

Servici d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística

Exp.: C-29/2023.

Assumpte: Interpretació sobre PG i planejament de l'Aj. en relació amb les àrees de normativa anterior previstes en PGMO

AJUNTAMENT D'ALACANT

PRIMER. Amb data 18 de maig de 2023, té entrada en el Servei Territorial d'Urbanisme d'Alacant la sol·licitud remesa per l'Ajuntament d'Alacant en què insta a esta administració un pronunciament sobre determinats aspectes relatius a la interpretació realitzada pel Servei de Pla general i planejament de l'Ajuntament en relació amb les àrees de normativa anterior previstes en el Pla general municipal d'ordenació (d'ara endavant, PGMO). La documentació es completa amb la rebuda en data 14 de desembre de 2023.

SEGON. De la documentació remesa per l'Ajuntament resulta el següent:

El PGMO delimita una sèrie d'àmbits, denominats Àrees de normativa anterior (de la NA/1 a la NA/13), que, havent sigut objecte d'anteriors instruments d'ordenació aprovats i no executats íntegrament en el moment de la redacció del PGMO, no són assimilables a cap normativa de zona.

Així, el PGMO pretén respectar eixos instruments que es troben en execució, amb la finalitat d'evitar situacions oneroses sobrevingudes per un canvi de normativa, la qual cosa es veu reflectit en la seua memòria que, en l'apartat 7, referent a la qualificació del sòl, fixa com a criteri del Pla el «respecte, en la mesura del possible, als planejaments anteriors sempre que això no suposara una contradicció radical amb els objectius del Pla general» i l'evitar, en la mesura del possible, «situacions traumàtiques motivades per un rigor en l'apreciació de fora d'ordenació».

L'annex del PGMO «constituïx un document complementari de les normes urbanístiques i de la memòria del Pla general que conté, de manera general, els criteris d'aplicació a les àrees no incloses dins del sòl urbà ordenat –al qual s'apliquen les condicions particulars de zona contingudes en el títol V de les normes urbanístiques–».

L'annex, en el seu apartat 2, estableix que, per a les àrees de normativa anterior, el PGMO respecta només aspectes parcials com a normativa, ordenació puntual o règim de gestió i aclaria, per a evitar confusions, el mètode de representació gràfica seguit per a plasmar estes àrees en el Pla general, indicant que «en el Pla de qualificació apareixen tan sols les àrees en les quals prevalen determinacions relatives a la qualificació (ordenacions

volumètriques específiques) i no apareixen la resta (zones en les quals prevalen determinacions de gestió o d'aprofitaments específics) per haver-se pogut homologar les seues característiques edificatòries amb les corresponents a les de zones del Pla general».

D'entre eixos àmbits amb denominació NA, l'Ajuntament planteja la situació dels NA/11 i NA/12.

L'àmbit NA/11 sector 3/2 de la platja de Sant Joan respecta els aprofitaments edificatoris assignats pels projectes de reparcel·lació anteriors al PGM0, sent estos superiors als que li correspondrien en cas d'haver-se «adaptat» a la seua corresponent norma zonal. No obstant això, unes certes parcel·les d'este àmbit resulten tindre una edificació menor que la que els correspondria en cas d'acollir-se a la norma zonal.

Una cosa similar ocorre en l'àmbit NA/12 Cala Palmera, on l'edificabilitat assignada pel projecte de reparcel·lació derivat de la normativa anterior és inferior a la que correspondria en cas d'acollir-se a la norma zonal corresponent del PGM0.

D'altra banda, tant l'àmbit NA/11 com el NA/12 es troben entre els que no apareixen representats gràficament de manera específica en el Pla de qualificació, quedant emmarcats dins de zones d'ordenació generals (EA i VU, concretament).

TERCER. Des de l'Ajuntament s'ha constatat que no hi ha hagut una aplicació uniforme de la normativa al llarg del temps, havent-se pres diferents criteris interpretatius per a la concessió de llicències.

Sobre aquest tema, l'Ajuntament ha realitzat un mostreig en l'àmbit NA/11, del qual inferix que «el criteri majorment aplicat és el de l'aplicació directa de la norma zonal» i conclou que, «per a no generar situacions de desigualtat dins d'un mateix marc o context urbanístic com és el Pla general municipal d'Alacant aprovat en 1987, i aplicar la intensitat edificatòria derivada de la mateixa norma zonal del PGM01987 als xicotets àmbits existents dins dels enclavaments NA on els instruments aprovats amb anterioritat els conferixen menor aprofitament edificable, els quals són de caràcter absolutament minoritari i no obeeixen a la norma general dels entorns NA, els quals van ser delimitats per comptar amb instruments urbanístics ja aprovats que els conferien major aprofitament».

L'Ajuntament fixa la causa d'estes discrepàncies interpretatives en el fet que els entorns NA/11 i NA/12 no apareguen representats gràficament de manera específica en el Pla de qualificació.

QUART. A la vista dels antecedents exposats, la consulta formulada per l'Ajuntament es planteja «sobre de la interpretació realitzada pel Servei de Pla general i planejament d'este ajuntament en relació amb les àrees de normativa anterior previstes en el Pla general

municipal d'ordenació de l'any 1987 (d'ara endavant, PGM01987), vigent actualment en el municipi d'Alacant» i es concreta sobre la ratificació d'esta interpretació per a la seua aplicació de manera general.

CONSIDERACIONS TECNICOJURÍDIQUES

PRIMERA. La memòria del Pla general, en el seu apartat 7, relatiu a la qualificació del sòl, reflectix el respecte del mateix pla cap als planejaments anteriors («sempre que això no suposara una contradicció radical amb els objectius del Pla general»). Això amb la finalitat d'evitar «en la mesura del possible, situacions traumàtiques motivades per un rigor en l'apreciació del concepte de fora d'ordenació».

A més, dins de l'apartat 7, concretament en el 7.2, es tracten els trets característics de cadascuna de les zones de sòl urbà, i són les zones amb clau NA, les denominades Àrees de normativa anterior.

D'altra banda, l'annex del Pla general, en el seu apartat 2, regula les condicions per a les zones amb planejament anterior, com és el cas de la clau NA, especificant que en el Pla de qualificació tan sols apareixen amb esta clau les àrees en les quals prevalen les determinacions anteriors. No és així en el cas de les que s'han pogut homologar les seues característiques edificatòries al Pla general. Sent, este últim, el cas de les zones NA/11 i NA/12.

D'altra banda, la memòria del Pla estableix que les normes urbanístiques, junt amb el Pla de qualificació de sòl, constitueixen la documentació on es plasma i es reconeix la majoria de les situacions anteriors, excepte les excepcions contingudes en l'articulat del Pla.

SEGONA. El Pla general, en el seu article 2, definix el «Contingut i interpretació del Pla general», fixant així les bases interpretatives en cas de discrepàncies. Més concretament, en el seu apartat 2, estableix l'orde de prevalença dels documents en cas de discrepàncies o contradiccions entre ells.

D'altra banda, l'apartat 3 estableix que «la interpretació del Pla general correspon primordialment a l'Ajuntament».

Per tot això, cal inferir que, en última instància, serà el mateix Ajuntament qui tindrà la potestat de dictar els criteris interpretatius en cas de possibles discrepàncies i aplicant l'orde de prevalença citat.

Art. 2 Contenido e interpretación del Plan General

1. El contenido del Plan General lo integran los siguientes documentos: Memoria, Normas Urbanísticas, Anejo, Programa de Actuación, Estudio Económico-Financiero y Planos.

2. La documentación del Plan General constituye una unidad coherente en su conjunto. En caso de discrepancia o contradicción se atenderá para resolverla, por este orden, a lo expresado en las Normas Urbanísticas, Planos de Ordenación, Anejo, Memoria, Programa de Actuación y Estudio Económico-Financiero. En caso de discrepancia entre planos, prevalecerá el de mayor escala.

3. La interpretación del Plan General corresponde primordialmente al Ayuntamiento. Los acuerdos, resoluciones, dictámenes o informes que tengan el carácter de precedente a estos efectos interpretativos deberán sistematizarse y constituirán un documento accesible a cualquier administrado, sin perjuicio de la preceptiva publicación en diarios oficiales de los actos interpretativos que por su naturaleza y ámbito así lo requieran.

TERCERA. Serà aplicable, una vegada establert el criteri interpretatiu, el que es disposa en l'article 57 del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge (d'ara endavant, TRLOTUP), aprovat per Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, que estableix el següent:

Article 57. Aprobació del pla sotmés a avaluació ambiental i territorial estratègica i publicitat

[...]

10. Els ajuntaments publicaran en la seua pàgina web les instruccions, criteris interpretatius i protocols tècnics relatius al seu planejament urbanístic. No tindran eficàcia, i per tant, no seran exigibles, aquells criteris, instruccions i protocols no publicats.

QUARTA. Analitzada la documentació remesa per l'Ajuntament, sembla que, tal com esta expressa, hi ha hagut una diferent interpretació de la normativa, acollint-se a la normativa anterior en primera instància i, segons sembla, canviant el criteri en una data que es podria fixar entorn de l'any 2000, data des de la qual, aparentment, s'han concedit llicències tenint en compte la norma zonal, justificant-se això per la divergència existent entre els diferents documents que componen el mateix Pla.

D'altra banda, de la lectura dels criteris generals que regixen el mateix Pla, sembla desprendre's la pretensió de no ser més restrictiu que la norma anterior, sempre que es tracte d'instruments executats o en execució, no tant pel fet de respectar l'existent en el moment, sinó amb la finalitat d'evitar «en la mesura del possible situacions traumàtiques motivades per un rigor en l'apreciació del concepte de fora d'ordenació».

Per part seua, de l'estudi aportat per l'Ajuntament, referit en l'antecedent de fet tercer, es

pot extraure que l'increment d'edificabilitat que ha suposat el criteri pres majoritàriament des de l'any 2000 no suposa un increment d'un orde significativament alt respecte a la interpretació anterior.

Per tot això, i també per tot el que s'ha exposat en la consideració tecnicojurídica primera, la interpretació del Pla general realitzada per l'Ajuntament podria ser considerada, en principi, ajustada al que es disposa en este pla. I això sempre que se cenyisquen al que es preveu en l'apartat 3 de l'article 2 del PGM0, que disposa que «els acords, resolucions, dictàmens que tinguen el caràcter de precedent a este efecte interpretatius hauran de sistematitzar-se i constituiran un document accessible a qualsevol administrat, sense perjuí de la preceptiva publicació en diaris oficials dels actes interpretatius que per la seua naturalesa i àmbit així ho requerisquen».

Així mateix, en atenció a l'exposat en la consideració jurídicotècnica tercera, l'Ajuntament haurà de publicar en la seua pàgina web el criteri final que s'adopte perquè este tinga eficàcia.

Respecte de la contestació d'esta 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, establix, entre les atribucions d'esta 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:

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

El director general d'Urbanisme, Paisatge i Avaluació Ambiental