

Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística

Expedient: C 29/2022 HF

Municipi: Elx

Assumpte: possibilitat de residència estudiantil campus Universitat Miguel Hernández. TM d'Elx.

AJUNTAMENT D'ELX

Pl. de Baix, núm. 1

03202 Elx

En data **04.05.2022** ha tingut entrada en el Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística de la Direcció General d'Urbanisme de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat un escrit de l'Ajuntament d'Elx, pel qual es formula **consulta** a la Direcció General d'Urbanisme en relació amb la possibilitat d'implantar una activitat privada en sòl qualificat com a dotacional públic de xarxa primària; consulta que l'escrit municipal concreta de la manera següent:

ANTECEDENTS

El Pla General (PG) d'Elx, aprovat en 1998 i vigent en l'actualitat, va delimitar l'àrea **de reserva de sòl dotacional E-2**, reserva de sòl urbanitzable per a la Universitat Miguel Hernández. El PG va classificar els terrenys com a sòl urbanitzable no ordenat i els va qualificar de **dotacionals pertanyents a la xarxa primària de dotacions públiques** (F/ED, educativocultural), sense aprofitament lucratiu. En les seues condicions particulars **es va preveure la seua ordenació mitjançant Pla especial i la seua adquisició mitjançant expropiació**.

El Pla especial de la Universitat Miguel Hernández, aprovat definitivament per Resolució de la Conselleria d'Infraestructures, Territori i Medi Ambient, en data 15.06.2012, va dividir l'àmbit de l'actuació en diferents zones que va ordenar detalladament, excepte la **zona núm. 13, en la qual va establir l'obligatorietat de redacció d'un pla de reforma interior**.

(...)

La major part dels terrenys de l'àrea de reserva de sòl dotacional E-2 (Universitat) van ser adquirits mitjançant expropiació per l'Ajuntament d'Elx i, posteriorment, cedits gratuïtament a la Universitat. No obstant això, els terrenys de la zona 13 (que abasten una superfície de 142.735 m²) continuen sent de propietat privada, estant la zona molt consolidada per l'edificació. Aquests terrenys, que es troben en situació bàsica de sòl rural i estan qualificats com a dotacionals públics, no han sigut adquirits per l'Administració i, de conformitat amb la disposició transitòria 20 del TRLLOTUP, estan suspesos els terminis per a sol·licitar i tramitar l'expropiació pregada prevista en l'article 110 del TRLLOTUP fins al 31.12.2023.

L'Ajuntament ja ha rebut una sol·licitud d'expropiació pregada d'una parcel·la en la zona 13 que s'ha vist obligat a adquirir. D'altra banda, durant la consulta prèvia de la revisió del PG s'han rebut nombroses sol·licituds de canvi de qualificació a ús lucratiu per part de propietaris de les parcel·les situades en la zona 13 del Pla especial de la Universitat Miguel Hernández.

EQUIPAMENT PRIVAT

La normativa urbanística del PG d'Elx, en el seu article 97, estableix el següent:

(...) El sòl destinat a equipament serà:

- de titularitat pública (...).
- **de titularitat privada:** quan es tracte d'equipaments existents de titularitat privada.

D'altra banda, l'article 24 del TRLOTUP relatiu a la xarxa primària i estàndard global de zones verdes i espais públics, indica el següent:

1. La xarxa primària és el conjunt d'infraestructures, dotacions i equipaments, públics i **privats** (...).

CONSULTA

Recentment, un propietari de terreny en aquesta zona 13 del Pla especial de la Universitat Miguel Hernández ha proposat implantar en la seua parcel·la una residència d'estudiants, mitjançant gestió privada, sense modificar el planejament en vigor.

L'interessat planteja:

- La seua viabilitat tenint en compte que l'article 24 del TRLOTUP preveu que les dotacions i equipaments de la xarxa primària puguen ser tant públiques com privades. No obstant això, com l'article 97 de la normativa del PG d'Elx únicament preveu els equipaments de titularitat privada ja existents, es qüestiona si seria necessari modificar aquest article de la normativa del PG.
- Proposa modificar el Pla especial de la Universitat i subdividir l'àmbit de la zona 13 en dues subzones, una coincidiria amb la propietat de l'interessat i l'altra amb la resta de la zona. Ell proposa ordenar detalladament aquesta nova subzona, urbanitzar-la i construir una residència d'estudiants en un terreny privat, sense prèvia cessió a la Universitat.

És possible, tal com planteja el sol·licitant, implantar una activitat privada en sòl qualificat com a dotacional públic mantenint la titularitat privada dels terrenys?

Davant el dubte de la viabilitat d'aquesta proposta, l'Ajuntament proposa:

Modificar el Pla especial de la Universitat canviant la qualificació urbanística de la totalitat dels terrenys de la zona 13, passant-los de dotacionals públics a usos terciaris especials al servei de la Universitat, al seu torn, ordenar detalladament aquesta zona i delimitar unitats d'execució que podrien desenvolupar-se per la iniciativa privada.

La consulta que vol fer l'Ajuntament és:

- Es pot considerar que atés que són terciaris especials al servei de la Universitat **aquests terrenys continuarien formant part de la xarxa primària** de dotacions públiques?,
- o, per contra, **seria necessari suplementar la xarxa primària de dotacions** per a mantindre l'equilibri del planejament vigent entre les dotacions públiques i l'aprofitament lucratiu? (article 67.3 TRLOTUP).

Al supòsit que es planteja resulten d'aplicació els següents

ANTECEDENTS DE FET

ÚNIC. Es tenen per reproduïts els que consten en l'escrit de consulta.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRÈVIA. Convé, primer de tot, establir amb claredat les premisses a partir de les quals es procedirà a respondre els dos interrogants plantejats per l'ajuntament consultant; premisses que ja avança el mateix escrit de consulta i que han de concretar-se en les següents:

1. Que l'ús concret objecte de consulta està admés pel planejament d'aplicació en termes de dotacional.
2. Que la xarxa primària de dotacions públiques admet les de titularitat privada per a l'emplaçament plantejat.

La consolidació d'ambdues premisses ha d'efectuar-se tant a partir de la legislació urbanística vigent -el TRLOTUP¹- com de la normativa prevista en el planejament urbanístic d'aplicació per a la parcel·la objecte de consulta; fonamentalment el Pla general d'ordenació urbana (PGOU) d'Elx i el Pla especial de la Universitat Miguel Hernández (PEUMH). Serà a partir d'ambdues normes -l'una amb rang de llei; reglamentària, l'altra- que s'abordarà la resposta als dos interrogants que planteja la consulta, així a la resta de qüestions incidentals inherents a tals respostes.

PRIMERA. Es la pretensió d'un particular de desenvolupar en la seua parcel·la l'activitat de residència d'estudiants, de **titularitat privada**, la que està en l'origen de la consulta formulada. L'article 104 de les Normes urbanístiques del vigent PGOU d'Elx, en relació amb l'article 66 d'aquestes, sembla donar una resposta afirmativa a la possibilitat d'aquest ús:

**Article 104. Condicions dels plans especials en sòl urbanitzable
Pla especial de la Universitat**

1. Ús característic:

- Docent usos compatibles:
- Administratiu.
- Esportiu.
- **Residencial públic.**
- Comercial.
- Espectacles, establiments públics i activitats recreatives.
- Social i religió.
- Aparcament.
- Estacions de servei, amb les limitacions de l'article 66.2.b. Usos prohibits:
- Industrial.

2. Edificabilitat bruta: 0,6 m²t/m²s

L'article 66.2.b.2.1 defineix què ha d'entendre's per «ús residencial públic»:

Grup d'activitats 2.1: Residencial públic (H)

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

Activitats que utilitzen edificis, terrenys i instal·lacions amb destinació a l'allotjament temporal de persones, com ara hotels, motels, pensions, **residències estudiantils**, càmpings i en general instal·lacions del ram de l'hostaleria o similars, on es pot pernoctar i disposen d'una organització administrativa que permet el seu funcionament.

Determinacions, doncs, de planejament general que han de guiar, en aplicació del **principi de jerarquia normativa del planejament**², qualsevol interpretació relativa a la possibilitat de poder exercir l'ús objecte de consulta i que, com després es comentarà, hauran de ser respectades, fins i tot, pel Pla de reforma interior que, en el seu cas i per a la Zona 13 de l'àmbit del PEUMH, en el seu moment es redacta. Del que ha de concloure's, en principi, que no existeix cap obstacle, des del règim d'usos previst en el planejament urbanístic d'aplicació, per a informar favorablement la proposta objecte de consulta.

SEGONA. Respecte de la possibilitat que puguen existir **dotacionals de xarxa primària de titularitat privada** ja la mateixa consultant respon positivament en invocar –i transcriure– l'article 24.1 del TRLOTUP que, explícitament, els **admet**. No existeix, doncs, controvèrsia o dubte respecte d'aquesta qüestió. El que planteja el consultant és si la dicció literal de l'article 97 de les Normes Urbanístiques del PGOU d'Eix pot constituir impediment o limitació respecte de l'esmentada admissió, en tant una lectura literal d'aquest precepte per a exigir la seua preexistència al PGOU perquè puguen ser admesos:

SECCIÓ CINQUENA. XARXA D'EQUIPAMENTS (CLAU F)

Article 97. Definició

Comprén els sòls destinats a usos comunitaris d'exigència col·lectiva.

El sòl destinat a equipament serà:

- De titularitat pública: (...).

- De **titularitat privada**: quan es tracte d'equipaments existents de titularitat privada.

No obstant això, tal lectura literalista de la norma transcrita ha de ser rebutjada a partir de tres raons o arguments:

a) La primera porta causa de la metodologia clàssica per a la **resolució d'antinòmies** en l'ordenament jurídic, que exigeix l'aplicació dels principis de temporalitat i jerarquia normativa per a rebutjar qualsevol interpretació susceptible d'introduir/legitimar contradiccions en l'ordenament jurídic, perquè aquest ha de considerar-se un tot harmònic i coherent al qual repugnen incoherències i discordances. Del respecte a ambdós ha de concloure's que una eventual aplicació del transcrit article 97 proscriuint la implantació d'equipaments de titularitat privada no pot prosperar, pel seu caràcter limitador, enfront de l'obertura que, per a aqueixa mena de dotacionals, comporta actualment la LOTUP. Així ho exigeix el principi jurídic que, sempre, la norma posterior preval enfront de l'anterior (principi de temporalitat), màximament quan aquella té rang de llei i el planejament urbanístic merament reglamentari (principi de jerarquia normativa).

² Malgrat que a la Comunitat Valenciana no existeix un pronunciament específic del **principi de jerarquia normativa** del planejament (a l'ús, per exemple, de l'article 13 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya; DOGC núm. 5686, de 05.08.2010), aquest impregna el TRLOTUP en regular els instruments d'ordenació (vegeu articles 15.3, 16.3, 16.4, 19 o 20 del TRLOTUP). Encara que el TRLOTUP admet la possibilitat que els instruments de desenvolupament modifiquen les determinacions del planejament superior –vegeu, per exemple, article 19.2– **aquesta alteració no pot desdir la naturalesa –en les seues determinacions essencials– de l'instrument que es desenvolupa**. En aquest sentit, als plans de reforma interior **els està permès alterar o canviar determinacions de l'instrument que desenvolupen sempre que es mantinguen dins dels límits referenciats** (article 40.1 del TRLOTUP).

b) L'article 3.1 del Codi Civil estableix que «les normes s'interpretaran segons el sentit propi de les seues paraules, en relació amb el context, els antecedents històrics i legislatius, i la realitat social del temps en què han de ser aplicades, atenent fonamentalment l'esperit i finalitat d'aquelles»; per això no pot admetre's, des d'una **interpretació hermenèutica** (a la qual és consubstancial l'antipositivitat), que la referència de l'article 97 de les Normes urbanístiques del PGOU d'Elx a la preexistència de dotacionals privats constituïska determinació excloent de la implantació de nous, perquè això comportaria un *numerus clausus* la naturalesa limitadora del qual no casa amb el règim obert als dotacionals privats consagrat per la LOTUP; per això la interpretació correcta de l'article 97 ha de ser la de lligar l'expressió «existents» a «admesos», en referència als usos admesos pel PGOU per a aqueixa zona i no uns altres. Perquè l'aplicació literalista de «només s'admetran els que ja existeixen», portaria –en la pràctica– a l'absurd d'enunciar una prohibició en relacionar els usos admesos.

c) A més, en cap cas ha d'oblidar-se que el realment important en els dotacionals és **l'afecció** més que la titularitat de la propietat del sòl, qüestió sobre la qual s'ha pronunciat la Direcció General d'Urbanisme en diversos informes emesos a propòsit de consultes formulades per diferents ajuntaments. Així, en l'emés a consulta formulada per l'Ajuntament d'Ibi (C-40/2019) s'afirma:

(...) De les normes transcrites resulta innecessari estendre's més per a concloure que el dret positiu reconeix, efectivament, l'existència **d'equipaments privats d'interés públic**. Ara bé, convé, a l'efecte de la qüestió que s'examina, dilucidar amb claredat la diferència –des del punt de vista de la legislació urbanística– entre dotacions públiques *versus* equipaments privats d'interés públic, amb especial referència a la titularitat del sòl.

La diferenciació entre ambdós conceptes no planteja especials problemes i es manifesta amb claredat des de la mateixa normativa urbanística com seguidament es veurà. A aquest efecte, cal entendre per **dotacions urbanístiques públiques** aquelles que, a més d'incardinar-se manifestament en **l'interés públic** (en sentit abstracte), estan **afectes** a un fi públic concret l'adequada gestió del qual **exigeix que la titularitat del sòl siga de l'administració**, bé per l'afecció a l'ús públic (general o privatiu) o a un servei públic. Exemple palmari d'això són les reserves de sòl o estàndards urbanístics de l'article 24 de la LOTUP³ o les de l'article 35.1.b en relació amb el 36⁴ d'aqueixa mateixa llei.

Cosa diferent són les **dotacions privades d'interés públic**: a diferència de les anteriors, en aquestes l'afecció a un fi considerat d'interés públic, **no exigeix que la titularitat del sòl siga pública**, bé perquè l'afecció no siga a ús públic o bé perquè tampoc siga a servei públic *strictu sensu*; de tal com que **la titularitat pública del sòl no resulta element indispensable** per a la prestació de la finalitat considerada d'interés públic.

I quines dotacions privades són aqueixes? Més enllà de l'abstraccionisme inherent al concepte d'interés públic, la veritat és que serà la nota de **transcendència social** d'una determinada activitat la que ens permetrà adjectivar-la com d'interés públic i, en conseqüència, assignar-li determinades prerrogatives inherents a aquesta condició: en el cas que ens ocupa un determinat etiquetatge del sòl en termes de reserva d'aquesta per a un ús específic amb assignació d'una edificabilitat intrínsecament relacionada –en termes de materialització– amb aqueix etiquetatge.

En relació amb el que s'ha dit hui, resulta impossible, dret positiu en mà, negar l'existència d'un categoria d'activitats relacionades amb la prestació de serveis públics, però que no són tals conforme a la noció clàssica de tals serveis (particularment quant a la seua titularitat), però que sí que atenen una necessitat de la ciutadania relacionada amb

³Xarxa primària i estàndard global de zones verdes i parcs públics de l'ordenació estructural d'un municipi.

⁴Xarxa secundària de dotacions i estàndards de qualitat urbana.

l'interés públic en els termes anteriorment expressats. Per a no estendre'm, l'existència d'activitats sanitàries o assistencials privades o la de centres privats d'ensenyament resulta exemple prou demostratiu de l'afirmat.

Però, a qui correspon decidir si una activitat privada és d'interés públic i si la seua prestació exigeix, necessàriament, que la titularitat del sòl hi ha de ser pública?, doncs a l'Administració, naturalment (...).

I en el supòsit objecte de consulta, tal atribució de transcendència social generadora d'afecció a servei públic (el d'educació) correspon efectuar-la a l'Ajuntament d'Elx; decisió que la seua presa exigeix d'un procedimentalisme que ja es va evacuar en ocasió de la tramitació i aprovació del seu PGOU, que **expressament admet les residències privades estudiantils com a ús residencial públic** –vinculat a l'interés públic– tal com s'ha afirmat en la consideració primera. Resultant d'això, en virtut de les facultats d'interpretació del planejament urbanístic que corresponen a l'Ajuntament d'Elx, la no necessitat de modificació del PGOU, perquè el **principi de proporcionalitat** de l'article 4 de la LRJSP⁵ dispensa d'això, bastant amb la interpretació exposada.

TERCERA. Queda, finalment, respondre els interrogants plantejats per l'Ajuntament d'Elx al final del seu escrit de consulta, particularment el relatiu a una eventual necessitat de suplementar la xarxa primària de dotacions per a mantindre l'equilibri del planejament vigent entre les dotacions públiques i l'aprofitament lucratiu.

A aquest respecte ha de tindre's molt en compte que el caràcter lucratiu de l'ús «residència privada d'estudiants» no constitueix obstacle per a admetre l'exercici d'aquesta activitat integrada en la xarxa primària de dotacions perquè, com ja s'ha dit, el realment important és l'afecció de l'activitat a la prestació d'un servei públic.

Això no obstant, les exigències que en matèria d'estàndards exigeix el TRLOTUP porten a preguntar-se si, encara sent lleu, l'increment de població estable (almenys durant els períodes lectius) que generaria una residència d'estudiant exigeix de suplementar estàndards conforme a legislació urbanística; qüestió que ha de respondre's negativament a la vista del que es disposa en l'article 67.3 del TRLOTUP perquè l'afecció al servei públic que, com s'ha dit, caracteritza l'ús de residència estudiantil comporta una confusió (en el sentit de mescla o fusió) entre dotació pública i gestió privada perfectament plausible en els termes exposats en la consideració anterior i que dispensa de l'obligació de suplementar al no produir-se disminució de sòl dotacional.

Des d'aquest punt de vista, l'exigència de l'article 67.6 del TRLOTUP no resultaria d'aplicació, perquè el caràcter transhumant propi de la residència estudiantil el situa en l'àmbit de l'ús terciari més que en el residencial, per molt que el nom de l'activitat pugui induir a confusió.

QUARTA. Finalment ha d'abordar-se la qüestió relativa als dotacionals de xarxa primària de titularitat privada no ja en termes de possibilitat legal (perquè aquesta ja s'ha confirmat en la consideració primera) sinó respecte de l'efectiva integració de l'ús objecte de consulta –residència d'estudiants privada– en l'interés públic inherent al desenvolupament (Zona 13) del Pla especial de la Universitat Miguel Hernández.

⁵Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Sobre aquesta qüestió –buidada la seua legalitat– ja avancen resposta els primers paràgrafs de la pàgina segona de l'escrit de consulta, en els quals l'Ajuntament dona a entendre la seua preferència per la funcionalitat respecte del criteri de titularitat del sòl, insinuant que el cost de les expropiacions necessàries per a la prestació d'un servei –el de residència estudiantil– que encara sent d'interés públic, pot ser perfectament prestat per la iniciativa privada sense que haja d'assumir l'erari públic el cost d'adquisició (expropiació) del sòl. No es produeix minvament de qualitat en la prestació del servei i s'evita un dispendi, resultant d'això la no necessitat que siga la mateixa Administració la que gestione el desenvolupament del sòl i la subsegüent prestació del servei.

CONCLUSIONS

ÚNICA. Resulta possible l'exercici de l'activitat residencial estudiantil vinculat a un dotacional privat de xarxa primària del PGOU d'Elx per les raons i en el sentit exposat en les consideracions primera i segona d'aquest informe, particularment a partir del reconeixement que efectua el mateix pla de l'esmentada activitat com a ús lligat a l'interés públic. Conforme a la tercera, resulta innecessària la suplementació d'estàndards en els termes exposats en aquesta, justificant la quarta la indemnitat de prestació del servei de residència per la iniciativa privada i la inconveniència econòmica que siga l'Administració la que assumisca el desenvolupament i la implantació del servei.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, l'article 5.7 del Decret 8/2016, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans territorials i urbanístics de la Generalitat, estableix, entre les atribucions d'aquesta direcció general, la d'«evacuar (previs els informes tècnics o, fins i tot, dictamen de l'òrgan urbanístic o territorial de la Generalitat que es considere oportú) les consultes que, en qüestions de planificació o legislació urbanística i d'ordenació del territori, o la seua aplicació, li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. **Les consultes, en cap cas, tindran caràcter vinculant**».

D'altra banda, se l'informa que, amb la finalitat que siguen accessibles per qualsevol persona i servisquen d'ajuda als municipis en la seua labor d'aplicació de la legislació urbanística, les contestacions de la Direcció General d'Urbanisme a consultes efectuades per ajuntaments 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