

Expediente: C 30-/2020 HF

Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial

Municipio: Senyera.

Asunto: Suspensión PAI Sector SUH residencial TM Senyera.

AYUNTAMIENTO DE SENYERA
PLAZA AYUNTAMIENTO, N.º 1
CP 46669- SENYERA (VALENCIA)

En fecha **24/11/2020** tuvo entrada en el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial (SRJIT) de la Dirección General de Ordenación de Urbanismo (DGU), de la Consellería de Política Territorial, Obres Públiques y Movilitat (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de **SENYERA** reiterando otro anterior por el que se formulaba **consulta**, entre otras cuestiones, sobre la posibilidad de suspensión del Programa de Actuación Integrada (PAI) del Sector SUH Residencial de dicho municipio; consulta que el ayuntamiento de Senyera plantea en los términos siguientes:

Escrito de 11/11/2020 (fecha salida ayuntamiento).

Con fecha 04/06/2020, se formuló consulta a esa Dirección General en relación a la prórroga de la suspensión temporal de la ejecución de los Programas de Actuación Integrada de las Unidades de Ejecución 1, 2 y 3 Sector SUH-Residencial de Senyera.

Que a fecha de hoy no se ha recibido contestación a la citada consulta (...).

Escrito de 03/06/2020 (fecha salida ayuntamiento).

(...) El pleno del ayuntamiento de Senyera, por acuerdo de 31/07/2018, dispuso aprobar inicial y definitivamente, la prórroga de la suspensión temporal, por dos años, de los Programas de Actuación Integrada, por **gestión directa** municipal, de las Unidades de Ejecución 1, 2 y 3 del Sector SUH-Residencial de Senyera. Este acuerdo fué publicado en el BOPV de 18/08/2018.

SITUACIÓN ACTUAL.

Por parte del ayuntamiento de Senyera, se han convocado diversas reuniones con los propietarios en estos años para conocer su voluntad sobre la continuidad de este PAI, indicando estos su voluntad de que se mantenga el citado Sector, posponiendo su desarrollo a que se den las circunstancias económicas y sociales para poder retomar la gestión de este Sector.

Que estando próximo el vencimiento del plazo de suspensión acordado al amparo de la Disposición Transitoria Octava de la LOTUP, y de su prórroga, es intención de este ayuntamiento de Senyera obtener la opinión de la DGU sobre si existe la posibilidad de obtener otra suspensión por otros dos años, siendo que el ayuntamiento de Senyera entiende que es un suelo necesario a medio plazo para el desarrollo y necesidades del municipio.

A la vista de lo expuesto, elevamos **CONSULTA** a dicha DG, al objeto de que se pronuncie sobre los siguientes extremos:

PRIMERO. Nuevo plazo de suspensión del PAI del Sector SUH-Residencial de Senyera.

El ayuntamiento de Senyera se plantea si es jurídicamente posible, atendiendo a las circunstancias económicas y sociales actuales, formular otra prórroga, y de ser posible, plazo por el que se podría prorrogar.

SEGUNDO. Subsidiariamente, mantenimiento del Sector como suelo urbanizable sin programación.

Para el caso de que no fuera posible una nueva prórroga, el ayuntamiento se plantea si sería posible mantener el Sector como suelo urbanizable sin programación. En este caso, saber si decairía el Programa y el instrumento de planeamiento (Plan Parcial) que lo acompañó.

Esta consulta surge como alternativa a la anterior, es decir, no suspender la tramitación del Plan General, e iniciar una modificación del Plan Especial para extraer de éste los dos sectores externos, no obtenidos ni pagados.

De igual manera se requiere Consulta de esa Dirección General, sobre alternativas y medios para obtener financiación con los que, sin endeudamiento para la Corporación municipal, se pueda finalizar la obra de urbanización.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. Se tienen por reproducidos los obrantes en el escrito de consulta formulado por el ayuntamiento de Senyera; en particular los siguientes:

10. Con fecha de entrada 14/08/2014, la mercantil TECNOLOGÍA Y TRATAMIENTO DE LA CONSTRUCCIÓN SL presenta escrito ante el ayuntamiento de Senyera, aceptación de la renuncia de la condición de Urbanizador, aceptando las penalizaciones propuestas.

11. Mediante Decreto de alcaldía n.º 48/2015, de 27 de abril, se acordó propuesta de remoción del Urbanizador en sus funciones de agente urbanizador en un PAI y la incautación de la garantía depositada mediante aval del Banco Bilbao-Vizcaya Argentaria, por importe de 383.400.80 €.

13. Por acuerdo de pleno, de fecha 23/10/2015, el ayuntamiento de Senyera estableció lo siguiente:

Primero. Proceder a la remoción de la condición de agente Urbanizador de la mercantil TECNOLOGÍA Y TRATAMIENTO DE LA CONSTRUCCIÓN SL, del Sector residencial SUH-1, Unidades de Ejecución 1, 2 y 3, del municipio de Senyera (Valencia).

Segundo. Acordar la **confiscación de la garantía depositada** mediante aval del Banco Bilbao-Vizcaya Argentaria, por un importe de 383.400.80 €, para cubrir el cumplimiento de las previsiones y obligaciones del PAI del Sector SUH residencial.

Tercero. Acordar la directa intervención por parte del ayuntamiento de Senyera para la prosecución provisional del PAI mientras se resuelve sobre su continuidad, resolución, suspensión o, si se tercia, nueva adjudicación.

Cuarto. Desestimar las alegaciones presentadas de acuerdo con lo que establece el presente acuerdo.

Quinto. Notificar el correspondiente acuerdo a todos aquellos que aparezcan como interesados en el procedimiento, advirtiéndoles de los recursos que caben contra el mismo, plazo para interponerlos y órgano ante el cual presentarlos.

Sexto. Trasladar el correspondiente acuerdo al registro de programas perteneciente a la consellería competente en urbanismo previa a su publicación.

Séptimo. Publicar el correspondiente acuerdo (...).

A los antecedentes de hecho relatados resultan de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. Las consultas que, formuladas por los municipios, atiende y responde la DGU deben plantear problemas o dudas en la aplicación de la normativa jurídico-urbanística más allá del supuesto concreto y su resolución práctica. Quiere decirse con ello que no corresponde a la DGU, a través de las consultas, solucionar los conflictos o resolver las controversias que en la tramitación de un procedimiento administrativo, de naturaleza urbanística, puedan surgir. Por el contrario, con los informes-respuesta a las consultas, lo que pretende la DGU es **establecer criterios interpretativos de la norma urbanística con validez general** multiexpediente, trascendiendo la problemática de un procedimiento concreto para generar, de ese modo, una compilación de criterios de aplicación de la norma que puedan resultar de utilidad a los municipios en la tramitación de procedimientos urbanísticos.

De lo dicho resulta, para el supuesto concreto planteado por el ayuntamiento de Senyera, que alguno de los interrogantes planteados en el mismo no son propiamente consultas, en el sentido de que el ayuntamiento no expone dudas en la aplicación normativa sino que plantea cuestiones de oportunidad cuando no de mera toma de decisiones. Interrogantes que, por supuesto, no son respondidos en las Consideraciones que siguen, advirtiéndose expresamente de ello con ocasión de abordarlos. Al margen de ello interesa subrayar que, de la consulta planteada, resulta pertinente (a los efectos de utilidad interpretativa mencionados en el párrafo anterior) abordar la cuestión de extinción de la programación “por decaimiento”, con el consiguiente paso de la clasificación del suelo a la categoría de urbanizable no programado; supuesto, éste, nada infrecuente entre los municipios de la comunidad valenciana.

PRIMERA. La respuesta a la pregunta formulada por el consultante en relación a la posibilidad de prorrogar la suspensión de la programación de las Unidades de Ejecución 1, 2 y 3 del Sector SUH-Residencial de Senyera, requiere de una previa composición de lugar a partir de los antecedentes de hecho relatados por el ayuntamiento.

Así, afirma el consultante -puntos 12, 13 y 14 (páginas 3 y 4) del escrito de consulta- que el pleno municipal acordó “**la remoción** de la condición de agente Urbanizador” a la mercantil que la ostentaba; remoción que efectuó mediante acuerdo de fecha 23/10/2015 con confiscación de la garantía por aquélla constituida. En el mismo acuerdo (punto tercero de su parte dispositiva) el ayuntamiento asumió la gestión directa de la programación; afirmación que, pese a la confusa redacción del acuerdo plenario, confirma expresamente el punto 14 del escrito de consulta en referencia al acuerdo plenario de 31/07/2018 que, forzosamente, debe extenderse al de 01/06/2016 (véase punto 15 del escrito de consulta) en cuanto aquélla

fue mera prosecución de éstem en tanto se limitó a prorrogar la suspensión que el de 2016 acordó.

De lo relatado se infiere lo siguiente:

- a) Que en el año 2015 (acuerdo de 23/10/2015) el ayuntamiento de Senyera **remocionó**, de la condición de Urbanizador, a la mercantil que la ostentaba.
- b) Que, en ese mismo acuerdo, el ayuntamiento optó por **sustituir al Urbanizador**, asumiendo la gestión directa de la programación (punto tercero del acuerdo de 23/10/2015), pasando a **gestión directa** el desarrollo de la programación.
- c) Que unos meses después (acuerdo plenario de 01/06/2016) acordó la **suspensión temporal** de la programación, por plazo de dos años, en el marco de lo previsto en la Disposición Transitoria Octava (DT8) LOTUP¹.
- d) Que dos años después (acuerdo plenario de 31/07/2018) el ayuntamiento **prorrogó** dicha suspensión por idéntico plazo. Habida cuenta de que la publicación del acuerdo de suspensión se publicó en el BOPV² de 18/08/2018, dicha **suspensión venció**³ el pasado 19/08/2020.

Por consiguiente, a fecha de hoy, la programación no está suspendida sino en vigor, por lo que es de presumir que el ayuntamiento habrá venido atendiendo a su desarrollo y ejecución en los términos previstos en las Bases de Programación que debió aprobar en su día; o, de no haber existido éstas, a las prescripciones técnicas y condiciones jurídico-económicas que aprobó en su momento y cuya ejecución contrató con el anterior agente Urbanizador. Sin embargo, de lo dicho por el ayuntamiento en el epígrafe “SITUACIÓN ACTUAL” de su escrito de consulta (transcrito *ut supra*) no parece que sea así sino que, por el contrario, es intención municipal paralizar la ejecución del programa (posiblemente ante la volatilidad del mercado inmobiliario y la escasa o nula demanda de producto residencial). Así resulta claramente del escrito de consulta, que es toda una declaración de intenciones en este sentido al proclamar el ayuntamiento, en el epígrafe citado, que los propietarios han confirmado su voluntad de que prosiga la programación, pero “**posponiendo su desarrollo a que se den las circunstancias económicas y sociales**” para poder retomarla.

SEGUNDA. La cuestión planteada por el consultante, respecto a si una prórroga más es posible, ha de ser respondida negativamente visto lo dispuesto en la DT8 LOTUP *in fine*:

(...) cuando causas justificadas de interés público o la viabilidad económica de la actuación así lo aconsejen, la administración actuante, de oficio o a instancia de los propietarios o del urbanizador, podrá acordar la suspensión temporal, total o parcial de la ejecución del programa por un plazo de dos años, prorrogables por otros dos años más **como máximo**.

La imperatividad del precepto excluye cualquier comentario, por lo que le está vedado al ayuntamiento acordar nueva suspensión del desarrollo de la programación. En consecuencia sí, como parece, es su deseo no proseguir con el desarrollo y ejecución de la programación, procede que el ayuntamiento **renuncie** a la programación haciendo uso de la posibilidad que, en ese sentido, ha establecido el artículo 162.2.b) LOTUP:

Artículo 162. Finalización anormal del programa de actuación integrada (...).

(...)

2. La Administración acordará la resolución del programa de actuación integrada por:

¹ Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

² Boletín Oficial de la Provincia de Valencia.

³ Aún cuando el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma debido a la crisis del COVID, suspendió el cómputo de todos los plazos administrativos, tal suspensión resulta **irrelevante** en tanto se levantó mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, que fijó el día 01/06/2020 como el de reanudación del cómputo de plazos.

(...)

b) Renuncia de la administración a la programación o de común acuerdo con el urbanizador.

(...)

Por descontado que la renuncia a la programación actual no implica que en el futuro no se pueda volver a iniciar la tramitación de un nuevo programa y, una vez aprobado, desarrollarlo y ejecutarlo para convertir en solar las parcelas de resultado. Lo que carece de sentido es mantener “vivo” un programa que se aprobó mediante acuerdo plenario de 10/02/2008 (hace casi 12 años) y cuyo desarrollo ha sido prácticamente nulo: no sólo no se han iniciado las obras de urbanización, es que el Urbanizador (ni el original ni el ayuntamiento) ni siquiera ha llegado a presentar el proyecto de reparcelación. Si a tan escaso bagaje se le suma el cambio legislativo que ha supuesto la aprobación y entrada en vigor de la LOTUP y los fluctuaciones de entidad que ha experimentado el mercado inmobiliario residencial a lo largo de tan dilatado período de tiempo, quizá convenga renunciar a la programación aprobada y, en el momento en que el mercado se recupere, iniciar una nueva programación ya acorde con la LOTUP. En cualquier caso, es ésta una decisión que corresponde al ayuntamiento de Senyera en ejercicio discrecional de la potestad urbanística que la legislación vigente y respecto de la que el presente informe no emite pronunciamiento.

TERCERA. Para el hipotético supuesto de que el ayuntamiento de Senyera optase por la renuncia a la programación aprobada, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 163 LOTUP que obliga al ayuntamiento a tomar diversas decisiones:

Artículo 163. Consecuencias objetivas de la caducidad o resolución del programa de actuación integrada.

1. Al resolver y declarar la caducidad del programa de actuación integrada la administración urbanística actuante deberá resolver sobre la reversión a la situación al momento anterior al inicio de la actuación o establecer medidas para la finalización de las obras de urbanización (...)

2. A estos efectos podrá:

(...)

c) Declarar la sujeción del ámbito de la actuación, o de parte de él, al régimen del suelo urbanizable sin programación o del suelo no urbanizable.

(...)

De este modo la cuestión planteada, con carácter subsidiario, por el consultante debe ser respondida positivamente en el sentido de que al optar por renunciar a la programación aprobada el ayuntamiento viene obligado a decidir respecto de la opción que plantea el transcrito artículo 163.2.c) y, por tanto puede declarar el suelo como urbanizable sin programación, al que resultaría de aplicación el régimen de usos y edificación previsto en los artículos 208 y 209 LOTUP; si bien debiendo tener muy en cuenta el ayuntamiento lo dispuesto en el punto 2 del citado artículo 208:

2. En los supuestos de terrenos incluidos en un programa de actuación integrada que concluyó anormalmente mediante caducidad o resolución, quedarán en la situación que resulte de la resolución del programa de actuación integrada de acuerdo con el artículo 163 de este ley.

Precepto, el transcrito, que liga con la elección que plantea el artículo 163.2.c) y que otorga al ayuntamiento cierto margen de maniobra en orden a la cuestión planteada en la consulta acerca de un eventual decaimiento del planeamiento de desarrollo (Plan Parcial) que legitimó la programación. En este sentido, el eventual acuerdo plenario por el que se renuncie a la programación y opte por no desclasificar el suelo sino mantenerlo con la clasificación de urbanizable sin programación, debería -en coherencia con lo dicho- proclamar la validez del Plan Parcial así como recoger la voluntad municipal de retomar la programación en el momento en que la coyuntura económica y la demanda inmobiliaria lo hagan posible; fijando, a dicho efecto, las especificaciones destinadas a identificar dicho momento y las mínimas directrices conforme a las cuales debería reiniciarse la programación.

CONCLUSIONES

Única. No procede que el ayuntamiento de Senyera acuerde una nueva suspensión del Programa objeto de consulta por impedirlo la DT8 LOTUP, conforme a lo razonado en la Consideración Primera. Puede el ayuntamiento renunciar a la programación y declarar el suelo incluido en su ámbito como urbanizable sin programación en los términos expuestos en las Consideraciones Segunda y Tercera del presente informe.

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO