

SERVEI D'ASSESSORAMENT MUNICIPAL E INTERVENCIÓ URBANÍSTICA

Expedient: C-32/2022 HF TAC 2735300

Municipi: PILAR DE LA HORADADA.

Assumpte: Modificació PGOU junt camp de futbol.

AJUNTAMENT PILAR DE LA HORADADA
PLAÇA CAMPOAMOR, NÚM. 2
03190- PILAR DE LA HORADADA- ALACANT

En data **18/05/2022** va entrar en el Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística (SAMIU), de la Direcció General d'Urbanisme (DGU), de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPM), escrit de l'Ajuntament de Pilar de la Horadada, pel qual es formula **consulta** a la DGU en relació a la possibilitat de resoldre el Programa d'actuació integrada (PAI) dels sectors SP-3 i SP-4 delimitats pel PGOU¹ d'aquest municipi; consulta que l'escrit municipal concreta de la manera següent:

CONSULTA

A l'atenció del Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística de la Direcció General d'Urbanisme de la Generalitat Valenciana, se li planteja la següent consulta sorgida en el municipi de Pilar de la Horadada:

La problemàtica sorgeix respecte a un conjunt de naus que el PGOU el contempla com a urbà, ús terciari, però sense desenvolupament detallat, és a dir, no disposa de carrers entre naus, ni cessions, etc. S'acompanya a continuació fotografia on les naus objecte de consulta són les que es troben entre les línies roges:

El problema sorgeix perquè un propietari d'una d'aquestes naus (que és una nàutica) vol comprar terreny en la part posterior per a fer una altra nau que físicament seria una ampliació de l'existent, però vol que siga una nau i finca registral independent, però ens trobem amb la problemàtica que no podem donar llicència de segregació perquè aquest terreny no té accés directe a la via pública, amb el que no tindria adquirida la condició de solar, tot això analitzat des de la perspectiva que no vol agrupar la nau (l'existent està a nom del pare i el fill és el que vol comprar el terreny i fer la segona nau).

El Pla general traça un carrer que ocupa part de les naus edificades, tal com es veu en groc en l'ortofoto (s'adjunta com a annex I). Per aquest motiu, no sembla viable la possibilitat descrita en l'article 26.4 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, respecte a la possibilitat de promoure complex immobiliari o constitució de propietat horitzontal, amb assenyament d'element comú per a garantir l'accés de la nau a edificar.

En conclusió, les qüestions serien les següents:

1 Pla general d'ordenació urbana.

Si es pot atorgar llicència de segregació o quina altra classe de solució jurídica es pot plantejar per al supòsit descrit?

Si seria necessari tramitar la modificació del PGOU?

Pilar de la Horadada, en data de fitxa.

En relació amb el supòsit plantejat han de tindre's en compte els següents

ANTECEDENTS DE FET

Únic. Es tenen per reproduïts els relatats en l'escrit de consulta, particularment els següents:

- El municipi de Pilar de la Horadada disposa de Pla general d'ordenació urbana (PGOU), aprovat mitjançant acord de la CTUA², de data 03/02/2000, publicat en el BOPA³ núm. 73, de 28/03/2000, i que figura el sòl objecte de consulta classificat com a **urbà**.
- L'ajuntament aporta pla d'ordenació detallada i ortofoto amb superposició d'alineacions dels quals resulta:

- L'existència **d'un bon nombre de naus industrials** amb façana al c/ Clara Campoamor, situades en la façana est d'una illa que, per l'oest, limita amb el sòl no urbanitzable sense vial de vora, i que les parts de darrere de les naus donen a sòl rural.
- l'alineació de vial prevista en el PG per al c/ Clara Campoamor comporta un viari del doble d'amplària de l'actualment existent⁴, per la qual cosa bona part de les naus hauran de ser demolides per a fer possible la seua ampliació. La previsió del PGOU té com a conseqüència el que les naus existents hagen de reputar-se en situació de **fora d'ordenació**.

- L'ajuntament, en el seu escrit, posa de manifest la **inexistència de gestió urbanística prevista en el planejament** per a l'illa en qüestió, del que resulta la impossibilitat d'ampliació del c/ Clara Campoamor d'una altra manera que no siga l'expropiació (amb indemnització d'edificació + activitats existents).

En les ortofotos que segueixen s'aprecien clarament els antecedents relatats:

Així, en la primera ortofoto doble pot observar-se, a la dreta, les naus existents en la parcel·la de sòl delimitada pel c/ de Clara Campoamor i el sòl no urbanitzable; i, a l'esquerra, la ubicació d'aquesta illa respecte del nucli urbà, on es pot apreciar clarament com l'esmentat carrer està pensat per a ser la prolongació de la ronda de Llevant. En la segona ortofoto doble s'aprecia, a l'esquerra les alineacions de l'illa (traçat en roig) i, a la dreta, la incidència de l'alineació nord del c/ de Clara Campoamor sobre les naus existents. La tercera ortofoto doble inclou, a l'esquerra, el plànol núm. 6 de l'ordenació estructural del PGOU, en el qual es pot apreciar el caràcter estructural del c/ de Clara Campoamor, destinada -en la seua qualitat de prolongació de la Ronda de Llevant- a unir la CV-925 amb la prolongació de l'actual avinguda de la Venta, i **anellar així les rondes de la ciutat**; a la dreta es poden apreciar les alineacions marcades per a les naus industrials en el plànol núm. 14, d'ordenació detallada, també del PGOU.

2 Comissió Territorial d'Urbanisme d'Alacant.

3 Butlletí Oficial de la Província d'Alacant.

4 Amb idèntica amplària a la de la Ronda de Llevant, ja executada.

Als antecedents transcrits resulten d'aplicació les següents

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRÈVIA. Dels antecedents relatats resulta la constatació d'una **manca** del PGOU de Pilar de la Horadada: la inexistència de previsions de gestió fiables, executables i assumibles per a l'àmbit de sòl objecte d'informe, a la qual ha de sumar-se la inconseqüència no resolta entre la prolongació de la Ronda de Llevant a través del c/ Clara Campoamor fins a arribar a la futura prolongació de l'actual avinguda de la Venta sense haver tingut en compte la seua incidència sobre el consolidat industrial afectat.

Efectivament, la previsió d'anellat viari previst en el PGOU per a l'oest de la ciutat, al sud de la CV-925, està per executar i encara per planificar amb el detall que seria de desitjar, perquè la prolongació sud del c/ de Clara Campoamor figura en el plànol estructural del PGOU com una línia merament indicativa per al futur, més que com una efectiva previsió. D'altra banda, no sembla -vist el temps transcorregut des de l'aprovació del PGOU i les previsions de creixement a mitjà i llarg termini de la ciutat- que existisca necessitat de resoldre -a curt o a mitjà termini- l'anellat de les rondes (o això es després de l'escrit de consulta i de les converses amb responsables municipals).

D'aquesta manera, la resposta als interrogants plantejats per l'Ajuntament de Pilar de la Horadada en el seu escrit de consulta, es farà a partir de l'escenari descrit en el paràgraf anterior, particularment pel que fa a la possibilitat d'atorgament de llicències d'obres i usos provisionals en la ubicació objecte de consulta (inclosa la de parcel·lació interessada per l'ajuntament).

PRIMERA. Ja s'ha manifestat, en la consideració anterior, que les alineacions fixades pel vigent PGOU per al c/ de Clara Campoamor comporten una sèrie de conseqüències que ni el PGOU va preveure ni l'ajuntament ha tingut en compte de cara a buscar-los una possible solució. En síntesi:

- El PGOU **no té previst cap sistema de gestió per a fer efectiva l'ampliació** de l'ample actual del c/ de Clara Campoamor.
- La delimitació de l'illa en la qual se situen les naus afectades per l'ampliació del carrer **manca de viari limítrof** pel nord-oest, i d'això es deriva la **impossibilitat de qualsevol generació de parcel·la amb façana nord-oest**, perquè **mancaria de façana** a causa de la no previsió de viari; cosa que obliga al fet que la total ocupació de l'illa s'efectue mitjançant l'ampliació de les naus existents amb part posterior resultant a SNU i sense possibilitat d'accés per darrere.
- El PGOU deixa **fora d'ordenació** les naus existents, en determinar l'alineació oest del c/ de Clara Campoamor l'obligatòria **demolicció de bona part d'aquestes naus**. D'això es deriva l'obligació municipal d'haver d'assumir

quantioses indemnitzacions i, al temps, la dificultat de poder atorgar les llicències que pogueren necessitar les activitats existents ateses les restriccions inherents a allò fora d'ordenació.

La discordança entre l'obligació de l'ajuntament d'atendre -mitjançant l'atorgament de les autoritzacions corresponents (sempre dins de la normativa d'aplicació- les necessitats del normal funcionament de les empreses situades i les previsions del vigent PGOU respecte de l'anellat de les rondes viàries pot resoldre's a partir del que es preveu en la DEUT⁵ tercera:

La xarxa primària o estructural no pot ser modificada, **encara que es pot millorar en el traçat i amplària**. En qualsevol cas, els traçats de les vies de titularitat no municipal s'hauran d'adaptar als projectes adaptats pels òrgans competents.

Del text transcrit resulta la possibilitat de modificació del traçat del viari del c/ Clara Campoamor, ja que aquest forma part de la xarxa viària estructural. Per tant, l'Ajuntament pot mitjançant el procediment previst en l'article 67 del TRLOTUP⁶, tramitar una modificació puntual del PGOU que reajuste el traçat del c/ de Clara Campoamor, sense alterar la seua amplària prevista, de manera que la seua alineació oest coincidisca amb les façanes de les naus existents (cosa que resulta totalment factible perquè, en termes d'edificacions o instal·lacions, únicament quedaria afectada la graderia del camp de futbol). La possibilitat de reduir l'amplària prevista per al c/ de Campoamor -encara que possible- resulta més complexa, ja que això exigiria incorporar al projecte de modificació un **estudi de mobilitat** justificatiu de la innecessarietat, a curt i mitjà termini, de l'amplària hui prevista en el vigent PGOU. Encara que possible, resulta més recomanable -per simplicitat i rapidesa- l'alternativa anterior.

D'altra banda, la modificació puntual al·ludida hauria d'incorporar la **delimitació d'un viari limítrof** per a la totalitat de l'illa en la qual se situen les naus existents, la qual cosa permetria la **generació de façana** en el costat oest de l'illa i la consegüent possibilitat de parcel·lacions habilitants de les implantacions de naus/activitats amb entrada oest. Sense la generació d'aquest viari limítrof per a l'illa, les parcel·lacions esdevenen impossibles en no disposar de façana a vial públic les parcel·les resultants.

SEGONA. L'eventual atorgament, per part de l'Ajuntament de Pilar de la Horadada, de **llicències d'obres i usos provisionals** -previstes en l'article 235 TRLOTUP- queda a costa de la tramitació de la modificació de planejament a la qual es refereix la consideració anterior. Així resulta de l'exigència **que no es produïska dificultat o desincentivació de l'execució del planejament**, establida en el punt 1 de l'esmentat article 235, sense que haja d'atendre's a les majors o menors característiques de provisionalitat de l'obra o activitat que es pretén autoritzar amb caràcter provisional.

En aquest sentit ja s'ha pronunciat, en diverses ocasions, la Direcció General d'Urbanisme en informes emesos en resposta a consultes formulades per diversos ajuntaments (així, per exemple, les consultes C-30/2017 o C-35/2019, emeses a sol·licitud dels ajuntaments de l'Alfàs del Pi i Cullera, respectivament), i que recullen la **doctrina jurisprudencial** que considera l'atorgament de llicències provisionals com un mitjà per a evitar les nocives conseqüències que, per als particulars, comporta la inactivitat municipal. Per totes, la sentència TS de 03/12/1991 l'expressa així:

«Es fa necessari insistir i ressaltar que, sent notòria la lentitud que afecta sovint l'execució del planejament, les llicències provisionals constitueixen, en si mateix, una manifestació del principi de proporcionalitat en un sentit

5 Directrius definitòries de l'estratègia d'evolució urbana i d'ocupació del territori.

6 Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

eminentment temporal: si a la vista del ritme d'execució del planejament, **una obra o ús provisional no dificulta tal execució, no serà proporcionat impedir-les.** Són, doncs, aquestes llicències un últim esforç del nostre ordenament per a **evitar restriccions no justificades** a l'exercici dels drets i es fonamenten en la **necessitat de no impedir obres o usos que resulten innocus per a l'interés públic**.

I també en aquest sentit la sentència TSJ de Catalunya, de 05/10/2007:

«La provisionalitat i excepcionalitat contemplades en (...) són conceptes jurídics que han de ser determinats. La provisionalitat **no ha de referir-se a les característiques constructives** més o menys permanents de l'edificació o instal·lació, perquè encara que la paraula "provisional" també tinga l'accepció relativa a l'objecte i això puga ser, en algun cas, rellevant per a valorar les circumstàncies concurrents, és allò fonamental perquè unes obres o usos puguen ser considerades provisionals -i per això, es puguen atorgar llicències- **que no hagen de dificultar l'execució del planejament**»

Del que resulta que un eventual atorgament de llicències provisionals en l'illa de les naus fora d'ordenació objecte d'aquest informe **exigeix, com a condició prèvia, l'existència de, com menys, un procediment de modificació puntual del PGOU de Pilar de la Horadada** en el qual encaixen -encara en un futur- les obres i activitats proposades en les llicències que se sol·liciten amb caràcter provisional. Per consegüent, **aquest atorgament només procediria una vegada iniciat aquest procediment de modificació puntual del PGOU** en els termes establits en l'article 52 del TRLOTUP. Per descomptat, les llicències provisionals que eventualment pogueren atorgar-se hauran de respectar totes les prevencions exigides en l'article 235 del TRLOTUP.

TERCERA. Quant al procediment a través del qual enquadrar tot l'anterior, és procedent manifestar que la modificació del pla a través de la qual es reestructure el traçat del c/ de Clara Campoamor i s'anelle, amb el viari, l'illa de les naus existents, haurà de tindre el **contingut documental** exigít en l'article 40.3 del TRLOTUP. Particular èmfasi ha d'efectuar-se en relació a la **memòria del document, que haurà de justificar detalladament la seua conveniència i necessitat a partir dels perjudicis que l'ordenació actual comporta per a les activitats empresarials que es desenvolupen en les naus afectades per la situació de fora d'ordenació generada per la futura ampliació del c/ de Clara Campoamor; per les indemnitzacions que, per responsabilitat patrimonial, pot veure's l'Ajuntament abocat a haver de fer front; per la deficient regulació urbanística del PGOU per a aquesta zona i la seua necessitat de millora i, finalment, per la indemnitat per a l'interés públic que suposen els canvis que plantejarà la modificació.** La seua **documentació econòmica**⁷ -estudi de viabilitat econòmica i estudi de sostenibilitat econòmica- explicitarà les anteriors consideracions en referència a la **fitxa de gestió** que haurà d'incorporar⁸ i que establirà els paràmetres urbanístics a aplicar en l'àmbit de la **unitat d'execució** que delimitarà la modificació a l'efecte de la **reparcel·lació** i urbanització dels terrenys inclosos en el seu àmbit.

7 Vegeu article 40.3^a).5é TRLOTUP.

8 Vegeu article 39.b).3r.

I tot això **sense que tal modificació pugui considerar-se estructural** -malgrat tindre tal condició el c/ de Clara Campoamor- mentre la transcrita DEUT tercera⁹ habilita la modificació del traçat d'aquest vial estructural, **corresponent a l'ajuntament de Pilar de la Horadada la seua tramitació i aprovació, com a òrgan promotor i substantiu**¹⁰ alhora, en aplicació del que es disposa en l'article 44.6 de TRLOTUP. Idèntica consideració ha d'efectuar-se respecte de l'avaluació **ambiental** de la modificació que, per així establir-ho l'article 49.2 del TRLOTUP, correspondrà a l'ajuntament com a òrgan ambiental.

A priori la modificació de pla no comporta -no ha de comportar- fallida de l'equilibri actual entre dotacions públiques i aprofitament lucratiu, perquè la generació de sòl viari que anella l'illa de les naus existents permet mantindre aquest equilibri sense que es produïska disminució de la ràtio de sòl públic, i es compleix d'aquesta manera l'exigència de l'article 67.3 del TRLOTUP. El fet que la modificació no comporte increment d'edificabilitat excusa suplementar estàndards urbanístics, i es **mantindrà l'estàndard dotacional global** conforme a l'exigit en el citat article 67.3 del TRLOTUP. Com ja s'ha afirmat, iniciat el procediment de modificació del pla conforme al que s'ha dit, pot l'ajuntament tramitar i atorgar llicències d'obres i usos provisionals conforme al que es preveu en l'article 235 del TRLOTUP les determinacions i els efectes del qual hauran de ser tingudes en comptes en la reparcel·lació de la UE que delimitarà el propi document de modificació, el compte de liquidació de la qual haurà d'incloure les indemnitzacions econòmiques procedents pels eventuais excessos i defectes d'aprofitament que pogueren donar-se, per a les parcel·les de resultat, a conseqüència d'aquelles i de les situacions preexistents.

CONCLUSIONS

ÚNICA. L'Ajuntament de Pilar de la Horadada ha de redactar, tramitar i aprovar una modificació de planejament, en els termes exposats en la consideració primera d'aquest informe, a fi de solucionar els problemes derivats de la prevista ampliació del c/ de Clara Campoamor, i haurà de tramitar-se aquesta modificació conforme a l'afirmat en la consideració tercera. En l'àmbit de les parcel·les i naus afectades per aquella ampliació, podran atorgar-se llicències d'obres i usos provisionals conforme a l'exposat en les consideracions segona i tercera.

De conformitat amb el que es disposa en l'article 5.7 del Decret 8/2016, de 5 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans territorials i urbanístics de la Generalitat, correspon a la direcció general competent en matèria d'urbanisme evacuar les consultes que, en qüestions de legislació urbanística, efectuen els ajuntaments.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, l'article 5.7 del Decret 8/2016, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans territorials i urbanístics de la Generalitat, estableix, entre les atribucions d'aquesta direcció general, la de "evacuar (previs els informes tècnics o, fins i tot, dictamen de l'òrgan urbanístic o territorial de la Generalitat que es considere oportú) les consultes que, en qüestions de planificació o legislació urbanística i d'ordenació del territori, o la seua aplicació,

⁹ Vegeu Consideració Primera d'aquest informe.

¹⁰ Vegeu article 48 del TRLOTUP.

li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. **Les consultes, en cap cas, tindran caràcter vinculant**".

D'altra banda, se l'informa que, amb la finalitat que siguen accessibles per qualsevol persona i servisquen d'ajuda als municipis en la seua tasca d'aplicació de la legislació urbanística, les contestacions de la Direcció General d'Urbanisme a consultes efectuades per ajuntaments a partir de l'any 2020, es publiquen en la web de la Conselleria en l'adreça següent:

<http://politicaterritorial.gva.es/es/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME