

Expediente: C-32/2022 HF TAC 2735300
Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística
Municipio: PILAR DE LA HORADADA.
Asunto: Modificación PGOU junto campo de fútbol.

AYUNTAMIENTO PILAR DE LA HORADADA
PLAZA CAMPOAMOR Nº2
03190- PILAR DE LA HORADADA- ALICANTE

En fecha **18/05/2022** entró en el Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística (SAMIU), de la Dirección General de Urbanismo (DGU), de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de PILAR DE LA HORADADA, por el que se formula **consulta** a la DGU en relación A la posibilidad de resolver el Programa de Actuación Integrada (PAI) de los Sectores SP-3 y SP-4 delimitados por el PGOU¹ de dicho municipio; consulta que el escrito municipal concreta del modo siguiente:

CONSULTA

A la atención del Servicio Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística de la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat Valenciana, se le plantea la siguiente consulta surgida en el municipio de Pilar de la Horadada:

La problemática surge respecto a un conjunto de naves que el PGOU lo contempla como urbano, uso terciario, pero sin desarrollo pormenorizado, es decir, no dispone de calles entre naves, ni cesiones, etc. Se acompaña a continuación fotografía donde las naves objeto de consulta son las que se encuentran entre las líneas rojas:

El problema surge porque un propietario de una de esas naves (que es una náutica) quiere comprar terreno en la parte posterior para hacer otra nave que físicamente sería una ampliación de la existente, pero quiere que sea una nave y finca registral independiente, pero nos encontramos con la problemática de que no podemos dar licencia de segregación porque ese terreno no tiene acceso directo a la vía pública, con lo que no tendría adquirida la condición de solar, todo ello analizado desde la perspectiva que no quiere agrupar a la nave (la existente esta a nombre del padre y el hijo es el que quiere comprar el terreno y hacer la segunda nave).

El Plan General traza una calle que ocupa parte de las naves edificadas, tal y como se ve en amarillo en la ortofoto (se adjunta como anexo I). Por dicho motivo, no parece viable la posibilidad descrita en el artículo 26.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, respecto a la posibilidad de promover complejo inmobiliario o constitución de propiedad horizontal, con señalamiento de elemento común para garantizar el acceso de la nave a edificar.

En conclusión, las cuestiones serían las siguientes:

- ¿Si se puede otorgar licencia de segregación o que otro tipo de solución jurídica se puede plantear para el supuesto descrito?
- ¿Si sería necesario tramitar modificación del PGOU?

En Pilar de la Horadada a fecha de ficha.

1 Plan General de Ordenación Urbana.

En relación con el supuesto planteado deben tenerse en cuenta los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. Se tienen por reproducidos los relatados en el escrito de consulta, particularmente los siguientes:

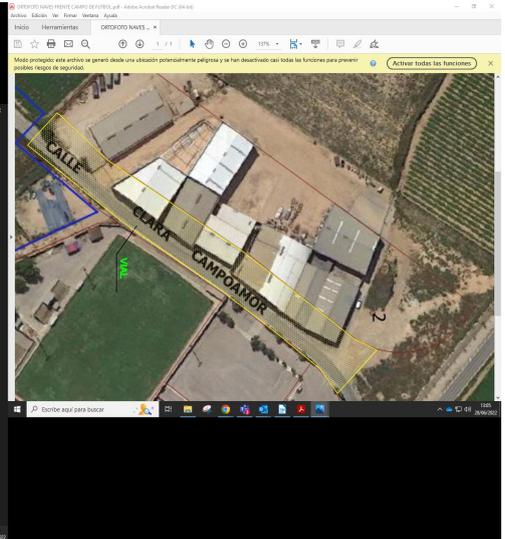
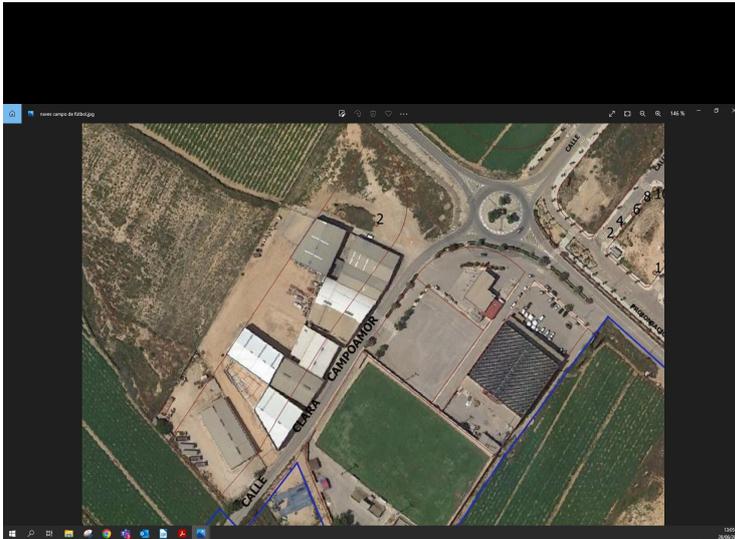
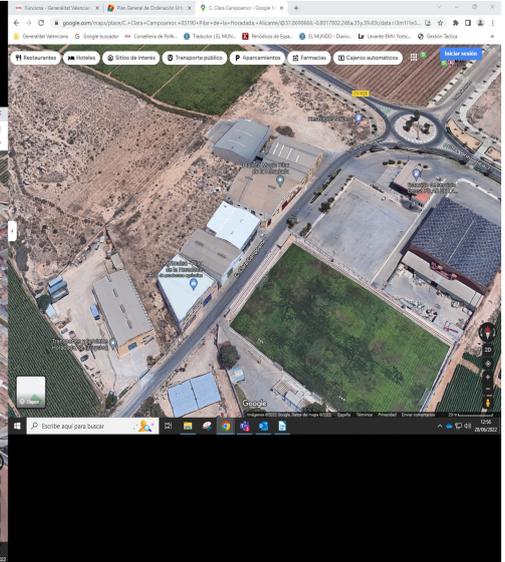
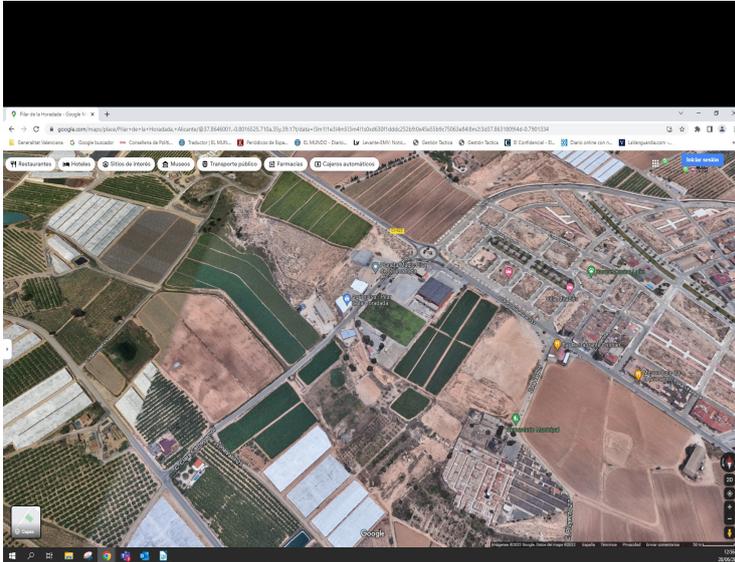
- el municipio de Pilar de Horadada dispone de Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), aprobado mediante acuerdo de la CTUA², de fecha 03/02/2000, publicado en el BOPA³ n.º 73, de 28/03/2000, figurando el suelo objeto de consulta clasificado como **urbano**.
- el ayuntamiento aporta plano de ordenación pormenorizada y ortofoto con superposición de alineaciones de los que resulta:
 - la **existencia de un buen número de naves industriales** con fachada a la c/ Clara Campoamor, ubicadas en la fachada este de una manzana que, por el oeste, linda con el suelo no urbanizable sin vial de borde, dando directamente las traseras de las naves a suelo rural.
 - la alineación de vial prevista en el PG para la c/ Clara Campoamor comporta un viario del doble de anchura del actualmente existente⁴, por lo que buena parte de las naves deberán ser demolidas para hacer posible su ampliación. La previsión del PGOU tiene como consecuencia el que las naves existentes hayan de reputarse en situación de **fuera de ordenación**.
- el ayuntamiento, en su escrito, pone de manifiesto la **inexistencia de gestión urbanística prevista en el planeamiento** para la manzana en cuestión, de lo que resulta la imposibilidad de ampliación de la c/ Clara Campoamor de otro modo que no sea la **expropiación** (con indemnización de edificación + actividades existentes).

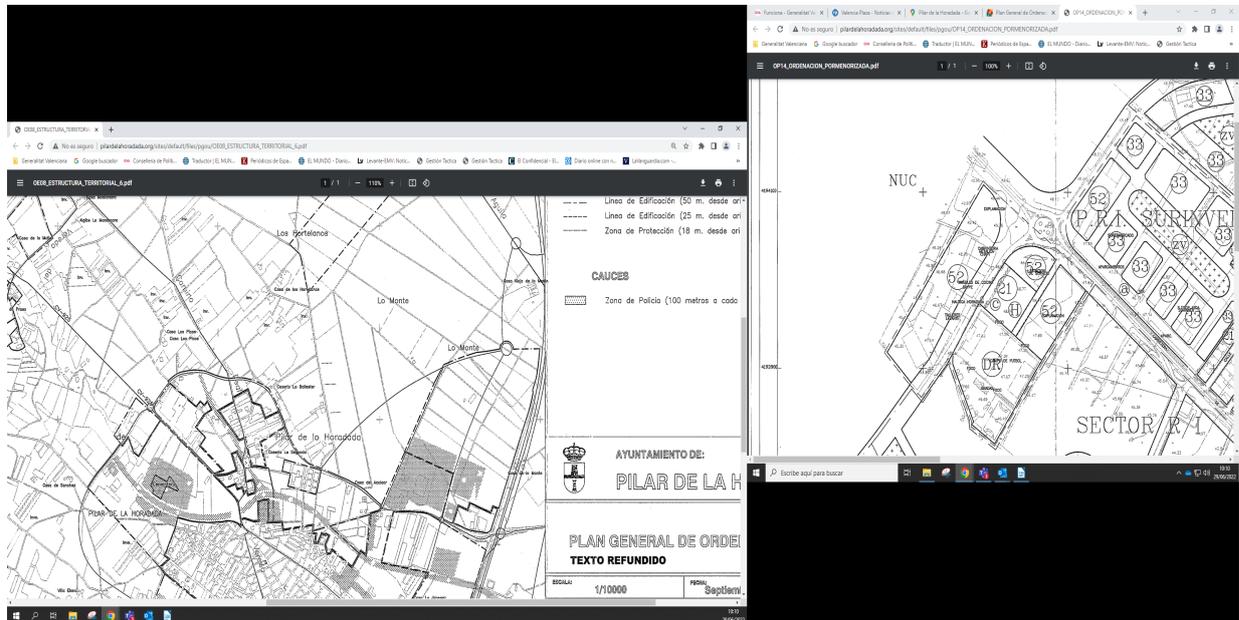
En las ortofotos que siguen se aprecian claramente los antecedentes relatados:

2 Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante.

3 Boletín Oficial de la Provincia de Alicante.

4 Con idéntica anchura a la de la Ronda de Levante, ya ejecutada.





Así, en la primera ortofoto doble puede observarse, a la derecha, las naves existentes en la parcela de suelo delimitada por la c/ Clara Campoamor y el suelo no urbanizable; y, a la izquierda, la ubicación de dicha manzana respecto del casco urbano, pudiéndose apreciar claramente como la citada calle está pensada para ser la prolongación de la Ronda de Levante. En la segunda ortofoto doble se aprecia, a la izquierda las alineaciones de la manzana (en trazo rojo) y, a la derecha, la incidencia de la alineación norte de la c/ Clara Campoamor sobre las naves existentes. La tercera ortofoto doble incluye, a la izquierda, el plano n.º 6 de la ordenación estructural del PGOU, en el que se puede apreciar el carácter estructural de la c/ Clara Campoamor, destinada -en su calidad de prolongación de la Ronda de Levante- a unir la CV-925 con la prolongación de la actual Avenida la Venta, **anillando así las rondas de la ciudad**; a la derecha puede apreciarse las alineaciones marcadas para las naves industriales en el plano n.º 14, de ordenación pormenorizada, también del PGOU.

A los antecedentes transcritos resultan de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. De los antecedentes relatados resulta la constatación de una **carencia** del PGOU de Pilar de la Horadada: la inexistencia de previsiones de gestión fiables, ejecutables y asumibles para el ámbito de suelo objeto de informe, a la que debe sumarse la incosistencia no resuelta entre la prolongación de la Ronda de Levante a través de la c/ Clara Campoamor hasta llegar a la futura prolongación de la actual Avenida la Venta sin haber tenido en cuenta su incidencia sobre el consolidado industrial afectado.

Efectivamente, la previsión de anillado viario prevista en el PGOU para el oeste de la ciudad, al sur de la CV-925, está por ejecutar y aún por planificar con el detalle que sería de desear, pues la prolongación sur de la c/ Clara Campoamor figura en el plano estructural del PGOU como una línea meramente indicativa a futuro, más que como una efectiva previsión. Por otra parte, no parece -visto el tiempo transcurrido desde la aprobación del PGOU y las previsiones de crecimiento a medio y largo plazo de la ciudad- que exista necesidad de resolver -a corto o a medio- el anillado de las rondas (o eso se desprende del escrito de consulta y de las conversaciones con responsables municipales).

De este modo, la respuesta a los interrogantes planteado por el ayuntamiento de Pilar de la Horadada en su escrito de consulta, se hará a partir del escenario descrito en el párrafo anterior, particularmente en lo relativo a la posibilidad de otorgamiento de licencias de obras y usos provisionales en la ubicación objeto de consulta (incluida la de parcelación interesada por el ayuntamiento).

PRIMERA. Ya se ha puesto de manifiesto, en la Consideración anterior, que las alineaciones fijadas por el vigente PGOU para la c/ Clara Campoamor comportan una serie de consecuencias que ni el PGOU previó ni el ayuntamiento ha tenido en cuenta de cara a buscarles una posible solución. En síntesis:

- el PGOU **no tiene previsto sistema de gestión alguno para hacer efectiva la ampliación** del ancho actual de la c/ Clara Campoamor.
- la delimitación de la manzana en la que se ubican las naves afectadas por la ampliación de la calle **carece de viario de borde** por el noroeste, derivándose de ello la **imposibilidad de cualquier generación de parcela con fachada noroeste**, pues **carecería de fachada** debido a la no previsión de viario; lo que obliga a que la total ocupación de la manzana se efectúe mediante la ampliación de las naves existentes con trasera resultante a SNU y sin posibilidad de acceso por detrás.
- el PGOU deja **fuera de ordenación** las naves existentes, al determinar la alineación oeste de la c/ Clara Campoamor la **obligatoria demolición de buena parte de dichas naves**. De ello se deriva la obligación municipal de tener que asumir cuantiosas indemnizaciones y, al tiempo, la dificultad de poder otorgar las licencias que pudiesen necesitar las actividades existentes dadas las restricciones inherentes al fuera de ordenación.

La discordancia entre la obligación del ayuntamiento de atender -mediante el otorgamiento de las autorizaciones correspondientes (siempre dentro de la normativa de aplicación- las necesidades del normal funcionamiento de las empresas ubicadas y las previsiones del vigente PGOU respecto del anillado de las rondas viarias puede resolverse a partir de lo previsto en su DEUT⁵ Tercera:

La red primaria o estructural no puede ser modificada, **aunque se puede mejorar en su trazado y anchura**. En cualquier caso, los trazados de las vías de titularidad no municipal se deberán adaptar a los proyectos adaptados por los órganos competentes.

5 Directrices definitorias de la Estrategia de evolución Urbana y de ocupación del Territorio.

Del texto transcrito resulta la posibilidad de modificación del trazado del vial c/ Clara Campoamor, en tanto el mismo forma parte de la red viaria estructural. Por lo tanto puede el Ayuntamiento, mediante el procedimiento previsto en el artículo 67 TRLOTUP⁶, tramitar una modificación puntual del PGOU que reajuste el trazado de la c/ Clara Campoamor, sin alterar su anchura prevista, de modo que su alineación oeste coincida con las fachadas de las naves existente (lo que resulta totalmente factible puesto que, en términos de edificaciones o instalaciones, únicamente quedaría afectada la grada del campo de fútbol). La posibilidad de reducir el ancho previsto para la C/Campoamor -aunque posible- resulta más compleja, puesto que ello exigiría incorporar al proyecto de modificación un **estudio de movilidad** justificativo de la innecesariadad, a corto y medio plazo, de la anchura hoy prevista en el vigente PGOU. Aunque posible, resulta más recomendable -por simplicidad y rapidez- la alternativa anterior.

Por otra parte, la modificación puntual aludida debería incorporar la **delimitación de un viario de borde** para la totalidad de la manzana en la que se ubican las naves existentes, lo que permitiría la **generación de fachada** en el lado oeste de la manzana y la consiguiente posibilidad de parcelaciones habilitantes de la implantaciones de naves/actividades con entrada oeste. Sin la generación de dicho viario de borde para la manzana las parcelaciones devienen imposibles al no disponer de fachada a vial público las parcelas resultantes.

SEGUNDA. El eventual otorgamiento, por parte del ayuntamiento de Pilar de la Horadada, de **licencias de obras y usos provisionales** -previstas en el artículo 235 TRLOTUP- queda a expensas de la tramitación de la modificación de planeamiento a la que se refiere la Consideración anterior. Así resulta de la **exigencia de que no se produzca dificultad o desincentivación de la ejecución del planeamiento**, establecida en el punto 1 del invocado artículo 235, sin que deba atenderse a las mayores o menores características de provisionalidad de la obra u actividad que se pretende autorizar con carácter provisional.

En ese sentido ya se pronunciado, en diversas ocasiones, la Dirección General de Urbanismo en informes emitidos en respuesta a consultas formuladas por diversos ayuntamientos (así, por ejemplo, las consultas C-30/2017 o C-35/2019, emitidas a solicitud de los ayuntamientos de Alfaz del Pí y Cullera, respectivamente) y que recogen la **doctrina jurisprudencial** que considera el otorgamiento de licencias provisionales como un medio para evitar las dañinas consecuencias que, para los particulares, comporta la inactividad municipal. Por todas, la sentencia TS de 03/12/1991 lo expresa así:

«Se hace necesario insistir y resaltar que, siendo notoria la lentitud que aqueja frecuentemente a la ejecución del planeamiento, las licencias provisionales constituyen, en sí mismas, una manifestación del principio de proporcionalidad en un sentido eminentemente temporal: si a la vista del ritmo de ejecución del planeamiento, una obra o uso provisional no va a dificultar tal ejecución, no sería proporcionado impedirlos. Son, pues, estas licencias un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para **evitar restricciones no justificadas** al ejercicio de los derechos y se

6 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.

fundan en la **necesidad de no impedir obras o usos que resulten inocuos para el interés público**».

Y también en ese sentido la sentencia TSJ de Cataluña, de 05/10/2007:

«La provisionalidad y excepcionalidad contempladas en (...) son conceptos jurídicos que han de ser determinados. La provisionalidad **no debe referirse a las características constructivas** más o menos permanentes de la edificación o instalación, pues aunque la palabra "provisional" también tenga la acepción relativa al objeto y ello pueda ser, en algún caso, relevante para valorar las circunstancias concurrentes, es lo fundamental para que unos obras o usos puedan ser considerados provisionales -y por ello puedan ser licenciados- **que no hayan de dificultar la ejecución del planeamiento**»

De lo que resulta que un eventual otorgamiento de licencias provisionales en la manzana de las naves fuera de ordenación objeto del presente informe exige, como condición previa, la existencia de, cuanto menos, un procedimiento de modificación puntual del PGOU de Pilar de la Horadada en el que encajen -aún a futuro- los obras y actividades propuestas en las licencias que se soliciten con carácter provisional. Por consiguiente, **dicho otorgamiento sólo procedería una vez iniciado dicho procedimiento de modificación puntual del PGOU** en los términos establecidos en el artículo 52 TRLOTUP. Por descontado, las licencias provisionales que eventualmente pudiesen otorgarse deberán respetar todas las prevenciones exigidas en el artículo 235 TRLOTUP.

TERCERA. En cuanto al procedimiento a través del cual encuadrar lo anterior, procede manifestar que la modificación de plan a través de la que se reestructure el trazado de la c/ Clara Campoamor y se anille, con viario, la manzana de las naves existentes, deberá tener el **contenido documental** exigido en el artículo 40.3 TRLOTUP. Particular énfasis debe efectuarse en relación a la Memoria del documento, que deberá justificar detalladamente su conveniencia y necesidad a partir de los perjuicios que la ordenación actual comporta para las actividades empresariales que se desarrollan en las naves afectadas por la situación de fuera de ordenación generada por la futura ampliación de la c/ Clara Campoamor; por las indemnizaciones que, por responsabilidad patrimonial, puede verse el ayuntamiento abocado a tener que hacer frente; por la deficiente regulación urbanística del PGOU para dicha zona y su necesidad de mejora y, finalmente, por la indemnidad para el interés público que suponen los cambios que planteará la modificación. Su **documentación económica**⁷ -estudio de viabilidad económica y estudio de sostenibilidad económica- explicitará las anteriores consideraciones en referencia a la **Ficha de Gestión** que deberá incorporar⁸ y que establecerá los parámetros urbanísticos a aplicar en el ámbito de la **Unidad de Ejecución** que delimitará la modificación a los efectos de la **reparcelación** y urbanización de los terrenos incluidos en su ámbito.

Y todo ello **sin que tal modificación pueda considerarse estructural** -pese a tener tal condición la c/ Clara Campoamor- en tanto en cuanto la transcrita DEUT Tercera⁹ habilita la modificación del trazado de dicho vial estructural, **correspondiendo al ayuntamiento de**

7 Véase artículo 40.3^a).5º TRLOTUP.

8 Véase artículo 39.b).3º.

9 Véase Consideración Primera del presente informe.

Pilar de la Horadada su tramitación y aprobación, como órgano promotor y sustantivo¹⁰ a la vez, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 44.6 TRLOTUP. Idéntica consideración debe efectuarse respecto de la **evaluación ambiental** de la modificación que, por así establecerlo el artículo 49.2 TRLOTUP, corresponderá al ayuntamiento en tanto que órgano ambiental.

A priori la modificación de plan no comporta -no debe comportar- quiebra del equilibrio actual entre dotaciones públicas y aprovechamiento lucrativo, pues la generación de suelo viario que anille la manzana de las naves existentes permite mantener dicho equilibrio sin que se produzca disminución de la *ratio* de suelo público, cumpliéndose de este modo la exigencia del artículo 67.3 TRLOTUP. El hecho de que la modificación no comporte incremento de edificabilidad excusa suplementar estándares urbanísticos, **manteniéndose el estándar dotacional global** conforme a lo exigido en el citado artículo 67.3 TRLOTUP. Como ya se ha afirmado, iniciado el procedimiento de modificación de plan conforme a lo dicho, puede el ayuntamiento tramitar y otorgar licencias de obras y usos provisionales conforme a lo previsto en el artículo 235 TRLOTUP cuyas determinaciones y efectos deberán ser tenidas en cuentas en la reparcelación de la UE que delimitará el propio documento de modificación, cuya cuenta de liquidación deberá incluir las indemnizaciones económicas procedentes por los eventuales excesos y defectos de aprovechamiento que pudieran darse, para las parcelas de resultado, como consecuencia de aquellas y de las situaciones preexistentes.

CONCLUSIONES

ÚNICA. Debe el ayuntamiento de Pilar de la Horadada redactar, tramitar y aprobar un modificación de planeamiento, en los términos expuestos en la Consideración Primera del presente informe, al objeto de solventar los problemas derivados de la prevista ampliación de la c/ Clara Campoamor, debiendo tramitarse dicha modificación conforme a lo afirmado en la Consideración Tercera. En el ámbito de las parcelas y naves afectadas por aquella ampliación, podrán otorgarse licencias de obras y usos provisionales conforme a lo expuesto en las Consideraciones Segunda y Tercera.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, corresponde a la Dirección General competente en materia de urbanismo evacuar las consultas que, en cuestiones de legislación urbanística, efectúen los Ayuntamientos.

¹⁰ Véase artículo 48 TRLOTUP.

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