanización conjunta que las dote de los servicios urbanísticos indispensables para ostentar aquella condición?

De los antecedentes de hecho del presente informe y, sobretodo, de lo relatado en la Consideración Previa resulta que, en el pasado, el ayuntamiento tramitó y aprobó un Programa de Actuación Integrada para dotar conjuntamente a todas las parcelas de “El Respirall” de los servicios urbanísticos necesarios para lograr la condición de solar, programa que no llegó a desarrollarse por completo. Entonces, ¿procede la delimitación de una Actuación Integrada y la tramitación de un nuevo Programa a dicho fin?

La respuesta a tales interrogantes la ofrece el artículo 73.1, 3 y 5 TRLOTUP:

1. Las **actuaciones integradas** son ámbitos de gestión urbanística que comportan la programación conjunta de una o varias unidades de ejecución completas.
(...)



3. Las **actuaciones aisladas** consisten en la edificación de solares o la rehabilitación de edificios mediante licencia de obras. También son actuaciones aisladas las que se desarrollan mediante programa cuando no sea posible realizarlas directamente mediante licencia de obras. El **programa de actuación aislada** puede conllevar como **fin complementario**:

a) La **realización de obras accesorias de urbanización adyacentes a la parcela para completar los servicios urbanísticos existentes**, convirtiéndola en solar.

(...)

5. Los documentos de planeamiento seguirán los siguientes **criterios** para incluir terrenos en una actuación integrada o en una actuación aislada:

a) En las manzanas con urbanización preexistente completa, procede la actuación aislada, salvo cuando concurren las circunstancias que aconsejen la formulación de un plan de reforma interior para realizar una actuación de renovación o regeneración sobre el medio urbano.

b) **En las manzanas con urbanización preexistente parcial, procederá su inclusión como actuación aislada siempre que sea viable conectar con la urbanización existente en los frentes no urbanizados.** En caso contrario, se incluirá en actuaciones integradas el terreno imprescindible para transformarlo en solar. La delimitación de la actuación integrada se realizará con un criterio funcional y proporcionado.

c) En las manzanas sin ningún grado de urbanización preexistente, procede la actuación integrada.

(...)

La aplicación de la normativa transcrita a los supuestos de otorgamiento de licencias en “El Respirall”, a partir de las premisas enunciadas en la Consideración Previa, resulta relativamente sencilla a partir de los postulados siguientes:

Primero. No resulta exigible la delimitación de Actuación Integrada alguna en “El Respirall” visto que el informe de los Servicios Técnicos municipales certifica que “la mayoría de las parcelas tiene la condición de solar y **las demás están condiciones de poder obtenerla por sus propios medios y a su costa**”; afirmación que encuadra “El Respirall” dentro del supuesto previsto en el 73.5.b) TRLOTUP para las parcelas que no son solar y en el 73.5.a) TRLOTUP las que lo son; debiendo las primeras, en consecuencia, obtener licencia de obras a través de la técnica de las actuaciones aisladas.

Así lo ha ratificado la jurisprudencia para supuestos similares al que es objeto de informe. A dicho efecto debe tomarse en consideración la sentencia TSJCV n.º 1045/2014 (RCont n.º 260/2008) que excluye de la Unidad de Ejecución n.º 36/2 de Cullera una determinada parcela que, por sus características, debe tramitarse como actuación aislada y, en ningún caso, como integrada. Lo razona así la sentencia:

Del contenido de ese documento n.º 27 se concluye que la parcela de la actora disponía de todos los servicios urbanísticos (...) a excepción del encintado de acera ya alumbrado público en el frente recayente a la calle de la Rada (...). Esta conclusión parece quedar corroborada, de un lado por la vista de las fotografías incorporadas al acta notarial aportada por la demandante y, de otra, mediante los documentos n.º 24 y 25, **a través de los cuales justifica la actora la posibilidad de ejecutar en la parcela las acometidas para el suministro de agua potable y de gas natural.**

(...)

Por último, mediante el documento n.º 17 justifica la actora que, en la misma manzana en la que se encuentra su parcela, el ayuntamiento ha concedido diversas licencias para la construcción de



edificios, lo que indica que las parcelas de esa manzana son solares (...)

QUINTO. Una vez sentado, tal como ha quedado expuesto, que la parcela de la recurrente (...) se encontraba legalmente dividida, tenía efectuadas las correspondientes cesiones y disponía de todos los servicios urbanísticos (...) ha de concluirse, asimismo, en razón de ello, que era suelo urbano consolidado por la urbanización; entendiéndose por suelo urbano consolidado por la urbanización, de conformidad con la doctrina sentada al respecto por esta Sala (...) aquel suelo que, aún cuando adoleciera de alguna carencia que le impidiera ser solar, sin embargo la obra urbanizadora para alcanzar esa condición fuera mínima, por estar ya realizadas las redes de servicios urbanísticos; es decir, aquel suelo completamente urbanizado al que le faltase únicamente la conexión a las redes de servicios o bien una operación urbanística de escasa envergadura, mientras que el suelo urbano no consolidado por la urbanización era aquél que exigía una actuación urbanística de una entidad mayor, es decir, una actuación urbanística de transformación.

(...)

Como explica la sentencia del Tribunal Supremo de 14/07/2011 (casación 1453/08), **lo anterior significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas¹, que son propias del suelo urbano no consolidado**, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; **y ello porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado.**

(...)

Como razonó la STC 164/2001 (FºJº 20), conforme al artículo 14 de la Ley 6/1998, **los propietarios de suelo urbano consolidado no soportan -a diferencia de los propietarios de suelo urbano no consolidado- deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación; a lo que cabe agregar, por nuestra parte, y por las mismas razones, que tampoco soportan el deber de ceder obligatoria y gratuitamente a la administración el suelo necesario para los viales y demás dotaciones o sistemas contemplados en el artículo 14.2, apartados c) y d) de la Ley 6/1998, ni tampoco han de proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material.**

Segundo. Para las que no son solar habrá de estarse a lo prevenido en los artículos 174.3 y 175 TRLOTUP viniendo obligado el peticionario de licencia a:

- acreditar la disponibilidad civil sobre terrenos suficientes para asegurar que edificará la parcela (artículo 174.3 TRLOTUP).
- presentar un programa de actuación aislada (PAA) con el contenido documental exigido en el artículo 175 TRLOTUP, adaptado a la realidad fáctica y jurídica de El Respirall².
- garantizar la simultaneidad de ejecución de las obras de urbanización y edificación conforme a lo previsto en el artículo 187.1 TRLOTUP.

Contenido documental exigido por la ley que requiere de adaptación municipal a las específicas características -fácticas y jurídicas- de "El Respirall". De este modo, el

1 Se está refiriendo a lo que la legislación urbanística valenciana denomina Actuaciones Integradas.

2 En la Consideración Cuarta del presente informe se incluye comentario respecto de dicha adaptación.



contenido del PAA lo integrarán: un documento de cesión del suelo destinado a dominio público y aún no afecto a su destino¹, el propio proyecto de edificación (básico o de ejecución) y un proyecto de obra ordinaria para las necesarias para convertir en solar la parcela (proyecto que -según el caso- puede consistir en algo tan sencillo como la instalación de un sistema de depuración individualizada para justificar, así, que la parcela queda dotada del servicio de depuración de aguas residuales. Por descontado, deberá verificar el ayuntamiento la homologación/autorización, por parte del organismo de cuenca, de dicho sistema a los efectos de la autorización de vertido).

Tercero. Presentado el programa de Actuación Aislada, la administración actuante lo tramitará conforme a lo prescrito en el artículo 176 LOTUP. Por descontado, al igual que en el ordinal anterior, corresponde al ayuntamiento adaptar la exigencia normativa procedimental a las específicas características de Alzira y, particularmente, de "El Respirall"; limitándose la tramitación del PAA a la simultánea y conjunta -dentro, por tanto, del procedimiento de licencia de obras- de las cesiones y del proyecto de obra ordinaria, tal como establece el artículo 182.3 TRLOTUP:

3. Las meras obras de reposición y mantenimiento y las accesorias de una actuación aislada, limitadas a completar o enmendar la urbanización, se autorizarán directamente, sujetas a licencia, si cumplen la normativa municipal que las regule.

TERCERA. La última de las cuestiones planteadas por el ayuntamiento consultante plantea cierta dificultad jurídica, producto de la múltiple y diversa casuística que -sin duda- reflejarán los avales que custodia el ayuntamiento, resultado de un dilatado período de tiempo en el que el ayuntamiento de Alzira otorgó licencias en "El Respirall" afianzado el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas mediante la presentación de avales.

No ha sido ésta una dinámica exclusiva de Alzira sino, por el contrario, común a un gran número de municipios. Efectivamente, han sido muchísimos los ayuntamientos que, inmersos en procesos de programación/urbanización que no se han completado, han otorgado licencias con aval (para asegurar la urbanización de la parcela simultáneamente a su edificación) sin que, a la postre, la finalidad perseguida se haya conseguido. Como se ha dicho, son bastantes los supuestos en que la ejecución de las obras de urbanización en una actuación integrada programada, han quedado interrumpidas (por diversas circunstancias) sin que, a la postre) el ayuntamiento haya **repcionado** las obras de urbanización. Y este es, precisamente, el *quid* de la cuestión a los efectos de la devolución de avales: la existencia de un acto administrativo que permita la constatación del cumplimiento de la finalidad para los que aquellos se presentaron (asegurar la realización de las obras de urbanización); acto que, caso de resultar positivo, determinaría la devolución del aval.

1 Innecesario, lógicamente, allí donde el suelo destinado por el planeamiento a dominio público y aún no fehacientemente transmitido a la administración, ya esté afecto a su destino.

Paralelamente se ha podido constatar el hecho de que han sido muchos los propietarios de suelo que han reclamado la devolución de los avales **alegando la prescripción** de las obligaciones que éstos garantizan. En el supuesto objeto de informe -la urbanización de "El Respirall", existen avales con más de 20 años, lo que lleva a preguntarse: **¿son aún válidos o, por el contrario, están afectados por algún tipo de prescripción y su función garantista ha de entenderse caducada?**

Sobre esta controvertida cuestión se ha pronunciado la sentencia n.º 772/2018, de 6 de junio, del TSJA¹ que se plantea la devolución de avales constituidos para garantizar unas obras de urbanización, alegando la entidad demandante, al amparo de lo establecido en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria² (LGP), la prescripción del derecho del Ayuntamiento a ejercitar la acción para su ejecución; avales que se constituyeron para garantizar la ejecución de las obras de urbanización y dotación de servicios de una parcela. En el supuesto examinado por la sentencia las obras de urbanización quedaron incompletas, lo que dio lugar, según se pone de manifiesto en la misma, a las quejas ante el Ayuntamiento de los adquirentes de las viviendas construidas en esta parcela. La entidad promotora solicitó inicialmente la devolución de los avales, inadmitiendo el Ayuntamiento estas solicitudes. La sentencia del TSJA resuelve la cuestión controvertida, haciendo suyos los razonamientos utilizados en la sentencia 937/2014, de 19 de diciembre del TSJB³ (que reproduce) concluyendo que es de aplicación en este caso el plazo de prescripción establecido en el artículo 1964 del Código Civil **-plazo de quince años** para prescripción de las obligaciones personales- en vez del previsto en el artículo 25 LGP:

Las garantías que en cumplimiento del deber de urbanización puedan constituirse son obligaciones de derecho público. No son las garantías que puedan constituirse para el aseguramiento de esas obligaciones, ingresos de derecho público o recursos económicos de la Hacienda Pública, porque como su nombre indica, son garantías que podrán ser o no realizadas, según el grado de cumplimiento del deudor, y sirven, como su nombre indica, para asegurar la obligación de urbanización... . Así pues **el plazo de cinco años (actualmente cuatro) que establece la Ley General Presupuestaria no es aplicable** al presente caso, y **habrá de estarse al plazo general establecido en el artículo 1964 del Código Civil que previene un plazo de quince años para prescripción de las obligaciones personales. Obviamente quien se obligó a asegurar el deber de urbanización contraída por tercero frente a la Administración responde durante todo el tiempo en que esa obligación es subsistente**".

Lo relevante de esta sentencia es que reconoce la posibilidad de extinción de la obligación de urbanizar -y, por ende, la del aval que la garantiza- como consecuencia de una inactividad prolongada en el tiempo; **inactividad cuya responsabilidad siempre ha de ser achacable a la administración desde la consideración de la actividad urbanística como una función pública**. De algún modo, la línea jurisprudencial transcrita trata de proteger a los propietarios afectados por dicha inactividad, proporcionándoles seguridad jurídica ligada al transcurso del tiempo; anhelo encomiable pero con consecuencias prácticas de enorme trascendencia (la consecuencia de todo ello ha sido la construcción y la ocupación de viviendas u otras edificaciones en zonas con urbanización deficiente, que después de muchos años de

1 Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

2 El artículo 25 LGP establece un plazo de prescripción de **cuatro años**.

3 Tribunal Superior de Justicia de Baleares.

ejecución no ha sido formalmente recibida, por lo que los avales constituidos en su día ni se han ejecutado ni se han devuelto).

Efectivamente, la extinción de la obligación de urbanizar por prescripción de la acción para exigir su cumplimiento, vistas las situaciones patológicas que se han dado y se dan en la ejecución de las obras de urbanización (paralización de una buena parte de los desarrollos urbanísticos -quedando las obras de urbanización a medio ejecutar- como consecuencia de la inviabilidad económica de muchos de ellos por la crisis económica o las fluctuaciones del mercado inmobiliario, puede generar enormes problemas prácticos; pero, sobre todo, desde el punto de vista jurídico, el mayor de ellos es el relativo a la **validez y eficacia de las licencias en supuestos en los que no se ha completado la urbanización**. ¿Es, pues, posible la prescripción de avales en un escenario normativo en el que la adquisición de derechos urbanísticos -licencia, edificación y patrimonialización de lo edificado- está intrínsecamente ligado al cumplimiento de los deberes urbanísticos de equidistribución, cesión y urbanización?

Consciente de dicha controversia el Tribunal Supremo ha salido al paso de la misma a través de su reciente e importantísima sentencia n.º 902/2021, de 23/06/2021 (RC 7928/2019), con la que sienta doctrina jurisprudencial al respecto. Lo afirma así su Antecedente de Hecho segundo al determinar el **objeto** de la misma:

SEGUNDO.- Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar:

La aplicabilidad del artículo 1964 CC, en relación con el art. 1930 CC a las obligaciones urbanísticas y sus obligaciones accesorias, y en concreto a las garantías que en cumplimiento del deber de urbanización puedan constituirse.

A partir de ahí la sentencia hace hincapié en el **régimen estatutario** que caracteriza el derecho español en lo relativo a las facultades que definen la propiedad del suelo:

Es decir, en la órbita que nos corresponde enjuiciar, **lo relevante es el régimen estatutario de la propiedad** (...) definido, como es tradicional y en general entre nosotros, como una **combinación de facultades y deberes**, entre los que se cuentan desde la función social de la propiedad, el principio de desarrollo territorial y urbanístico sostenible, el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esa Ley. Por consiguiente, no cabe sino enfatizar la necesidad de procurar la debida urbanización urbanística de los terrenos de su razón y a satisfacer su importe en el halo del régimen estatutario a que obedece. (...) Por tanto, en esa tesitura **tratar de mantener que prescribe en definitiva ese régimen estatutario para la debida gestión urbanística, para la cesión de los correspondientes terrenos objeto de cesión obligatoria, gratuita y compensada, para la urbanización de los terrenos y para sufragar su importe, es una conclusión que no se acepta.**

Establecida la obligación de urbanizar -y, por tanto, la correlativa de avalar en los supuestos de simultaneidad entre urbanización y edificación- la sentencia pasa a examinar la posibilidad

de prescripción de tales avales; posibilidad admitida en diversas sentencias de los Tribunales Superiores de las CCAA:

La jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia y también del Tribunal Supremo **han reconocido la aplicabilidad de la prescripción a las obligaciones urbanísticas**. Por ejemplo, la sentencia 459/2019, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 4 de abril de 2019 (recurso de casación 460/2017), consideró que la acción para reclamar las cuotas urbanísticas está sujeta a prescripción. O las sentencias de contraste citadas en el escrito de preparación: sentencia 297/2018, de 6 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón; y sentencia núm. 652/2014, de 19 de diciembre, de la sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares. Ambas coinciden en que **la obligación de urbanizar, sus garantías y la acción de la Administración para incautar avales urbanísticos, son obligaciones y acciones susceptibles de prescribir**.

El instituto de la **prescripción** tiene su fundamento en el **principio constitucional de seguridad jurídica**, reconocido en el artículo 9.3 CE y en el principio de legalidad. Los tres conceptos -seguridad jurídica, prescripción y legalidad- permiten la correcta interpretación de las normas y evitan la arbitrariedad en la aplicación del derecho. El principio de legalidad obliga al legislador a concretar cualquier excepción a la norma general de prescripción del artículo 1930 CC, de modo que la obligación que no esté expresamente declarada como imprescriptible, siempre prescribe. **En la medida en que no existe norma que excluya la aplicación de la prescripción a los avales constituidos para garantizar la obligación de urbanizar, estos quedan sujetos a la prescripción**, conforme el artículo 1930 CC. (...) La naturaleza personal de las fianzas en metálico prestadas en garantía de obras de urbanización ha sido reconocida por el Tribunal Supremo. (...) Siendo el aval en garantía de obras de urbanización de carácter personal, y no existiendo un plazo específico para su prescripción, **es de aplicación el plazo de prescripción de quince años** del artículo 1964 del Código Civil. (...) El **dies a quo** de la prescripción es el momento a partir del cual se pudo exigir el cumplimiento de la obligación de urbanizar o ejecutar los avales.

Por consiguiente, el alto Tribunal admite la prescripción de los avales urbanísticos; pero únicamente desde el momento en que, solicitada la licencia de primera ocupación y verificada la efectiva ejecución de las obras de urbanización a plena conformidad (recepción de las mismas, ya sea total o parcial), se produjese una inactividad del ayuntamiento -prolongada en el tiempo- respecto de la devolución; o, por el contrario, desde el momento en que la verificación del cumplimiento del deber de urbanización hubiese resultado negativa, produciéndose el *dies a quo* para la obligación del ayuntamiento de ejecutar subsidiariamente las obras de urbanización.

Avanzada dicha doctrina, la sentencia -a partir de ahí- efectúa un extenso recordatorio respecto del **interés público inherente en el deber/obligación de urbanizar**, insistiendo en la obligación de la administración actuante de ejecutar subsidiariamente la obra de urbanización descuidada por el promotor de la edificación y subrayando que **la patrimonialización de la edificación queda comprometida en tanto lo está la validez de las licencias de obras y ocupación al no haberse cumplido el condicionado de urbanizar simultáneamente**:

Debemos partir de la base de que **la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas** que organizan el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general. Así las cosas, si el ordenamiento jurídico ha entendido que el urbanismo es una función pública, ha sido para que el urbanismo se ponga al servicio de la sociedad por encima incluso de los intereses particulares si éstos



son incompatibles con el interés general. Si fuera de otro modo y la función social no guardase una relación complementaria con la función pública, sería incluso posible una hipotética "privatización" del urbanismo para la exclusiva defensa de intereses privados de forma opuesta al interés general, lo cual sería tanto como negar la misma esencia del urbanismo como "ordenación de la ciudad".

La realidad, sin embargo, es la que establece el actual art. 4 del RDL 7/2015, de 30 de octubre, en virtud del cual **la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del subsuelo de acuerdo con el interés general**, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Y esta **función pública** es la que debe guiar cualquier actuación urbanística y la que debe estar presente en la resolución de los conflictos.

(...) El propietario no tiene, en principio, sino una aptitud inicial para edificar los terrenos en la forma que el plan establezca, pero el planeamiento no otorga por sí solo el derecho a edificar, sino que éste se condiciona al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio plan. Dentro de esos deberes destaca, para lo que aquí interesa, el **deber de urbanizar**, el cual, por su trascendencia en la gestión urbanística, ha sido blindado mediante la configuración normativa de un entramado de garantías que aseguren su cumplimiento.

No puede olvidarse que la ejecución de las obras de urbanización se ha configurado en la legislación del suelo y urbanística como un deber (o una carga), más que como una obligación, que incumbe a los promotores (propietarios o no) en los procesos de transformación urbanística. Del cumplimiento de este y otros deberes urbanísticos, depende que los promotores adquieran facultades urbanísticas, entre otras, la de edificar los terrenos una vez urbanizados. En consecuencia, el que la Administración no exija a los promotores en un plazo determinado el cumplimiento de este deber, no puede suponer, ni mucho menos, su extinción.

Por consiguiente, **el deber de cumplir la obligación/carga de urbanizar (y las otras cargas urbanísticas) existirá mientras no se lleve a cabo la transformación urbanística del terreno**, una transformación que pasa, para lo que aquí interesa, por la ejecución de las obras de urbanización; **ejecución que no puede quedar incompleta o inacabada, sino que debe realizarse en los términos exactamente previstos en el proyecto de urbanización previamente aprobado.**

Téngase en cuenta, además, que ni la legislación estatal del suelo ni la legislación autonómica en materia de urbanismo, han contemplado la extinción del deber de urbanizar por no ejercitar los Ayuntamientos en un plazo determinado una pretendida acción para exigir la ejecución de las obras de urbanización. Sin embargo, sí que se contemplan otros mecanismos para aquellos casos en que los promotores no lleven a cabo la transformación urbanística de los terrenos en los plazos legalmente establecidos, como pueden ser la desclasificación del suelo o el cambio de sistema de ejecución de uno privado a otro público. También en el supuesto de las licencias de edificación se prevén mecanismos que penalizan la inactividad, **así, el transcurso del plazo sin que se hayan ejecutado las obras determina la incoación del correspondiente expediente de caducidad cuya consecuencia, puede producir la pérdida de vigencia de los títulos habilitantes de la edificación**¹.

Para concluir sentando la siguiente doctrina:

- 1 Pronunciamiento de una importancia práctica extraordinaria y que determina la obligación municipal de, verificado el incumplimiento de la obligación de urbanizar, **instruir expediente de caducidad** de las licencias de obra otorgadas; o bien, paralelamente, ordenar la ejecución de aquellas para, en su caso, acudir a la **ejecución subsidiaria** financiada con la ejecución del aval.



Desde la vieja Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (art. 61), continuando luego con el Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (art. 76), y con otras sucesivas (...) hasta terminar, por ahora, con el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (art. 11.2), se asentó y sigue vigente en nuestro ordenamiento jurídico una idea básica sobre el estatuto legal de la propiedad del suelo, reflejada en las normas que disponían que "Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los Planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios" ; o en las de igual sentido que ordenan que "La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. **La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda**, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística".

Entre esos deberes se encuentra, precisamente, el deber legal de urbanizar, tal y como es de ver en el vigente art. 18.1, letra c), del Texto refundido de 2015, primero del Capítulo IV, titulado "Estatuto básico de la promoción de las actuaciones urbanísticas":

"Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes de los apartados anteriores. **Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas correspondientes, o en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación" .**

(...) para terminar, no es ocioso recordar que la ejecución de las obras de urbanización es un deber legal en sentido estricto, no en sentido amplio (en el que caben, como dos especies de un género común, los deberes y obligaciones). Como tal deber legal en sentido estricto, tiene su origen directamente en la norma, y no en una relación o negocio jurídico concreto no amparado por ella. Tan es así, que el gravado por aquél no tiene frente a sí, en realidad, a uno o unos sujetos determinados que sean titulares de un derecho subjetivo propiamente tal a exigir de él el comportamiento en que el deber consiste. Tiene en frente, más bien y siempre, a la Administración titular de la potestad para actuar en garantía del efectivo cumplimiento del deber.

Así pues, la doctrina que resulta de las sentencias de este Tribunal Supremo de 24 de abril de 2002, 23 de febrero de 2005 y 3 de julio de 2007, dictadas, respectivamente, en los recursos de casación números 3853/1998, 688/2002 y 8340/2003, pues se lee en ella que el art. 39.1 del Reglamento de Gestión Urbanística establece que **en suelo urbano sólo podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar o cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación**, principio este del que ha de partir su interpretación, de suerte que cualquier defecto de expresión o cualquier discordancia entre los preceptos siguientes ha de resolverse en el sentido expresado en esa regla general. En consecuencia, **no es posible edificar en suelo urbano, en terrenos que no sean solares, si previamente no se afianza la ejecución de las obras de urbanización**. Esta es la única interpretación que permite un desarrollo racional del proceso urbanizador, que tiene un orden lógico y jurídico, a saber, primero urbanizar y después edificar, y quien pretenda alterarlo en beneficio propio ha de garantizar que no va a desentenderse de la obra urbanizadora.

Respuesta a la cuestión de interés casacional .



Debe ser la siguiente: el derecho a exigir la devolución de las garantías constituidas para asegurar el cumplimiento del deber de urbanización, sólo nace tras la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización, **o, en su defecto, transcurrido el plazo en que debiera haberse producido la misma desde su solicitud**, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.

De la sentencia parcialmente transcrita resulta:

- la imposibilidad de aplicar el instituto de la prescripción a los avales presentados para garantizar la simultaneidad urbanización/edificación en tanto no exista recepción formal de las obras de urbanización o acto de la administración actuante que reconozca a la parcela la condición de solar. A partir de ahí (verificado el cumplimiento del deber de urbanizar) tanto la recepción como el reconocimiento se constituyen en *dies a quo* para el cómputo de la prescripción frente a la eventual negativa/silencio del ayuntamiento respecto de la devolución del aval; *dies a quo* que lo es, igualmente, a los efectos de la obligación municipal de ejecutar subsidiariamente las obras de urbanización.

- que el aval, conforme a la doctrina jurisprudencial expuesta, es título habilitante de la licencia de obras de edificación otorgada en supuestos de simultaneidad. De ahí que su cancelación/devolución sin que la parcela ostente la condición de solar compromete la validez y eficacia de aquella licencia; pudiendo, incluso, proceder la declaración de caducidad de la misma en los términos expuestos en la sentencia transcrita.

CUARTA. Corresponde, finalmente, efectuar los comentarios que siguen al objeto de facilitar la aplicación práctica de lo razonado en las Consideraciones anteriores a la Urbanización de “El Respirall”, teniendo en cuenta sus particulares circunstancias

Primero. Conviene, en primer lugar, que los Servicios Técnicos municipales elaboren un plano en el que se identifiquen, individualizadamente para cada parcela, los tres supuestos básicos que, a los efectos del presente informe, concurren en “El Respirall”: parcelas que sean solar, parcelas que estén en condiciones de serlo mediante simples obras de acometida y -si es que hay alguna- aquellas que, para obtener dicha condición, precisen de obras de mayor envergadura.

Segundo. Respecto de las parcelas a las que se reconozca la condición de solar procede, en su caso, la inmediata devolución del aval que pudiesen haber prestado. Para las parcelas que precisen de obras de acometida¹, procederá la devolución una vez efectuadas éstas y girada visita de comprobación por la administración con carácter previo al otorgamiento de la

1 Concepto que incluye no solo la acometida a la red de alcantarillado allí donde exista o sea posible, sino también la dotación de un sistema autónomo de depuración de vertidos allí donde no lo sea.

licencia de ocupación. Dichas obras se tramitarán como Actuaciones Aisladas conforme a lo expuesto en la Consideración Segunda.

Tercero. Para las parcelas que precisen de obras de mayor envergadura que las de simple acometida (caso de existir) podrá el ayuntamiento de Alzira -al amparo de lo dispuesto en el artículo 190.2, párrafo segundo- tramitar un **proyecto de obras ordinarias** para completar la urbanización de las parcelas que lo precisen, **sin necesidad de programa de actuación**. La ejecución de dichas obras podrá financiarse mediante **cuotas de urbanización** en los términos prescritos en dicha norma. La ejecución de dichas obras **podrá simultanearse** con las de edificación, previa obtención de licencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 187.1 TRLOTUP

Cuarto. En aplicación de lo prevenido en el artículo 190.1 TRLOTUP, el ayuntamiento de Alzira viene obligado a exigir, de los propietarios de “El Respirall” cuyas parcelas no tengan la condición de solar, el inmediato cumplimiento del deber de dotación de servicios urbanísticos básicos que impone el artículo 190.1 TRLOTUP. Dicha exigencia deberá efectuarse mediante **orden de ejecución**¹ que incluirá, para cada supuesto, informe técnico expresivo de los servicios de que deberá dotarse la parcela en cuestión, plazo para llevarlas a cabo y, también, advertencia de las medidas que procederán en caso de incumplimiento de lo ordenado. En los supuestos en que exista aval, el incumplimiento legitimará su ejecución para financiar su realización, por la administración ordenante, mediante ejecución subsidiaria.

Quinto. Habida cuenta de que del informe de los Servicios Técnicos municipales (aportado con el escrito de consulta) resulta que existe una parte de “El Respirall” que no puede conectarse a la red de saneamiento existente, las órdenes de ejecución que emita el ayuntamiento de Alzira para exigir el cumplimiento del deber de dotación (artículo 190.1 TRLOTUP) **deberán incluir identificación del sistema de evacuación de aguas residuales** que dichas parcelas deberán implementar (debiendo constar informe favorable del organismo de cuenca respecto del sistema recomendado).

Sexta. El hecho de que el PAI aprobado en su día no se desarrollase en su totalidad así como el posterior intento fallido del ayuntamiento de completarlo mediante gestión directa, **carecen de relevancia** a los efectos del presente informe. Idéntica afirmación procede respecto de los saldos acreedores/deudores, por cualquier concepto, de las cuotas de urbanización que el ayuntamiento aún no hubiese cobrado o ejecutado. Para el supuesto de que el ayuntamiento tuviese la intención de revisar y ajustar los pagos/cobros en su día efectuados conforme al PAI aprobado, puede acudir al instrumento de la **reparcelación simplemente económica** previsto en el artículo 102 TRLOTUP.

1 El informe de los Servicios Técnicos municipales afirma la improcedencia de una nueva programación en “El Respirall”; conclusión acertada que determina, ineludiblemente, que el ayuntamiento debe acudir al instrumento de las órdenes de ejecución como mecanismo idóneo para completar la urbanización de la zona de forma individualizada para cada parcela (tal como recomienda aquel informe). Por descontado, el incumplimiento de la orden determina, también ineludiblemente, la ejecución subsidiaria por parte de la administración.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Puede el ayuntamiento de Alzira tramitar y, en su caso, otorgar licencias de obra y ocupación en “El Respirall” de conformidad con lo razonado en las Consideraciones Previa y Primera del presente informe. Dichas licencias exigirán del contenido documental y de la tramitación a la que efectúa referencia la Consideración Segunda.

SEGUNDA. Procede la devolución de los avales en los términos expuestos en la Consideración Tercera. Del mismo procede que el ayuntamiento ponga en marcha las actuaciones individualizadas necesarias para completar las obras de urbanización de “El Respirall” conforme a lo afirmado en la Consideración Cuarta.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece, entre las atribuciones de esta Dirección General, la de “evacuar (previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno) las consultas que, en cuestiones de planificación o legislación urbanística y de ordenación del territorio, o su aplicación, le formulen los ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. **Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante**”.

Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesibles por cualquier persona y sirvan de ayuda a los municipios en su labor de aplicación de la legislación urbanística, las contestaciones de la Dirección General de Urbanismo a consultas efectuadas por Ayuntamientos a partir del año 2020, se publican en la web de la Conselleria en la siguiente dirección:

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

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO