

Expediente: C-42/2020 HF

Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial

Municipio: Oliva.

Asunto: Unión calle de Oliva con otra de Piles.

AYUNTAMIENTO OLIVA

Plaza Ayuntamiento, nº1
C.P. 46780- Oliva (VALENCIA)

En fecha **29/07/2020** 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 Servicio Territorial de Urbanismo de Valencia (STUV) remitiendo informe suyo en relación a una **consulta** formulada por el ayuntamiento de **OLIVA** acerca del tramo pendiente de ejecución para la prolongación de la Avenida del Llauradors de dicha ciudad y su enlace con la Ronda Oeste del vecino municipio de Piles; consulta que el ayuntamiento de Oliva planteó en los términos siguientes:

(...)

Por tanto, procede la gestión y posterior ejecución del último tramo de la "Avinguda dels Llauradors", desde donde finaliza bruscamente en la actualidad hasta el término municipal de Piles, así como la vía urbana pendiente de asfaltar de la "Ronda Oeste" de Piles, construyendo una glorieta, sobre el Vall de la Terranova y un puente sobre la canalización del "Barranc de Beniteixir".

Se trata sin duda de una cuestión urbanística que, por su gran relevancia a nivel supramunicipal, es susceptible de ser declarada de interés general, a los efectos de poder proceder a la adquisición de los terrenos necesarios para su ejecución material por el sistema de **expropiación forzosa** o cualquier otro que pudiera proceder en su momento.

PREGUNTA, dirigida a la "Consellería de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat", de la Generalitat Valenciana:

Atendiendo a su inclusión en el "Programa para la mejora de los caminos de interés territorial":

Siendo así que el PGOU determina que el ancho de dicho vial sea de 12 metros y, en realidad, se necesita ejecutar con un ancho algo mayor, de 16 metros, debido a que es ese el ancho del tramo del vial que le precede y del que es continuación, ¿Cabe la posibilidad de ampliar el ancho del vial, siendo así que se trata de un Sistema Local determinante de la Estructura General y Orgánica del Territorio "Red Viaria" y, por tanto, de carácter estructural, sin que haga falta una modificación puntual del PGOU o sea necesario un Plan Especial?.

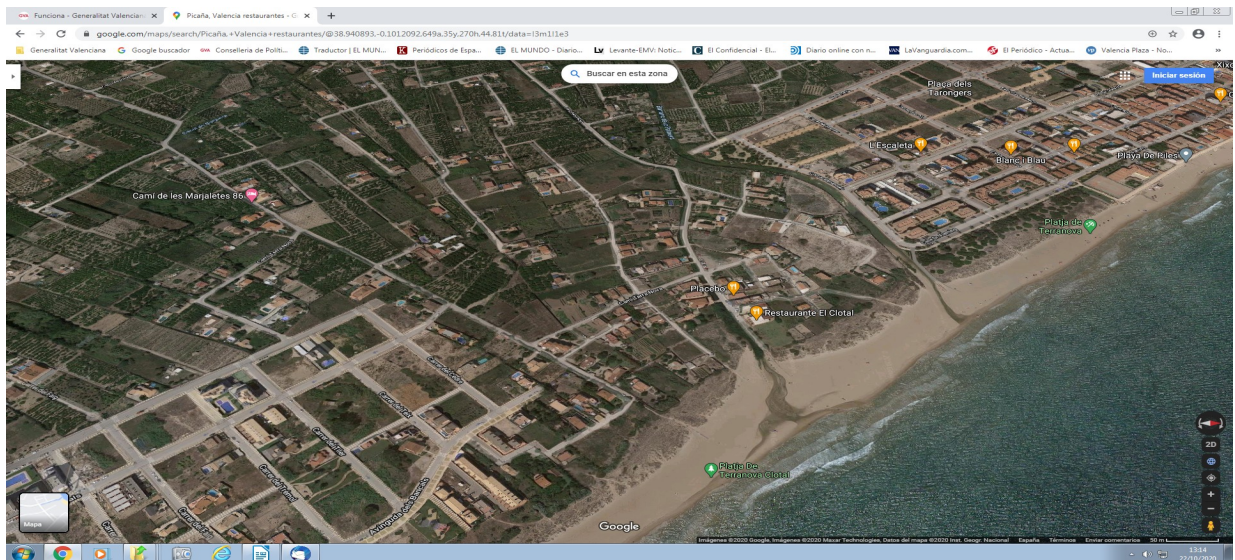
Respecto del objeto de consulta deben tenerse en cuenta, por relevantes, los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Se tienen por reproducidos los obrantes en el informe de los técnicos municipales del ayuntamiento de Oliva unido a la consulta formulada.
2. La consulta entrante en el SRJIT (el 29/07/2020) fué remitida, el 09/09/2020, al STUV¹ donde fué informada por sus técnicos; remitiéndose, en fecha 19/10/2020, el informe emitido al SRJIT; informe cuyo contenido se transcribe:

(...) Se pregunta “si atendiendo a la inclusión del citado camino en el *Programa para la mejora de los caminos de interés territorial* y siendo así que el PGOU determina que el ancho de dicho vial sea de 12 metros y, en realidad, se necesita ejecutar con un ancho algo mayor, de 16 metros, debido a que es ese el ancho del tramo del vial que le precede y del que es continuación, ¿Cabe la posibilidad de ampliar el ancho del vial, siendo así que se trata de un Sistema Local determinante de la Estructura General y Orgánica del Territorio “Red Viaria” y, por tanto, de carácter estructural, sin que haga falta una modificación puntual del PGOU o sea necesario un Plan Especial? Se contempla para su ejecución material el sistema de expropiación forzosa.

La inclusión en el citado Programa no exige de ajustar los planeamientos municipales de Oliva y Piles al ancho y trazado que se propone. Siendo por tanto necesario para ello elaborar un Plan Especial con la finalidad de establecer la ordenación y establecer la gestión urbanística del proyecto de obra de interés general, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 43 LOTUP².

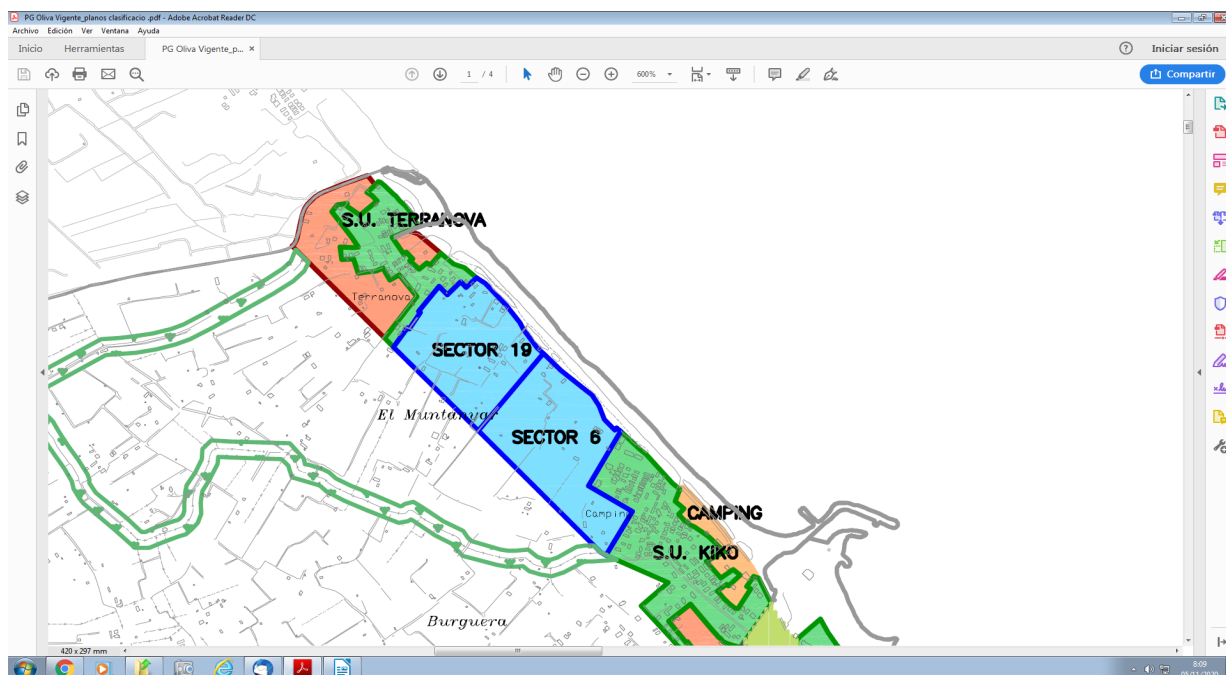


¹ Servicio Territorial de Urbanismo de Valencia.

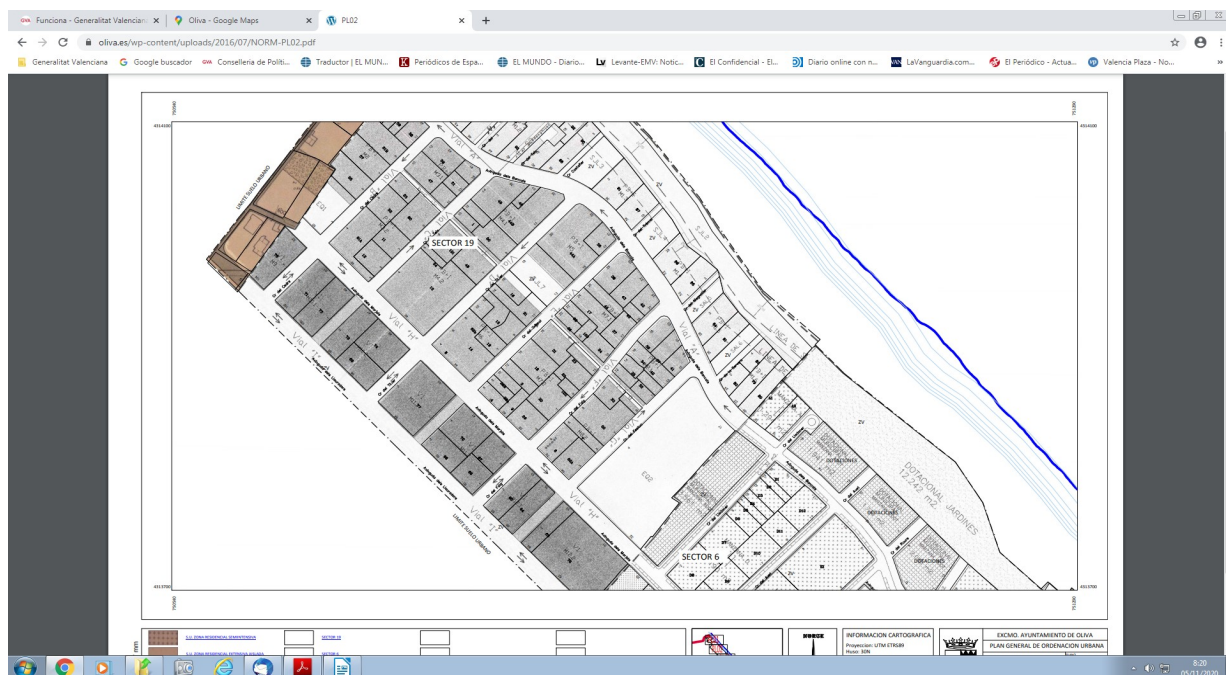
² Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.



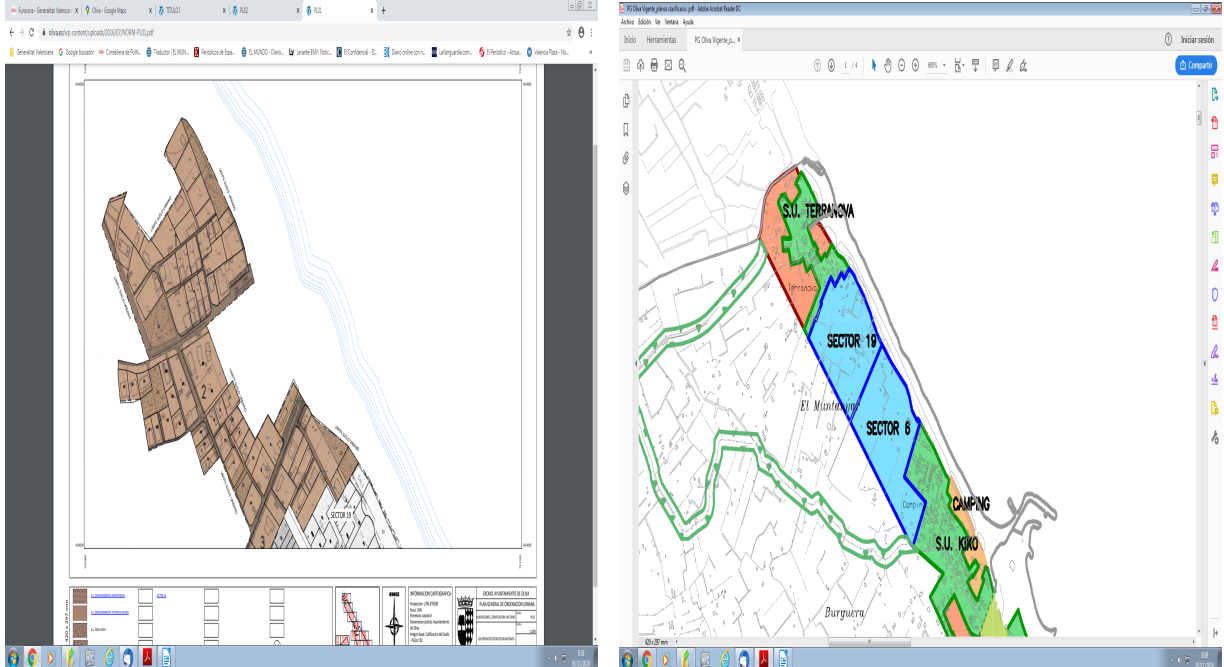
Nota. Las capturas de pantalla 1, 2 y 3 permiten visualizar el final interrumpido de la Ronda Oeste de Piles (imagen 3), el también interrumpido de la Avinguda dels Llauradors de Oliva (imagen 2) y el tramo pediente de conexión (ortofoto 1).



Nota. Imagen 4. Captura de pantalla del plano de clasificación del suelo del PGOU de Oliva: verde suelo urbano, azul urbanizable programado y marrón urbanizable no programado. El vial objeto de informe discurre cerrando el borde oeste del urbanizable (programado y no programado), de sur a norte, hasta el término municipal de Piles.



Nota. Imagen 5. Captura de pantalla del plano de ordenación pormenorizada del Sector 19 del PG de Oliva. Repárese que el sector arrastra, desde el Sector 6, el vial de borde oeste -de sur a norte- que se interrumpe al incidir, al noroeste, con la franja de suelo urbano que separa el sector del suelo urbanizable no programado que prosigue hasta el término de Piles. En la imagen siguiente (Imagen 6) puede observarse como la trama regular, de cuadrícula, que presenta la ordenación pormenorizada del Sector 19, no tiene nada que ver con la irregular del suelo urbano que la continúa y separa del término municipal de Piles.



Nota. Imagen 6. Véase la articulación del suelo urbano (marrón, imagen izquierda) con el urbanizable no programado (naranja) en el plano de la derecha. Repárese en la prácticamente imposible gestión de este último dada su irregularidad y su extrema dificultad para asumir el coste del vial de borde prolongación de los sectores 6 y 19.

A los antecedentes de hecho relatados resultan de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

ÚNICA. En los términos en que está formulada, la pregunta ha de ser respondida en referencia al planeamiento urbanístico (y su gestión) en aplicación de lo previsto en el artículo 68.3 LOTUP y concordantes de dicha Ley:

3. Toda actividad de transformación o gestión urbanística deberá estar **legitimada** por un planeamiento aprobado y vigente (...).

De lo que resulta que la prolongación del viario objeto de consulta -enlace entre la Avenida dels Llaurados (Oliva) y Ronda Oeste (Piles)- en tanto constituye una determinación de planeamiento urbanístico -artículo 24.1.a) y b) LOTUP- exige de la preexistencia de una ordenación aprobada dentro de un instrumento de planeamiento; circunstancia que, en el supuesto objeto de consulta y para el municipio de Oliva, queda acreditada en cuanto a la

mera existencia de tal planeamiento pero no en cuanto las características (ancho de viario) deseables para el fin que se precisa. Lo pone de manifiesto el informe técnico municipal remitido al afirmar³:

Según el PGOU vigente (...) este vial -la Avinguda dels Llauradors- pertenece al Sistema Local determinante de la Estructura General y Orgánica del Territorio "Red Viaria" a su paso por los Sectores ya urbanizados n.º 6 y n.º 19 "Playa Norte", hasta alcanzar el término municipal de Piles⁴ (...).

Actualmente este último tramo, perteneciente al Sistema Local determinante de la Estructura General y Orgánica del Territorio "Red Viaria", tal y como **está previsto en los planos del PGOU vigente**, tiene **pendiente su ejecución desde donde se encuentra interrumpido hasta el término municipal de Piles**.

El vigente PGOU establece un ancho de vial de 12 metros en dicho tramo. No obstante **es necesario dotarlo con un ancho de 16 metros** para poder conectarlo correctamente con el de la "Avinguda dels Llauradors", que es el ancho que presenta a su paso por los Sectores ya urbanizados n.º 6 y n.º 19 "Playa Norte".

La **clasificación urbanística** de los terrenos colindantes al tramo de vial pendiente de ejecución es la siguiente: al Noreste, Suelo Urbanizable No Programado (SUNP); al Sureste, Suelo No Urbanizable Común (SNU) y, en una pequeña superficie, Suelo No Urbanizable Protegido Cauces (SNUPC) al Suroeste del encuentro de dicho vial con el cauce de la Terranova.

Sin embargo, pese a figurar la prolongación del vial prevista en el planeamiento urbanístico su desarrollo no está adscrito a ningún sector de suelo urbanizable programado con cargo al que asumir el coste de su ejecución. De hecho, tal como puede observarse en la precedente imagen 6, se trata de un sector de difícil programación en tanto su desarrollo deberá armonizar la nueva ordenación que proponga con el suelo urbano preexistente y las edificaciones sin licencia que han ido surgiendo con el paso de los años; árduo empeño que determina una más que improbable programación vista la dificultad de conseguir una ordenación racional y económicamente rentable que permita financiar el vial de borde.

Los artículos 265 a 268 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Oliva (los que regulan el suelo urbanizable no programado) ni ofrecen ayuda ni desvelan clave alguna que permita el desarrollo de dicho suelo; de hecho el desarrollo urbanístico de la playa de Oliva se ha frenado al llegar a la zona sin que, pese a los años transcurridos, se haya presentado ninguna iniciativa (ni pública ni privada) para su desarrollo. Por su parte, la regulación del suelo urbanizable no programado (SUNP) en la LOTUP -artículos 208 y 209- no ofrece apoyatura alguna a los fines del presente informe más allá de la naturaleza fuertemente limitativa de ambos preceptos en lo referente a los actos de uso y edificación a realizar por particulares y una cierta permisibilidad (artículo 209.2 *in fine*) para **actuaciones que no dificulten o desincentiven la ejecución del planeamiento**; de lo que se infiere que, carente de ordenación morfológica el SUNP, pueden ejecutarse actuaciones que, aún no siendo idénticas a las pocas previstas en el planeamiento para dicho suelo, se justifique que no supondrán obstáculo o impedimento para su desarrollo futuro. De contrario, la actuación no contaría con respaldo legal.

La consulta formulada por el ayuntamiento remite la ejecución del vial al "Programa para la mejora de los caminos de interés territorial", actuación de carácter supramunicipal que impulsa la Diputación Provincial de Valencia. Por descontado, dado que se trata de una actuación promovida por una administración pública territorial, la actuación habrá de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 199 LOTUP, visto el carácter homologable al suelo no urbanizable propio del SUNP en tanto no se programa. A dicho respecto, no puede evitarse comentario respecto de lo informado por el STUV en relación a la tramitación y aprobación de un **Plan Especial** para dicho suelo; referencia que debe entenderse más en términos de posibilidad que de mandato visto lo previsto tanto en el artículo 43.1 LOTUP como el artículo 199.5 de esa misma ley. En ambos casos el recurso al plan especial tiene carácter potestativo por

³ Página 1 del informe.

⁴ La Ronda Oeste de Piles está ejecutada hasta el límite de su término municipal con el de Oliva.

parte de la administració actuante; posibilidad que, vistas las circunstancias que determinan el objeto de la consulta, se antoja desaconsejable por excesiva ya que, en realidad, lo único que se pretende es la ejecución de un vial ya previsto en el planeamiento sin haberse planteado, en ningún momento, desarrollar el sector de SUNP en modo alguno.

Finalmente debe tenerse en cuenta que el escrito de consulta incluye informe técnico afirmativo de que la anchura de la prolongación de la “Avinguda dels Llauradors” es de 12 metros conforme al PG (determinación que no proviene de los planos de ordenación estructural del PG ni, tampoco, de sus Normas Urbanísticas⁵) pero que “...se necesita ejecutarlo con un ancho algo mayor, de 16 metros, debido a que ese es precisamente el ancho del tramo de vial que le precede y del que es continuación”; circunstancia que no puede tener otra explicación que la de que el planeamiento de desarrollo de los sectores 19 y 6 amplió la anchura del vial estructural de borde hasta los 16 metros, anchura con la que se ejecutaron. Si esto es así -y no hay razones para pensar que no lo sea- resulta muy difícil aceptar que la modificación efectuada desde el planeamiento de desarrollo (16 metros) a la determinación del PG de que la anchura del vial estructural de borde objeto de informe (12 metros) ya ignoró la determinación de los 12 metros al no tener naturaleza normativa, siendo su carácter meramente **determinante** y, en ningún caso, vinculante. En cualquier caso, lo que sí queda claro es que el *modus operandi* del ayuntamiento con los sectores 19 y 6 evidencia la imposibilidad de que la ejecución del viario objeto de consulta con un ancho de 16 metros, desincentive o impida el desarrollo del planeamiento; ello por la sencilla razón de que, como se ha visto, es precisamente el planeamiento ejecutado el que así lo demanda.

Resumiendo: asumido que el planeamiento ejecutado demanda la anchura de 16 metros para el vial pendiente, no existe ya obstáculo para que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 209.2 LOTUP, el ayuntamiento pueda autorizar el desarrollo del programa⁶ financiado por la Diputación de Valencia con el ancho de 16 metros que le precede; advirtiendo al ayuntamiento que deberá formalizar documentalmente dicha anchura en la primera modificación puntual de plan que tramite (al objeto de garantizar la seguridad jurídica en la publicidad del planeamiento) y, en todo caso, dentro del marco temporal previsto en el artículo 216.1 LOTUP.

⁵ Dato que resulta de capital importancia a los efectos del presente informe en tanto la determinación del ancho de 12 metros procede de la Memoria del PG y no de uno de sus documentos con eficacia normativa: los planos o las Normas Urbanísticas de rango estructural (véase artículo 34.4 LOTUP).

⁶ En el marco del artículo 209 LOTUP.

CONCLUSIONES

ÚNICA. No le resulta exigible al ayuntamiento de Oliva la aprobación de un Plan Especial para autorizar, con un ancho de viario de 16 metros para la Avinguda dels Llauradors, el Programa para la mejora de los caminos de interés territorial que financia la Diputación de Valencia y que incluye la ejecución del citado viario; autorización que podrá llevar a cabo de conformidad a lo razonado y en los términos expuestos en la Consideración Única del presente informe.

Valencia, 11 de noviembre de 2020.

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO