

**Expediente:** C-13/2020 HF  
**Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial**  
**Municipio:** Cullera.  
**Asunto:** Cómputo plazos DT PATIVEL Sector Vega-port.

**Ayuntamiento de Cullera**  
**Plaça d'Espanya, 1**  
**46400 Cullera**

En fecha RED **29 de junio de 2020**, se recibió en el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial (SRJIT) de la Dirección General de Urbanismo (DGU) de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de CULLERA formulando **consulta** en relación con el inicio del cómputo del plazo previsto en la Disposición Transitoria Primera (DT 1.4) del PATIVEL<sup>1</sup> y su aplicación al Sector Vega-Port del vigente Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Cullera; consulta que el ayuntamiento concreta en los términos siguientes:

Pongo en su conocimiento que este ayuntamiento, mediante acuerdo plenario de **30/07/2018**, acordó, entre otras cosas, **abrir la modalidad de la gestión indirecta del Sector Vega-Port**, habida cuenta de que los propietarios del referido Sector no se habían pronunciado en utilizar la facultad de gestión por sus propios medios según lo previsto en los artículos 114, 118 y 121.4 LOTUP<sup>2</sup>.

El Sector Vega-Port es un suelo que está sujeto a los **suelos transitorios** que esa administración autonómica ha reconocido como tales al ostentar un Plan Parcial y un Programación aprobada con carácter previo.

Como antecedentes del Sector tenemos los siguientes:

(...)

Entre las inquietudes que ostenta este ayuntamiento tras la entrada en vigor del PATIVEL, está la de saber la opinión de esa Consellería respecto de la interpretación concreta del inicio del cómputo de los plazos en función de lo previsto en la Disposición Transitoria 1.4 (DT 1.4); en concreto, conocer si dicho inicio del cómputo de este plazo no se produce por determinadas circunstancias como las que puede sufrir este sector y, en concreto, las siguientes:

- El **cambio de la modalidad de gestión**, pasando de la gestión directa a indirecta y la demora que se produzca hasta la aprobación de una nueva programación y nombramiento de un agente urbanizador que lleva a cabo, mediante gestión indirecta, la labor de urbanización.
- El condicionante sobrevenido que supone que la empresa suministradora Red Eléctrica Española IBERDROLA SAU **no garantice el suministro eléctrico del Sector** hasta que se incluya una nueva línea eléctrica de 220.000v que, posiblemente, se incluya en el Plan 2021/2026.

De la lectura de la DT 1.4 del PATIVEL, **este ayuntamiento entiende que el inicio del cómputo de los cinco años para iniciar las obras que prevé la DT 1.1 para estos suelos transitorios no empieza a computar cuando existan unas causas como las que le han surgido a este ayuntamiento como es**

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

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

que quien otorgaba respaldo económico a la programación (el IVVSA<sup>3</sup>) ha instado la resolución del convenio al sufrir una reestructuración e integrarse en otro ente público y no querer continuar con la actuación urbanística; como también EMUCSA<sup>4</sup> (empresa pública municipal), que era el agente Urbanizador, ha tenido que disolverse en virtud de las nuevas normativas de Hacienda (Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenimiento de la Administración Local; Real Decreto 8/2013, de 28 de junio; y el acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos (...)).

Por otra parte, es un hecho objetivo y ajeno a las circunstancias del desarrollo urbanístico de este Sector el que la empresa responsable del suministro eléctrico no garantice su adecuada conexión hasta que dentro de unos años (mínimo 2023) cuando se consiga traer una línea aérea de alta tensión y se ejecuten todas las infraestructuras necesarias para dotar de suministro eléctrico a la urbanización y las futuras edificaciones y demás infraestructuras eléctricas de la zona.

En consecuencia con lo anterior, se ruega que **nos informen de forma clara e indubitada la interpretación que entiende esa Conselleria sobre la aplicación del inicio de cómputo de plazos que prevé la DT 1 PATIVEL a los hechos mencionados, para de esta forma otorgar mayor seguridad y certeza a la futura nueva programación de este Sector**, ya que la inversión económica que se precisa para el desarrollo de esta urbanización es muy considerable y requiere de una seguridad y certeza para que cualquier inversionista tenga clara la actuación y se decida a acometer la misma sin ningún tipo de incertidumbre.

En relación a la consulta formulada deben tenerse en cuenta, por relevantes, los siguientes

## ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** Se tienen por reproducidos los que el ayuntamiento de Cullera relata en su escrito de consulta; particularmente los relativos a la tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico de aplicación y la programación correspondiente.

**Segundo.** En fecha **30/01/2018** el pleno del ayuntamiento de Cullera acordó **resolver el convenio** suscrito entre dicho ayuntamiento y el IVVSA<sup>5</sup> para la gestión y desarrollo del Sector "Vega-Port".

**Tercero.** En fecha **30/07/2018**, el ayuntamiento de Cullera adoptó acuerdo plenario sustituyendo la modalidad de gestión directa del PAI Vega-Port por la gestión por los propietarios y, caso de no aceptarse por ellos, por la **gestión indirecta** y tramitar de oficio unas nuevas Bases de Programación.

3 Se está refiriendo al antiguo Instituto Valenciano de la Vivienda Sociedad Anónima.

4 Empresa Municipal Urbanizadora de Cullera Sociedad Anónima.

5 En su día absorbido por el Ente de Infraestructuras de la Generalitat (EIGE) y hoy incardinado en la Entidad Valenciana d'Habitatge i Sòl (EVHS).

**Cuarto.** En fecha **08/10/2019**, el Juzgado de lo contencioso administrativo n.º 9 de Valencia dictó **sentencia n.º 309/2019** (PO 578/2018) estimando parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Agrupación de Interés Urbanístico (AIU) del Sector NPR-5 “Vega-Port” de Cullera, **declarando nulo el acuerdo plenario de dicho municipio, de 30/07/2018, en tanto se sustituía la modalidad de gestión** del Programa de Actuación Integrada (PAI) aprobado en su día para el desarrollo del Sector NPR-5 “Vega-Port” de Cullera.

**Quinto.** En fecha **15/01/2020**, el Juzgado de lo contencioso administrativo n.º 9 de Valencia dictó **sentencia n.º 13/2020** (PO 126/2018) desestimando el recurso interpuesto por la Agrupación de Interés Urbanístico (AIU) del Sector NPR-5 “Vega Port” de Cullera y otros contra el acuerdo plenario de **30/01/2018** al que se refiere el ordinal segundo de esta relación de antecedentes y por el que se resolvió el convenio, suscrito el 11/12/2003 entre el ayuntamiento de Cullera y el IVVSA, para la gestión y actuación en el Sector NPR-5 “Vega-Port” de Cullera.

**Sexto.** La Directora General de Política Territorial y Paisaje (DGPTP), en fecha **24/02/2020**, dictó **Instrucción aclaratoria** de posibles dudas interpretativas en relación a la Disposición Transitoria Primera del PATIVEL.

**Séptimo.** En fecha **xxx** el ayuntamiento de Cullera formuló a la DGU la consulta reseñada al inicio del presente informe.

A los antecedentes de hecho relacionados resultan de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PREVIA.** Aún cuando el presente informe examina en profundidad la Disposición Transitoria Primera, punto 4 (DT 1.4) del PATIVEL no pretende, en ningún momento, inmiscuirse en las competencias propias de la DGPTP ni busca emitir pronunciamiento sobre la aplicación del PATIVEL en cuestiones que -al contrario de la que constituye objeto de consulta- no tengan grado de contenido urbanístico tal que demanden obligatorio posicionamiento de la DGU.

Así ocurre, efectivamente, con el supuesto planteado por el ayuntamiento de Cullera, en tanto los interrogantes que plantea no cuestionan la solución transitoria arbitrada por el PATIVEL respecto del Sector NPR-5 “Vega-Port”, sino que guardan intrínseca relación con su **aplicación práctica en el terreno de la gestión urbanística** y, más concretamente, en la incidencia de la DT 1.4 en el proceso de desarrollo y ejecución de la programación aprobada; cuestión, esta sí, íntegramente urbanística.



De ahí que la DGU haya abordado la respuesta a la consulta planteada a partir de la incidencia que el retraso en la ejecución de la traída de las infraestructuras de la red eléctrica tiene tanto en la cuantificación de las cargas de urbanización del Programa como en los plazos aprobados para su terminación (con las repercusiones que ello comporta para la relación contractual ayuntamiento-Urbanizador y, también, para los propietarios del suelo incluido en el ámbito de la actuación); pero todo ello con pleno respeto a las competencias y atribuciones de la DGPTP. Por consiguiente -tal como la lectura de las Consideraciones que siguen permitirán comprobar- la respuesta a los interrogantes planteados por el consultante se efectúa a partir de la Instrucción dictada por la propia DGPTP, siguiendo los **criterios** esbozados en ella misma y llegando a las conclusiones que la aplicación de aquellos predetermina.

**PRIMERA.** El **objeto** de la consulta que se informa no es otro que el de dilucidar si resulta posible incardinar las vicisitudes y circunstancias relatadas en los antecedentes de hecho dentro de lo establecido en la DT1.4 del PATIVEL; de modo que el cómputo de los plazos previstos en el punto primero de la Transitoria se computen atendiendo a lo establecido en el cuarto.

Conviene recordar, a dicho respecto, que la citada Transitoria **excepciona** de la aplicación de la normativa del PATIVEL a los suelos con programa de actuación aprobado. Lo hace en los términos siguientes:

**Primera. Ámbitos con programa de actuación aprobado.**

1. Los suelos con programa de actuación aprobado incluidos en el ámbito del presente plan, e identificados en los planos de ordenación con el rótulo “Disposición Transitoria”, **deberán** ejecutar y finalizar las obras de urbanización en los plazos y condiciones establecidos en la legislación vigente en el momento de la aprobación del programa. En ningún caso, el inicio de las obras de urbanización podrá superar los **cinco años** desde la aprobación del presente plan y la finalización y recepción de las obras de urbanización y dotaciones públicas **cinco años más**.
2. Transcurridos los plazos indicados sin haberse cumplido las obligaciones indicadas, el suelo quedará sujeto al régimen establecido en este plan.
3. En los programas de actuación aprobados que se ejecuten al amparo de esta disposición se podrán introducir las siguientes modificaciones con la finalidad de facilitar su gestión:
  - a) Forma de gestión y agente urbanizador.
  - b) Ordenación pormenorizada del planeamiento que se ejecute.
  - c) Los cambios que resulten necesarios como consecuencia de informes sectoriales preceptivos y vinculantes o por modificaciones de la legislación vigente.
4. Los programas anteriormente indicados **cuya ejecución está paralizada por causas imputables a la administración o sus concesionarios**, los plazos de ejecución comenzarán a computar cuando sea posible su ejecución.

Conforme, pues, al régimen transitorio del PATIVEL, al suelo del Sector NPR-5 “Vega Port” de Cullera -en tanto que suelo urbanizable **programado** (puesto que así lo afirma el ayuntamiento consultante)- le es exigible la ejecución y finalización de las obras de urbanización en los plazos establecidos en la transcrita DT1.1; obligación que incumbe, de forma inmediata, al agente Urbanizador del PAI aprobado y, de modo mediato, al ayuntamiento de Cullera en tanto que administración actuante y responsable último del desarrollo de la actuación.

A dicho respecto deben tenerse en cuenta dos **enunciados** fundamentales. El primero de ellos trae causa de la naturaleza pública tanto del planeamiento como de la gestión urbanística<sup>6</sup>, de lo que se deriva la pertinencia para el interés público de que lo previsto en el planeamiento aprobado se desarrolle y ejecute. El segundo obedece a que la aprobación de planeamiento y, sobre todo, de la programación, generan un marco jurídico que sirve de referencia a los administrados para la toma de decisiones de inversión en la **confianza legítima** de que la administración proveerá el desarrollo y ejecución de las directrices del planeamiento en los plazos y condiciones previstos en la programación. Se trata, en definitiva, de la vieja “seguridad jurídica” cuyo aporte es inherente a la propia naturaleza de la administración pública y cuya quiebra culpable deviene, para ésta, en responsabilidad patrimonial y la subsiguiente indemnización de reparar, mediante indemnización, el quebranto causado.

Así pues, tanto la seguridad jurídica<sup>7</sup>, como su correlato la confianza legítima<sup>8</sup>, inspiran el contenido de la DT 1ª PATIVEL hasta el punto que impregnar todo el texto de la norma y aflorar, sobre todo, en su punto 4. De ahí que cualquier interpretación de la transitoria (con ocasión de su aplicación) no pueda ignorar el **bien jurídico protegido** integrado por los dos principios mentados y haya de efectuarse con pleno rechazo a la literalidad cuantitativa de los plazos habilitados por aquella, en tanto ello comporte perjuicio o menoscabo del bien jurídico protegido por la propia norma.

Lo explica muy bien la Instrucción aclaratoria<sup>9</sup> remitida por la DGPTP a los municipios incluidos en el ámbito de la DT 1ª:

En el moment d'elaboració del PATIVEL, es va analitzar el conflicte d'interessos; d'una banda l'interés general a protegir uns sòls amb valors descrits i identificats en el pla, i d'un altre, l'interés general en no carregar les arques públiques amb les possibles indemnitzacions que pogera generar la desclassificació d'aquests sòls. Com a conseqüència d'aquesta anàlisi, i amb la finalitat de sopesar tots dos interessos generals, es va establir aquest règim transitori. Per tant, de conformitat amb el que s'estableix en el PATIVEL, durant els cinc + cinc anys **preval l'interés general d'evitar les possibles indemnitzacions per desclassificació de sòl**, prevalent en aquest període i en els àmbits transitoris, el planejament municipal respecte del PATIVEL (...).

Es a partir de aquí que la interpretación de la DT 1ª.4 PATIVEL no puede obviar el interés público inherente en evitar una eventual exigencia de responsabilidad patrimonial a las administraciones implicadas en el desarrollo del Sector NPR-5 “Vega Port” de Cullera; tanto la **contractual** entre ayuntamiento y Urbanizador como la **extracontractual** que podrían reclamar de aquellas los propietarios de suelo incluidos en el ámbito del Sector. Es desde esta perspectiva, pues, que las Consideraciones siguientes examinan la aplicación de la DT 1ª. 4 al supuesto objeto de consulta.

6 Lo que ya proclamó la LRAU (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana) en su artículo 1.1: “La actividad urbanística regulada en la presente ley es una **función pública** (...)”.

7 Artículo 9.3 Constitución española.

8 Artículo 3.1.e) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

9 Véase antecedente de hecho n.º 6.

**SEGUNDA.** Afirma el consultante que son diversos los factores que han retrasado el desarrollo y ejecución del PAI Sector NPR-5 “Vega Port” de Cullera:

- de un lado “...que quien otorgaba respaldo económico a la programación (el IVVSA) ha instado la resolución del convenio al sufrir una reestructuración y reorganizarse en otro ente público y no querer continuar con esta actuación urbanística...”

- de otro que “...EMUCSA (empresa pública municipal), que era el Agente Urbanizador, ha tenido que disolverse en virtud de las nuevas normativas de hacienda (Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenimiento de la Administración Local)”.

- y, finalmente, que “...es un hecho objetivo y ajeno a las circunstancias del desarrollo urbanístico de este Sector, el que la empresa responsable del suministro eléctrico (Red Eléctrica Española SA e IBERDROLA SAU) no garantice su adecuada conexión hasta dentro de unos años (mínimo 2023) cuando se consiga traer una línea aérea de alta tensión y se ejecuten todas las infraestructuras necesarias para dotar de suministro eléctrico a la urbanización y las futuras edificaciones y demás infraestructuras de la zona”.

Pues bien, ni el primer ni el segundo justificante pueden ser acogidos a los efectos de lo establecido en la DT 1ª.4 PATIVEL. El primero en tanto la naturaleza de función pública inherente a la Programación y la competencia municipal exclusiva sobre su aprobación, desarrollo y ejecución no permiten invocar la resolución de la relación contractual (convenio) con el IVVSA como motivo suficiente -en el sentido de **causa imposibilitante**<sup>10</sup>- para justificar la suspensión del cómputo del plazo de cinco años previsto en la DT 1ª.1. No lo es en tanto el ayuntamiento (como así sucedió) debe asumir *motu proprio* el compromiso inversor que supone la programación con cargo a su presupuesto, vía gestión directa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 113.1 LOTUP; ello sin perjuicio de que, en uso de lo previsto en los puntos 2 y 3 del artículo 113 LOTUP, pueda encomendar la función urbanizadora a los propietarios (113.2) o, en régimen de gestión indirecta (113.3) a los particulares. Idéntica reflexión resulta de aplicación al argumento relativo a la disolución de EMUCSA.

Ya se ha advertido que el ayuntamiento asumió la gestión directa de la actuación con ocasión del inicio de la programación (2003), si bien -prácticamente a renglón seguido- formalizó convenio de colaboración con el IVVSA (a quien encomendó el desarrollo del PAI); convenio que resultó resuelto, por mutuo acuerdo, en enero de 2017. A partir de ahí, tal como se relata en los antecedentes de hecho, el ayuntamiento inició los trámites para la gestión indirecta al tiempo que afrontó los pleitos también relacionados y la ejecución de las sentencias recaídas en los mismos. Pues bien, ni el cambio de sistema de gestión ni las sentencias recaídas en los recursos jurisdiccionales presentados son relevantes a los efectos de justificar la aplicación de la DT 1ª.4 PATIVEL al supuesto en tanto no revisten carácter de **causa imposibilitante** del desarrollo de la programación sino que se limitan a ser simple **causa dificultante** de la misma, en los términos en que la Instrucción de la DGPTP efectúa tal distinción.

---

10 Cuya existencia y concurrencia al supuesto exige la Instrucción aclaratoria de la DGPTP para la aplicación de la DT 1ª.4.

**TERCERA.** Efectivamente, la antedicha Instrucció<sup>11</sup> incluye la distinció anteriormente aludida en relació a la acreditació de causació suficiente para la aplicació de la DT 1<sup>a</sup>.4:

Per últim, respecte de las causas imputables a l'administració o els seus concessionaris per a la correcta aplicació del punt quart de la Disposició Transitoria Primera, la interpretació que cal fer d'aquest és, partint del fet que res té a veure la prerrogativa establida en l'apartat 4 de la Transitoria amb la possibilitat atorgada en l'apartat 3 d'introduir determinades modificacions en els programes afectats per la transitoria es la següent: L'apartat 4 està fent referència a aquells programes d'actuació integrada l'execució dels quals no s'ha pogut dur a terme per causes imputables a l'administració; entenet per aquestes a aquelles que "**impossibiliten**" l'execució, però no aquelles que la "**dificulten**". Es a dir, una causa imputable a l'administració seria l'obligació que es realitzara algún tipus d'infraestructura amb caràcter previ a l'inici de les obres d'urbanització (depuradora, rotonda d'accés,...) però en cap cas seria imputable a l'administració les dificultats pròpies de tramitar i gestionar un expedient complex des del punt de vista documental i d'abast amb d'una pluralitat d'interessats (...).

Ya se ha dicho que, a partir del distingo que introduce el texto transcrito, no pueden acogerse las dos primeras causas de suspensión del cómputo de cinco años invocadas por el ayuntamiento, en tanto no pueden calificarse de causas "imposibilitantes" sino meramente "dificultantes". Cuestión distinta es la causa invocada por el ayuntamiento -tercera- relativa a la imposibilidad actual de garantizar el suministro de energía eléctrica conforme al *planning* temporal de la obra de urbanización; problema que sí presenta tintes "imposibilitantes" en orden al inicio de la obra de urbanización puesto que no sólo altera las circunstancias físicas relativas a la conexión de las redes de suministro de energía eléctrica sino que, dada la **inconcreción temporal** de poder acreditar fecha efectiva de existencia de suministro, pone en cuestión la certidumbre de la cuantificación aprobada para las cargas de urbanización y, al tiempo, impide poder ordenar el inicio de las obras mientras no se despeje dicha incógnita.

Por descontado, el consultante ha acreditado fehacientemente la dificultad imposibilitante invocada en referencia a que la previsió de RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA SA de incluir en su programa quinquenal de inversiones el proyecto de tendido de una línea de alta tensión entre Benicull y Cullera, imprescindible para dotar de suministro al Sector NPR-5 "Vega Port" de Cullera, quedó paralizada a causa de informe medioambiental desfavorable por el carácter aéreo de la mayor parte de la línea proyectada. El actual programa de inversiones (2015/2020) no contiene dotación presupuestaria para dicho proyecto, debiendo incluirse en el **programa 2021/2026**, actualmente en tramitación.

---

11 Punto 3 de la Instrucción.

## CONCLUSIONES

**ÚNICA.** Procede, a efectos de lo previsto en el artículo 135.2.a) LOTUP en orden a la modificación del Programa (en este caso, a sus límites temporales), considerar causa suficiente a dicho efecto la apreciada como “imposibilitante” en la Consideración Tercera del presente informe, también a los efectos de lo dispuesto en la DT 1ª.4 PATIVEL; todo ello por las razones y en los términos expuestos en las Consideraciones Primera a Tercera.

**EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO**