

Expediente: C-35/2020 HF

Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial

Municipio: Orihuela.

Asunto: Alcance de informe sectorial de carreteras en procedimiento aprobación modificación PP Sector D-1 "Alameda del mar".

Ayuntamiento de Orihuela
Calle Marqués de Arneva, 1
03300 Orihuela

En fecha RED **29/06/2020** se recibió en el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial (SRJIT) de la Dirección General de Urbanismo (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de ORIHUELA formulando **consulta** en relación con el informe emitido por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento¹ en el procedimiento, tramitado por dicho ayuntamiento, de **modificación puntual del Plan Parcial (PP) del Sector D-1 "Alameda del Mar" y modificado del Proyecto de Urbanización (PU) de la UE-2** de dicho Sector; consulta que el ayuntamiento concreta en los términos siguientes:

Consulta que formula el ayuntamiento de Orihuela sobre la falta de eficacia vinculante de los informes (expediente A4.17.0003 PPU) emitidos por la Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad Valenciana, Ministerio de Fomento, en el seno del expediente de modificación puntual del Plan Parcial del Sector D-1 "Alameda del Mar", y modificado del Proyecto de Urbanización de la UE-2 PGMOU de Orihuela, expediente que se encuentra en la fase que dispone el artículo 57.1.d). El órgano sustantivo es el ayuntamiento de Orihuela.

En el seno del expediente, el Agente Urbanizador de la UE-2 del Sector D-1 "Alameda del Mar", del PGMOU de Orihuela, ha formulado ante este ayuntamiento escrito de alegaciones jurídicas en relación con el alcance de los informes (artículos 57.1.b LOTUP² y 16.6 Ley 37/2015³) desfavorables emitidos por la Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad Valenciana (...). En este contexto, el Agente Urbanizador insta a este ayuntamiento a proceder a la aprobación definitiva de la modificación puntual del PP y modificado del PU de la UE-2.

(...)

Desde el año 2010 se está tramitando ante este ayuntamiento un expediente de modificación puntual del PP y del PU de la UE-2, con el **objeto de preservar las especies protegidas de flora y fauna** ubicadas en la zona localizada al sur de la UE-2, detectadas durante la ejecución de las obras de urbanización. El objeto de esta modificación puntual de la ordenación pormenorizada del Sector D-1 y la correspondiente adaptación del PU se circunscribe a:

- a) cambio de uso de las parcelas lucrativas afectadas por la presencia de especies protegidas (parcelas turístico residencial (...) a parcelas de uso dotacional compatible con la preservación de las mismas.
- b) redistribución de la edificabilidad no materializable en las parcelas lucrativas recalificadas.
- c) determinación del régimen jurídico de las parcelas afectadas por la presencia de las especies de flora y fauna para su correcta conservación.

¹ En concreto por la Unidad de Carreteras de Alicante de la Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad Valenciana.

² Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

³ Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras.

Se mantiene, en todo caso, inalterado el enlace de acceso a la N-332 previsto en el planeamiento vigente, **ya ejecutado**; así como el sistema viario interno de conexión al mismo. En el seno de este expediente de modificación puntual, la administración titular de la N-332 ha emitido los siguientes informes, todos ellos **desfavorables**:

- a) 17/07/2017 (expdte A4.17.0003.PPU).
- b) 23/01/2019 (expdte A4.17.0003.PPU), a través del cual se insta nuevamente a aportar estudios de ruido, tráfico e hidrología y drenaje.
- c) septiembre de 2019 (expdte A4.17.0003.PPU).

Del mismo modo, se han emitido los siguientes informes **favorables**:

- a) 19/05/2000 (expte 71A/2000.3). Autorización para la ejecución de la glorieta de acceso al Sector D-1.
- b) 10/03/2003 (expte 514^º/02.3) Autorización para la ejecución de las obras de urbanización de la UE-1.
- c) 5/12/2006 (expte 0302^a/05.4). Autorización para la ejecución de las obras de urbanización de la UE-2.

En estos informes, la administración competente en materia de carreteras efectúa un requerimiento de aportación de estudios de tráfico (artículo 36 de la Ley de Carreteras y la Orden/FOM/2873/2007, de 24 de septiembre), hidrología, drenaje y ruido (Ley 37/2003, del Ruido; Real Decreto 1367/2007 y Ley 1/2002, de Protección contra la Contaminación Acústica).

Constan en el expediente, por otro lado, los siguientes informes y pronunciamientos **favorables**:

- 1) **Declaración de Impacto Ambiental favorable** al modificado del OU de la UE-2, emitida por Resolución de la Dirección General del Medio Natural y Evaluación Ambiental, de 09/05/2018.
- 2) Informe favorable Confederación Hidrográfica del Segura, de 06/06/2019.
- 3) Informe favorable de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar; Ministerio para la Transición Ecológica, de 20/04/2020 (expdte PLA01/14/03/009-PLA02/03).

Por último, es necesario señalar que el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) reconoce la vigencia del PP y PAI de la UE-2 del Sector D-1, incluyendo una parte de su ámbito en la categoría o régimen que denomina Disposición Transitoria, cuyo desarrollo somete a plazo. En definitiva, el expediente de modificación puntual del PP del Sector D-1 y del modificado del PU de la UE-2 cuenta con todos los informes sectoriales para proceder a su aprobación definitiva, excepto el correspondiente a la administración estatal competente en materia de carreteras.

OBJETO.

En el desarrollo urbanístico del Sector D-1 ha existido una actuación continuada por parte de la administración competente en materia de carreteras, exteriorizada de forma inequívoca en los informes respecto de los instrumentos de planeamiento y gestión, así como de la autorización de las obras de urbanización y de ejecución de la glorieta de acceso a la N-332, que ha inducido al ayuntamiento de Orihuela y al Urbanizador a actuar en un determinado sentido en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, **lo que ha supuesto la consolidación jurídica y física del ámbito en cuestión**.

Según se desprende del escrito de alegaciones que se acompaña, formulado por el agente Urbanizador, la administración estatal, con sus requerimientos en fase de la modificación puntual de la ordenación vigente pretende imponer:

- a) La obligación de elaborar un estudio de tráfico que ponga de manifiesto el nivel de saturación actual de la N-332 a su paso por Orihuela costa (algo que el estado debiera conocer, como es su obligación) y, en su consecuencia obligaría a adoptar actuaciones constructivas inviables desde el punto de vista técnico y económico para solucionar un problema estructural y endémico que no genera ni amplifica el Sector D-1.
- b) La obligación de elaborar un estudio de ruido para cumplir los niveles de inmisión acústica establecidos por la normativa estatal y autonómica, dictada con posterioridad a la aprobación del PP del Sector D-1 es legalmente improcedente, y afectaría a determinaciones de la ordenación que no se modifican, como la calificación de la práctica totalidad de las parcelas de la UE-2.

Este ayuntamiento entiende que los diversos informes emitidos por la Demarcación de Carreteras del Estado en el Comunidad Valenciana (...) **ignoran esta consolidación física y jurídica y se exceden en su contenido del objeto material de dichos instrumentos**, exigiendo medidas en materia de tráfico y ruido que afectan a determinaciones del planeamiento vigente que no se modifican, lo que supone una **vulneración de los principios de confianza legítima y de los actos propios** de la administración.

Así, por un lado, ignora las determinaciones relativas al enlace con la N-332 desde la UE-2, previsto en la ordenación actual ya ejecutado, y que se mantiene intacto en la modificación propuesta, pretendiendo imponer su sustitución por un enlace de pesas para paliar un problema estructural de tráfico que presenta esta vía, enlace que la propia administración obligó a sustituir con ocasión de la tramitación del proyecto de Vía Parque de la N-332. Por otro lado, al imponer la aportación de un estudio acústico que pretende una aplicación retroactiva de normas improcedente que además afectaría a parcelas lucrativas delimitadas al amparo de dicha ordenación no modificada.

Atendiendo a todo lo anterior se formula la siguiente CONSULTA:

Que por esa Dirección General se emita consulta interpretativa sobre el **carácter vinculante o no de los informes** (expdte A4.17.0003PU) emitidos por la Demarcación de Carreteras del Estado de la CV, Ministerio de Fomento, en el seno del expediente (988/2014) de modificación puntual del PP Sector D-1 "Alameda del Mar" y modificado del PU de la UE-2 PGMOU de Orihuela, atendiendo al contenido de dichos instrumentos, y sobre la **posibilidad de proceder a su aprobación definitiva de en contra del criterio manifestado** por la misma.

En relación con la consulta formulada deben tener en cuenta, por relevantes, los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Se tienen por reproducidos los que constan en el escrito de consulta remitido por el ayuntamiento de Orihuela; así como los obrantes en la documentación anexa al mismo.

Segundo. Para mejor comprensión del supuesto objeto de consulta siguen ortofotos:



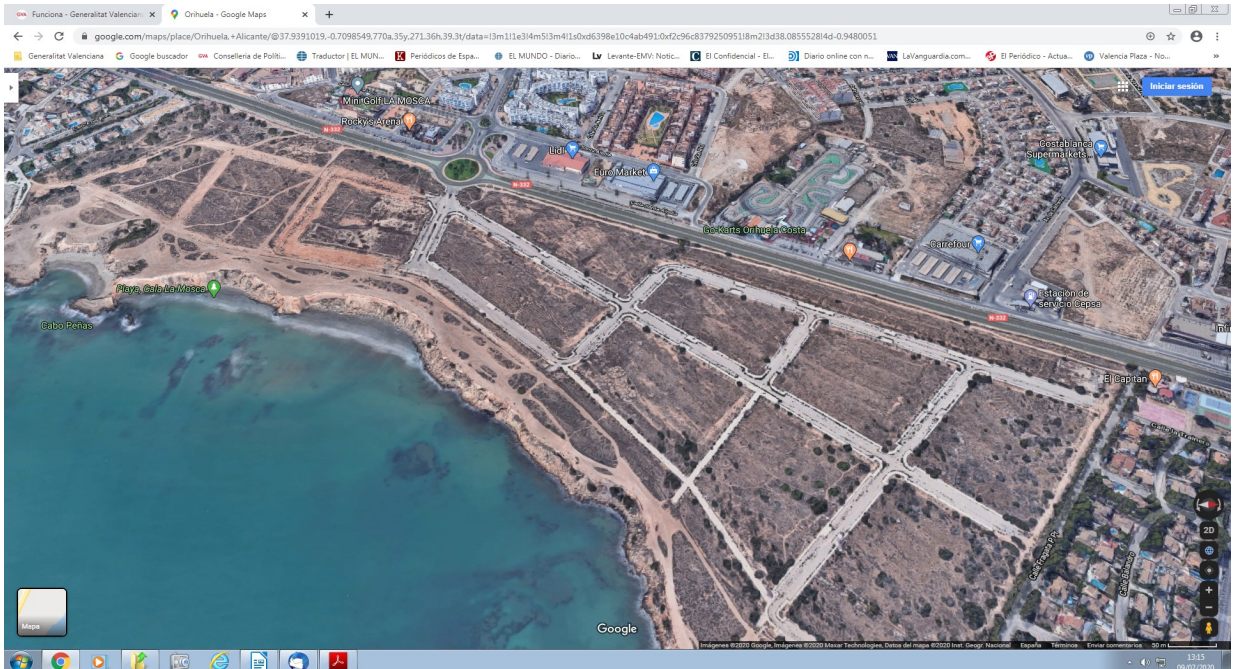
Ortofoto 1. Sector D-1 "Alameda del Mar", año 2002.



Ortofoto 2. Sector D-1 "Alameda del Mar", año 2007.



Ortofoto 3. Sector D-1 "Alameda del Mar", año 2009.



Ortofoto 4. Sector D-1 "Alameda del Mar", en la actualidad.

A los antecedentes de hecho relatados resultan de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. De la relación de hecho incluidos en la consulta y, también, de la documentación anexa a la misma resulta que la Demarcación General de Carreteras de Alicante (DGCA), del Ministerio de Fomento, emitió informe, en fecha **23/01/2019**, dentro del procedimiento de aprobación de la modificación puntual del Plan Parcial (PP) del Sector D-1 de Orihuela, en respuesta a la solicitud que -dentro de dicho procedimiento- le efectuó el ayuntamiento de dicho municipio en su calidad de **órgano sustantivo**⁴ del mentado procedimiento. El informe concluía requiriendo -entre otras- dos subsanaciones causantes de la consulta: un **Estudio de Tráfico** y un **Estudio Acústico**. Exigencia, la del primero, fundada en que:

El instrumento sujeto⁵ propone el desarrollo de un sector de uso predominantemente residencial en la margen derecha de la carretera N-332 y utilizando como acceso principal de salida y entrada del mismo la glorieta en el pk 51+460.
Todo ello puede implicar una alteración en el nivel de servicio y de seguridad de las carreteras estatales afectadas que será necesario evaluar mediante un nuevo Estudio de Tráfico y Capacidad (...).

Y respecto de la exigencia de Estudio Acústico:

No establecer (la documentación presentada) las determinaciones necesarias para conseguir la efectividad de las servidumbres acústicas (...) la zona en cuestión no estaba urbanizada a la entrada en vigor del citado Real Decreto⁶.
Tampoco se recoge la normativa autonómica, más restrictiva aún en relación a los objetivos de calidad acústica según se desprende de la Ley 7/2002, de la Generalitat valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica.
Por todo ello, las medidas propuestas (de las que el Estudio Acústico no comprueba su efectividad) no podrían ser suficientes.

Respecto de ambas exigencias, el presente informe no se cuestiona su procedencia y legitimidad en relación a la aprobación del planeamiento de desarrollo; es decir de un Plan Parcial que ordene pormenorizadamente un determinado Sector a partir de las determinaciones estructurales fijadas en el planeamiento general. Sin embargo, no es ésta la cuestión objeto de informe sino la de **examinar el alcance** que puede tener un informe sectorial en un procedimiento de modificación de un **Plan Parcial ya aprobado**; es decir, si le es permitido al informe sectorial, con ocasión de la modificación, reexaminar lo aprobado en su conjunto o totalidad, **yendo más allá** de las circunstancias concretas que motivan la motivación y los cambios que conllevan en la ordenación. Dicho de otro modo: constituye el **objeto** del presente informe establecer la **pertinencia/congruencia** (respecto del procedimiento del que trae causa) de que un informe sectorial se pronuncie sobre aspectos o determinaciones de la ordenación pormenorizada que no constituyen el objeto de la modificación de planeamiento respecto de la que se informa y si tales pronunciamientos deben ser tenidos en cuenta en el seno del procedimiento que se instruye.

⁴ A los efectos y en los términos previstos en el artículo 48.b) LOTUP.

⁵ Se está refiriendo a la modificación de PP objeto de informe.

⁶ Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

PRIMERA. Lo apuntado en la Consideración previa debe abordarse a partir de los antecedentes históricos que el ayuntamiento proporciona con la consulta. Sucintamente:

- El PG de Orihuela, de 1990, clasificó como suelo urbanizable el Sector D-1. Su desarrollo pormenorizado se efectuó mediante Plan Parcial que incluía una solución constructiva de acceso al Sector (paso a desnivel) informada favorablemente por la Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad Valenciana (DCECV) el 27/06/1995. El PP fué aprobado definitivamente en fecha 20/05/1998 e incluía el desarrollo del Sector mediante dos Unidades de Ejecución (UE).
- La UE-1 fué programada en su día y aprobados su proyecto de reparcelación (PR) y proyecto de urbanización (PU), estanto totalmente ejecutada en la actualidad.
- En fecha 13/10/1998 se suscribió Protocolo de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Generalitat que incluía el Proyecto de Vía Parque Torre Vieja-Pilar de la Horadada, mediante el que se transformaba este tramo de la N-332 en un **bulvar urbano con intersecciones a nivel mediante rotondas**. Mediante PP de Mejora del Sector D-1, aprobado definitivamente en fecha 30/07/2002, se sustituyó el anterior acceso a desnivel por el de la rotonda a nivel, a la postre ejecutada con las obras de urbanización de la UE-1 (obras autorizadas por la DCECV mediante resolución de 10/03/2003).
- Mediante acuerdo plenario de 13/02/2007, el ayuntamiento de Orihuela aprobó la programación de la UE-2; aprobación que incluía la del correspondiente PU. Aprobado el PR de la UE-2, mediante resolución de alcaldía de 30/04/2008.
- Iniciadas las obras de urbanización de la UE-2, el SEPRONA de Orihuela informó de la existencia, en parte de la UE-2, de una especie vegetal protegida⁷, lo que determinó la paralización de aquellas. En fecha 29/01/2009 el Urbanizador presentó una Propuesta de Actuaciones de Recuperación ambiental que, informada favorablemente por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Alicante (23/04/2009), determinó la necesidad de modificación del PU y su sometimiento a Evaluación de Impacto Ambiental y a, a su vez, la modificación del PP. Presentada la documentación correspondiente, se inició la tramitación de la modificación PP + PU, siguiéndose el procedimiento con diversas vicisitudes y varias informaciones públicas hasta que, en fecha 09/05/2018, se emitió **Declaración de Impacto Ambiental favorable**, si bien con la exigencia (condicionado) de redefinir determinados aspectos del PU y cambiar algunas determinaciones de la ordenación (PP) en aras a la conservación de las especies a proteger y su compatibilización con la materialización del aprovechamiento urbanístico.

Del *iter* histórico relatado resulta una doble conclusión de importancia capital a los efectos de responder los interrogantes planteados:

- a) Que el suelo objeto de consulta ya está transformado/antropizado; afirmación que no ofrece duda alguna vistas las ortofotos de los antecedentes y que resulta confirmado, desde el punto de vista jurídico-normativo, tanto por las diversas aprobaciones recaídas sobre los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución que han operado sobre el mismo (PP, PR y PU, todos con aprobación definitiva) como por el planeamiento supramunicipal que así lo ha constatado. En este sentido, la

⁷ *Helianthemum Caput Felis* o Jarilla Cabez de Gato.

Dirección General de Política Territorial y Paisaje emitió informe -con ocasión de la tramitación del PATIVEL⁸- afirmando que:

“...el suelo afectado por el Plan Parcial “Alameda del Mar”, de acuerdo con lo que establece la legislación estatal y a juicio de los técnicos que suscriben, se encuentra en situación de **suelo urbanizado** (dado que el proyecto de urbanización está prácticamente concluido) e inmerso en un continuo urbano”.

b) Que los propietarios de dicho suelo han patrimonializado el aprovechamiento otorgado por el planeamiento como consecuencia de haber cumplido con sus deberes de cesión, equidistribución y urbanización; con lo que -conforme a unánime doctrina jurisprudencial- las actuaciones administrativas que entorpezcan o dificulten su materialización (incluidas las derivadas del ejercicio del *ius variandi*) son susceptibles de generar posibles indemnizaciones como consecuencia de la eventual **responsabilidad patrimonial** inherente a dichos actos.

Se trata, por tanto, de dos premisas que habrán de tenerse muy en cuenta a los efectos de responder adecuadamente los interrogantes planteados por el consultante, particularmente visto el grado de consolidación jurídica que presenta el supuesto planteado y que, inexorablemente, conduce a reflexionar acerca de la **validez y eficacia** de las resoluciones administrativas aprobatorias de los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución del supuesto objeto de consulta. En relación a esto no debe olvidarse la **naturaleza de disposición general o norma** inherente al planeamiento urbanístico y su carácter vinculante tanto para administrados como para las diversas administraciones públicas afectadas por sus determinaciones. Particularmente clarificador resulta, a dicho respecto, lo establecido en el artículo 29.4 LPACAP⁹:

4. Las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia **deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos**, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.

Precepto que, a los efectos de la presente consulta, debe ser completado con lo establecido en los artículos 3.1.a), e) y k) y 4. 1 LRJSP¹⁰:

3.1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desoncentración u coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.
Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

a) Servicio efectivo a los ciudadanos.

(...)

e) Buena fé, **confianza legítima y lealtad institucional**.

(...)

k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

4.1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan requisitos para el cumplimiento de una actividad, **deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva**, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su actuación para lograr los fines que persiguen (...).

⁸ Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

⁹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁰ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por consiguiente procederá examinar la incidencia del informe desfavorable de la DGCA a partir de las premisas *ut supra* aludidas y de los preceptos transcritos a fin de establecer, en respuesta a la consulta efectuada, su incidencia en el procedimiento de aprobación de la modificación de planeamiento objeto de la misma.

SEGUNDA. Ha quedado demostrada -tanto en los antecedentes de hecho como en la Consideración anterior- la consolidación física y jurídica (en términos de contínuo urbano, suelo urbanizado y patrimonialización del aprovechamiento urbanístico) del ámbito espacial objeto de consulta. Es a partir de estos cimientos que debe construirse la respuesta al interrogante planteado por el ayuntamiento y, en ese empeño, resulta capital advertir que la causa de la modificación en trámite es **sobrevenida**, puesto que fué *a posteriori* de la aprobación del PP, PR y PU que se advirtió la existencia del endemismo a proteger; es decir, aprobados y vigentes -y, por ende, **válidos y eficaces**- los citados instrumentos jurídicos.

Resulta, por tanto, indefectible que el pronunciamiento respecto del carácter vinculante del informe desfavorable de la DGCA deba efectuarse a partir de la naturaleza sobrevenida de la circunstancia que obliga a modificar el PP, puesto que es en ella donde radica su causa y, por consiguiente, su **alcance y limitaciones**.

En otras palabras: la afección del endemismo sobre PU y PP y los cambios en la ordenación que de ello devienen constituyen el ámbito o alcance respecto del que puede emitir pronunciamiento el informe de la DGCA; exigiendo los principios del actuar administrativo transcritos al final de la Consideración anterior -y fundamentalmente el de **proporcionalidad**- que lo informado guarde relación con el objeto específico de la modificación, de tal modo que allí donde no exista nexo causal entre lo informado y dicho objeto se producirá **incongruencia** expansiva, deviniendo lo informado excesivo y desproporcionado.

En relación a lo expuesto en la Consideración anterior existe doctrina jurisprudencial consolidada insistiendo en que:

“No se puede utilizar la tramitación de la modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico para impugnar indirectamente determinaciones originarias del mismo no afectadas por la modificación” (STS¹¹ de 22/04/2009, RC¹² n.º 1496/2004; o STS 22/09/2010, RC n.º 1985/2009).

Doctrina que confirma, con cita a las transcritas, la reciente STS de 13/12/2015, RC n.º 829/2013, al afirmar:

Pero, a pesar de estos defectos formales en la alegación del motivo, algo diremos sobre la causa de inadmisibilidad aplicada en la Sala de Instancia. Por un lado, **es evidente que la impugnación judicial directa del acuerdo de aprobación de la modificación puntual de un plan de urbanismo nunca podrá generar -por sí misma- la anulación de las determinaciones originarias del plan no afectadas por dicha modificación**. Y por otro lado, tampoco se puede utilizar la modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico para impugnar indirectamente determinaciones originarias del mismo no afectadas por la modificación (...). El artículo 26 de la ley jurisdiccional es claro cuando circunscribe el recurso indirecto frente a disposiciones de carácter general a la impugnación de sus “actos de aplicación”. Obviamente, una modificación puntual de un plan no constituye un “acto de aplicación”, sino de “alteración” del mismo.

¹¹ Sentencia del Tribunal Supremo.

¹² Recurso de Casación.

Por consiguiente, la aplicación de la doctrina jurisprudencial expuesta al supuesto objeto de consulta tiene como resultado que, del contenido del informe DGCA, únicamente deberán tomarse en cuenta aquellos pronunciamientos en los que exista un **efectivo nexo causal** con el objeto de la propia modificación, debiendo ignorarse aquellas consideraciones del informe incongruentes con dicho objeto en tanto suponen extralimitación del órgano informante respecto del supuesto informado; particularmente respecto de cuestiones o aspectos de la ordenación que ya resultaron aprobados en su día, que gozan de la presunción *iuris tantum* de legalidad y que no pueden ser alterados sin arrostrar eventuales reclamaciones de responsabilidad patrimonial, de cuya posibilidad expresamente se advierte al ayuntamiento.

TERCERA. Constatada, pues, la doctrina jurisprudencial que proscribe la negación de efectos jurídicos a las partes de un PP aprobado que no son objeto de modificación (y que, por tanto, conservan incólumes su validez y eficacia), conviene insistir -además- en que, mediante informe sectorial no puede vulnerarse el **principio de confianza legítima** ni, tampoco, la **doctrina de los actos propios**. Respecto del primero conviene traer a colación la STS de 23/06/2014 (RC n.º 3701/2012)¹³ o la de 20/01/2014 (RC n.º 2727/2011); en relación al segundo debe tenerse en cuenta -por todas- la STS de 27/04/2007 (RC n.º 6924/2004)¹⁴.

La jurisprudencia citada debe completarse con la relativa al alcance de los informes sectoriales que emiten las diversas administraciones consultadas en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico o su modificación; cuestión respecto de la que, en su día, ya emitió informe el SRJIT¹⁵ afirmando la competencia primaria que, en materia de ordenación urbanística, corresponde a municipios y Generalitat y que no podrá ser perturbada por los informes sectoriales más allá de las materias específicas propias de su competencia:

*De la línea normativa y jurisprudencial expuesta resulta que la **competencia primaria para la ordenación territorial y urbanística en la zona de servidumbre de protección o en la de influencia, corresponde a la Generalitat en aplicación de lo establecido en el artículo 148.1.3º de la Constitución Española (CE) en relación con el artículo 2.1 LOTUP¹⁶, estando legitimada la DGSCM -a través del informe previsto en el artículo 117 LC- para alegar cuanto considere; informe que tendrá carácter vinculante en lo relativo al dominio público marítimo terrestre, pero no más allá del mismo en materia de ordenación urbanística. Así lo confirma la citada STC 149/1991 al afirmar, en relación a las decisiones sobre ordenación urbanística que adopten las Comunidades Autónomas, que el informe DGSCM:***

*...podrá, sin duda, **objectarlas, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la administración estatal sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de legalidad de las administraciones autonómicas;** y a éstos deberá recurrir aquella para asegurar el respeto a la Ley cuando no es la competente para ejecutarla.*

¹³ El principio que exige proteger la confianza legítima no resulta novedoso ni extravagante en nuestra jurisprudencia (...), **principio que nos ocupa vincula a todos los poderes públicos**, i) si la creencia del administrado que lo sustenta se basa en signos externos y no en meras apreciaciones subjetivas o convicciones psicológicas y, ii) ponderados los intereses en juego, la situación de quien legítimamente se ha fiado de la Administración es digna de protección.

¹⁴ Es cierto que si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa supondría quebrantar la buena fé en la que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado. También lo es que **ese quebrantamiento impondrá el deber de satisfacer las expectativas que ha resultado defraudadas, o bien compensar económicamente el perjuicio de todo tipo sufrido** con motivo de la actividad desarrollada por el administrado en la creencia de que su pretensión habría de ser satisfecha

¹⁵ Expediente V-12/2020, informe de costa en TM Torrevieja.

¹⁶ Ley 5/2014, de la Generalitat, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

*Finalmente corresponde hacer mención, por su directa aplicación al supuesto objeto de consulta, a la **recientísima sentencia** n.º 686/2019, de 30 de diciembre, del TSJCV¹⁷ (RC n.º 82/2017) que, para un supuesto similar al que es objeto de la presente consulta la Sala aplica la doctrina jurisprudencial anteriormente expuesta y, tras dejar claro que el informe sectorial no puede invadir las competencias en materia de ordenación territorial y urbanística propias de un ayuntamiento, desestima el recurso afirmando:*

*A resultas de lo dicho, **no puede otorgarse carácter vinculante** al informe desfavorable que, a tenor del artículo 117.2 LC, emitió el 19/10/2016, la DGSCM, oponiéndose a la aprobación definitiva, por el ayuntamiento de Pilar de la Horadada, del PP del "Sector R/V ampliado" y, por consiguiente, de la objeción formulada por esa Dirección General relativa a la manzana M14 no impedía la aprobación municipal definitiva de ese PP.*

Por consiguiente, la aplicación de lo transcrito al supuesto objeto de consulta determina que el órgano sustantivo responsable del procedimiento de aprobación de la modificación de planeamiento que se tramita, deberá tener en consideración el informe de la DGCA únicamente en aquellos aspectos de su contenido que resulten pertinentes al objeto de la modificación, sin que proceda considerar aquellos otros que ya se hubieren decidido respecto de la ordenación aprobada con la aprobación originaria del PP y que no resulten afectados por el endemismo a proteger de forma directa o bien de forma indirecta por la alteración de la ordenación necesaria para garantizar dicha protección.

De ello resulta la dificultad de tomar en consideración la exigencia de nuevo estudio de tráfico que figura en el informe DGCA, al no acreditar dicho informe motivación suficiente que permita establecer nexo causal entre la protección del endemismo (objeto nuclear de la modificación) y la necesidad de reestudiar aquél; máxime a la vista de que la rotonda de acceso a la UE-2 está ejecutada y que ello se llevó a cabo con informe favorable emitido por la propia DGCA.

Cuestión distinta es, sin embargo, la exigencia de Estudio Acústico que incorpora el informe de la DGCA en tanto constituye una exigencia de la legislación vigente¹⁸, aplicable a la actuación de cara a hacer efectivos los objetivos de calidad acústica aplicables a áreas urbanizables que aquella impone; objetivos de calidad acústica cuya preservación debe ligarse no a la modificación de planeamiento sino a la ejecución de las obras de urbanización en tanto en tanto no constituyen determinación de la ordenación pormenorizada (artículo 35 LOTUP) y sí son propias del proyecto de urbanización (artículo 173.1 LOTUP¹⁹).

Habrán de ser, pues, el PU, la ejecución de las obras de urbanización y el otorgamiento de licencias los escenarios en que el ayuntamiento -y sólo el ayuntamiento- deberá tutelar la aplicación efectiva de la normativa de protección acústica, tanto en lo relativo al ruido ambiental como al perceptible desde el interior de las viviendas. Respecto a éste último, las

¹⁷ Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

¹⁸ Fundamentalmente el Real Decreto 1367/2007, de 17 de noviembre, del Ruido; así como la Ley 7/2002, de la Generalitat, de Protección contra la Contaminación Acústica.

¹⁹ **Artículo 173.1.** Los proyectos de urbanización definen los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los planes que desarrollan, a los que deben ajustarse (...).

licencias que se otorguen deberán incluir la **condicionalidad** necesaria -en términos de aislamiento acústico- que acredite el cumplimiento de los niveles de recepción máximos que establece la normativa autonómica en materia de contaminación acústica. Respecto del primero, corresponderá igualmente al ayuntamiento implementar -en el proyecto de urbanización y en las obras que se ejecuten conforme al mismo- las medidas necesarias que, sin ignorar la consolidación física y jurídica existente, permitan situar la percepción del ruido ambiental, dentro de la UE-2, en los márgenes establecidos en la normativa de aplicación.

CONCLUSIONES

ÚNICA. No puede considerarse vinculante para el ayuntamiento de Orihuela, en tanto que órgano sustantivo en el procedimiento de aprobación de la modificación del Plan Parcial del Sector D-1 “Alameda del Mar”, objeto de la presente consulta, el informe de la DGCA en todo aquella que tenga incidencia respecto de determinaciones de planeamiento ya aprobadas y carezca de nexo causal directo con el objeto de dicha modificación; debiendo incorporarse a las licencias de edificación que en su momento se otorguen, la condicionalidad necesaria (en términos de aislamiento acústico) que asegure el cumplimiento de los límites de inmisiones en el interior de las viviendas. Todo ello en los términos expuestos en las Consideraciones del presente informe.

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO