

Expediente: C 58/2022 – SOLCON 2825315

Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial

Municipio: Orihuela.

Asunto: Consulta ayuntamiento Orihuela determinación órgano ambiental y órgano sustantivo en actuación de dotación.

AYUNTAMIENTO DE ORIHUELA
CALLE MARQUES DE ARNEVA, 1
03300 ORIHUELA

En fecha 13/08/2022 tuvo entrada en este Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística (SAMIU) escrito del Ayuntamiento de ORIHUELA formulando **consulta** respecto de la determinación del órgano ambiental y sustantivo en el procedimiento Modificación Puntual del Plan Parcial “Playa Flamenca”, Sector V-1, del PGOU de Orihuela (expediente municipal 2369/2020) que tiene por objeto el incremento de edificabilidad terciaria (uso exclusivo de oficinas) de una parcela urbana/solar, denominada EC-1, del Sector Playa Flamenca. Se reproduce el objeto de la consulta:

Considerando que, aunque la actuación afecta al índice de edificabilidad neta (IEN) perteneciente a la ordenación pormenorizada, el incremento de edificabilidad neta a parcelas concretas comporta el aumento de edificabilidad bruta correspondiente a la **SOP** (Subzona de Ordenación Pormenorizada) en la que dicha parcela se encuentra (Plan Parcial Playa Flamenca Sector C-1) y, consecuentemente, también a su índice de edificabilidad bruta (IEB). Teniendo en cuenta que en virtud del apartado 1-b)-(8) del Anexo V del TRLOTUP en relación a su artículo 21, **el IEB es una determinación de la Ordenación Estructural**.

Por todo lo expuesto, en virtud de lo establecido en el art. 5.7 del Decreto 8/2016, de 5 de febrero, del Consell, por el que aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat, solicitamos se emita informe en el siguiente sentido:

La determinación del Órgano Ambiental y el Órgano Sustantivo de la modificación que se plantea.

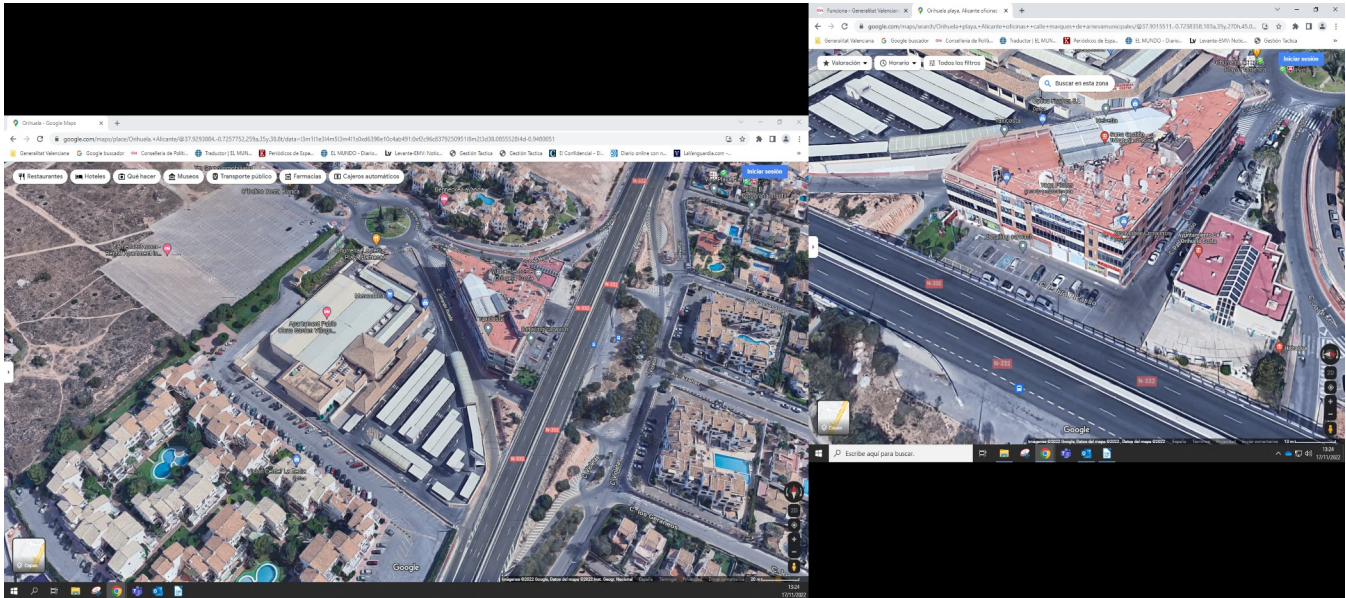
Respecto del objeto de consulta, deben tener en cuenta, por relevantes, los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Se tienen por reproducidos los obrantes en el escrito de consulta formulado por el Ayuntamiento de Orihuela, y los que resultan del documento de borrador de Modificación Puntual del PGOU de Orihuela sobre parcela del ámbito urbano conocido como Playa Flamenca.



Ubicación de la **Actuación de Dotación** en Orihuela playa, **parcela EC-1**.



Vista de la **parcela EC-1** que constituye la **Actuación de Dotación** y de los edificios de oficinas administrativas públicas: "ayuntamiento playa" y SUMA (gestión tributaria).

2. La parcela EC-1 es un **solar** resultante del desarrollo urbanístico del Sector C-1 Playa Flamenca, del PGOU de Orihuela. Está edificada por construcciones de uso terciario-comercial que convienen con **administrativo-oficinas público** (materializando la edificabilidad atribuida por el planeamiento de 5.000 m2t).

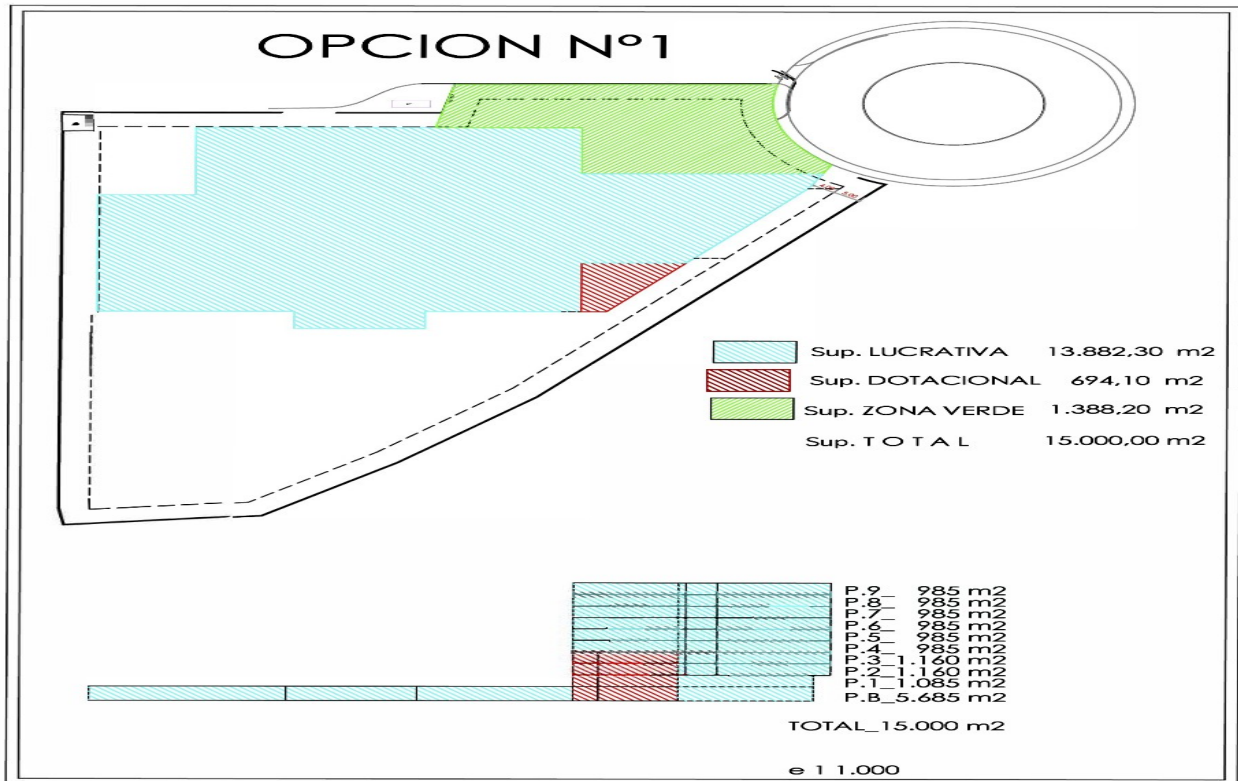
3. El objeto de la modificación es el **incremento de la edificabilidad** de la parcela de referencia (más 10.000 m2t) con **destino a uso oficinas administraciones públicas** (ayuntamiento, hacienda, etc) con las correlativas cesiones dotacionales y de aprovechamiento urbanístico a favor de la administración actuante.

Parámetros urbanísticos de la parcela EC-1 en origen:

Superficie Neta 13.882,00 m2s.
 Índice de Edificabilidad Neta (IEN) 1,08 m2t/m2s.
 Edificabilidad Neta (EN) 5.000,00 m2t.
 Uso Comercial.
 Altura 1 Planta.

Parámetros urbanísticos de la parcela EC-1 propuesta Modificación del PGOU:

Superficie Neta 13.882,00 m2s.
 Índice de Edificabilidad Neta (IEN) 1,08 m2t/m2s.
 Edificabilidad Neta (EN) 15.000,00 m2t.
 Uso Oficinas.
 Altura 6-10 Plantas
 Suelo dotacional 2.082,3 m2s



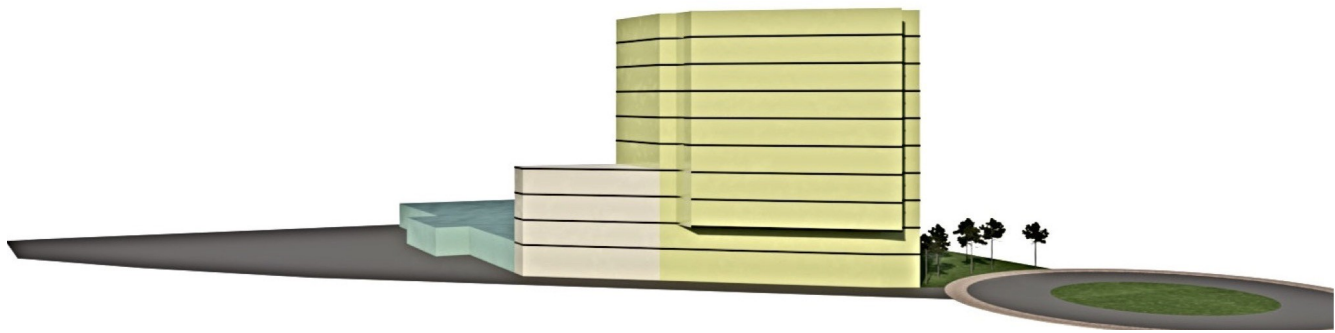


Imagen 3D proyección resultado propuesta Actuación de Dotación.

A los antecedentes de hecho relatados, resultan de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Constituye el **objeto** de la modificación de planeamiento planteada por el ayuntamiento de Orihuela, sobre la parcela-solar EC-1, por la que se pretende una **Actuación de Dotación** (previstas en el artículo 7.1.b TRLSRU¹) con incremento de edificabilidad y con destino a **uso terciario** de actividades económicas y oficinas administrativas públicas con las correlativas cesiones dotacionales y de aprovechamiento urbanístico en favor de la administración actuante.

Aún cuando los interrogantes planteados en la consulta son de naturaleza orgánica (determinación del órgano ambiental y sustantivo en el procedimiento de aprobación de la modificación de planeamiento) el auténtico elemento nuclear de la consulta -como paso previo a entrar a responder aquellos- no es otro que el de determinar si el incremento de edificabilidad imprescindible para el desarrollo de la Actuación de Dotación tiene naturaleza estructural (artículo 19.2 TRLOTUP²) o, por el contrario, ha de encuadrarse entre las determinaciones de la ordenación pormenorizada (artículo 19.2 TRLOTUP) para, a partir de ahí, concretar que órganos administrativos deben asumir los *roles* de órgano ambiental y órgano sustantivo en la tramitación de la modificación de planeamiento.

La parcela objeto de la Actuación de Dotación (la EC-1) la integra el planeamiento urbanístico de Orihuela dentro de la "subzona de ordenación pormenorizada (SOP)" que se corresponde con el Plan Parcial del Sector Playa Flamenca C-1, del que proviene la misma. El Preámbulo de la LOTUP³ explica así la zonificación (y, a partir de ella, la subzonificación):

- 1 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**. Artículo
- 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. Conforme dicho artículo se consideran **Actuaciones de Dotación** "...las que tengan por objeto **incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad** o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.
- 3 Ley 5/2014, de 25 de Julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

El modelo de plan general estructural contiene importantes **novedades conceptuales y metodológicas** respecto de la regulación anterior. Tradicionalmente, primaba la gestión sobre el análisis territorial, lo que impedía una visión previa y unitaria del territorio. Esta ley está basada en configurar, en primer lugar, la zonificación de rango estructural, entendida como la ordenación territorial y urbanística básica para cada parte del territorio, delimitando unidades diferenciadas por su distinta función territorial, a las que la ley denomina zonas de ordenación estructural. La zonificación constituye así un mosaico de ámbitos espaciales para los que el plan establece una determinada función, asigna usos y establece normas vinculantes que, en el caso de zonas que forman parte de la futura ordenación pormenorizada, serán desarrolladas a través de los instrumentos correspondientes.

Lo que tiene traslación normativa, hoy, en el artículo 25 TRLOTUP y, a los efectos del presente informe, en el artículo 35.1.c) y d) TRLOTUP que incluye entre la ordenación pormenorizada la delimitación de subzonas:

Artículo 35. Determinaciones de la ordenación pormenorizada.

1. La ordenación pormenorizada se establece como desarrollo de la ordenación estructural y contendrá las siguientes determinaciones:

(...)

c) La delimitación de las subzonas, con sus correspondientes ordenanzas particulares de edificación, que incluirán sus dimensiones, forma y volumen.

d) La regulación detallada de los usos del suelo de cada subzona, en desarrollo de las zonas de ordenación estructural y del índice de edificabilidad neta aplicable a cada parcela de suelo urbano y a cada sector del suelo urbanizable.

De este modo, la zonificación -y, por ende, la subzonificación- tienen incidencia *ex lege* sobre un Plan General (el de Orihuela) aprobado por la CTUA⁴ en julio de 1994, solapando sobre determinaciones del planeamiento parcial en su día ejecutado una nueva forma de entender la ordenación del territorio que, para el supuesto objeto de informe, comporta atender más a lo terciario que al uso residencial preponderante en el Sector en el que la parcela EC-1 se ubica; pues ésta **guarda una mayor interrelación con el eje terciario-comercial existente** (estructurado a partir de la N-332) que con el propio sector de suelo residencial de la que es fruto. Así, sobre dicha parcela se propone una **Actuación de Dotación** en el ámbito de una subzona terciario-comercial (la identificada a partir del eje de la N-332) **con asignación para la parcela de un régimen específico de usos terciarios y la fijación de un índice de edificabilidad neta⁵ que incrementa la de la parcela a los efectos de viabilizar económicamente la dotación que se pretende implantar**. Entre la documentación remitida por el ayuntamiento figura Estudio de Viabilidad Económica, redactado por FERNÁNDEZ FERNANDERZ Gerado Roger, que así lo justifica y a cuyo contenido se efectúa expresa remisión a partir de lo previsto en el artículo 36.5 TRLOTUP:

5. En suelo urbano, para los usos terciario o industrial sometidos a **actuaciones de dotación**, rehabilitación, renovación o regeneración urbana, por razones justificadas en la memoria de viabilidad económica y siempre que sea compatible con la racionalidad, la calidad y el paisaje de la ordenación urbana del ámbito en el que se planteen, podrá incrementarse la edificabilidad atribuida al planeamiento anterior al suelo objeto de modificación en los términos que reglamentariamente se establezcan, sin que en ningún caso se pueda superar el duplo del índice

4 Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante.

5 **Determinación de ordenación pormenorizada** conforme al transcrito artículo 35.1.d) TRLOTUP.

medio de edificabilidad neta de estos usos en parcelas urbanas o solares ubicados en la subzona de ordenación o del área homogénea correspondiente, o de dos metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo de índice de edificabilidad bruta de estos usos en unidades de ejecución

De lo que resulta el **carácter de ordenación pormenorizada** que debe predicarse respecto de la modificación de planeamiento propuesta, pues tanto la creación de la Subzona de Ordenación Pormenorizada (SOP) que aquella incluye como el incremento de índice de edificabilidad neta encuentran acogida en las determinaciones de la ordenación pormenorizada vistos los preceptos transcritos, quedando justificado el incremento de edificabilidad tanto por cuanto su finalidad responde a hacer posible una Actuación de Dotación (obtención terciario-oficinas para el ayuntamiento) como por parecer estar justificada su cuantificación mediante el Estudio de Viabilidad Económica aportado. En este sentido ya se ha pronunciado la Dirección General de Urbanismo en anteriores ocasiones; verbigracia el informe-respuesta (expediente C-12/2018) a la consulta formulada por el ayuntamiento de Calpe sobre la Modificación Puntual D-12 del PGOU de ese municipio, para la ejecución de dotación y complejo inmobiliario urbanístico en la parcela dotacional localizada en C/Teulada nº 2.

SEGUNDA. Establecida el carácter de ordenación pormenorizada de la modificación de planeamiento objeto de consulta, la determinación del órgano/s administrativo/s a quien/es corresponde/n el/los rol/roles de **órgano sustantivo y órgano ambiental** debe efectuarse atendiendo a lo dispuesto en los artículos 44.6 en relación con el artículo 48.b) TRLOTUP para el primero y 49.2.a) TRLOTUP para el segundo:

Artículo 44. Administraciones competentes para formular y aprobar los instrumentos de planeamiento.
(...)

6. Los ayuntamientos son competentes para la formulación y tramitación de los planes de ámbito municipal, y la **aprobación de aquellos que fijen o modifiquen la ordenación pormenorizada**, sin perjuicio de las competencias mancomunadas y de las que se atribuyen a la Generalitat en los apartados anteriores

=====

Artículo 48. Personas e instituciones participantes en la evaluación ambiental y territorial estratégica de planes.

En la evaluación ambiental y territorial estratégica de planes participan las siguientes personas e instituciones:

(...)

b) Órgano sustantivo: órgano de la administración pública que ostenta las competencias para adoptar o aprobar un plan.

=====

Artículo 49. El órgano ambiental.

(...)

2. El órgano ambiental **será el ayuntamiento del término municipal del ámbito del planeamiento** objeto de la evaluación ambiental, sin perjuicio de la asistencia y la cooperación de las diputaciones provinciales de acuerdo con la legislación de régimen local, en los siguientes casos:

a) En los instrumentos de planeamiento urbanístico que **afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada del suelo urbano** definida en el presente texto refundido.

Resultando de la lectura de las normas transcritas que tanto la condición de órgano sustantivo como la de órgano ambiental corresponden al ayuntamiento de Orihuela.

CONCLUSIONES

Única. Se tiene por reproducido, en respuesta a la consulta formulada, lo afirmado en la Consideración Segunda respecto del órgano sustantivo y ambiental.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de 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