



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

<b>SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL</b>
<b>24/01/2012</b>
<b>EIXIDA NÚM. 02430</b>

Ayuntamiento de Elche  
Sra. Alcaldesa-Presidenta  
Pl. de Baix, 1  
ELCHE - 03202 (Alicante)

=====  
Ref. Queja nº 1110539  
=====

Asunto: Planificación urbanística.

Sra. Alcaldesa-Presidenta:

Se recibió en esta Institución escrito firmado por D. (...), con domicilio en C/ (...), que quedó registrado con el número arriba indicado.

Sustancialmente manifestaba que es propietario de una Parcela sita en la Urbanización Los Limoneros, en la Pedanía de L'Altet, término municipal de Elche.

Que dicho suelo en el Plan General de Ordenación Urbana de Elche de 1986 estaba clasificado como suelo no urbanizable.- Régimen específico del uso de vivienda agrícola recreativa, y esa zona, de las 94 parcelas de que constaba la urbanización se han edificado 68, quedando sin edificar y sin posibilidad de hacerlo 26, entre ellas la nº 32 de su propiedad.

Esa administración municipal durante algunos años concedió licencias de obras, pero a partir de 1992, viene desestimando sistemáticamente las mismas; ahora bien, si el suelo continuara con la misma clasificación que en el año 1986 estaríamos ante la situación prevista en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley del Suelo No Urbanizable de 2004 y el Ayuntamiento de Elche vendría obligado a cumplir con la obligación que le impone la Disposición Transitoria Cuarta: Minimización del impacto territorial generado por los núcleos de vivienda en suelo no urbanizable, y ello a pesar de la imposición legal de tramitar los expedientes identificativos de dichos núcleos de población con el objeto de aminorar su impacto territorial.

Con lo anterior se eliminarían las afecciones que para el territorio supone la existencia de un núcleo de población de estas características que carece de colector de aguas residuales lo que conlleva que la totalidad de los vertidos se efectúa al terreno a través de fosas sépticas.

Pero en 1998, con el nuevo PGOU el Suelo pasa a estar Clasificado como Suelo Urbanizable, en concreto en el Área de Reparto 1, Los Limoneros, sin ordenación pormenorizada.

Como consecuencia de lo anterior y de la entrada en vigor de la Ley Urbanística Valenciana, las parcelas como la del promotor de la queja quedan en un limbo jurídico. Transitoriamente el art 161 PGOU de Elche, les otorga la consideración de suelo no urbanizable en cuanto a los derechos de los propietarios, pero urbanísticamente es el de urbanizable.

Como sea que la mayoría de las parcelas están edificadas merecen la consideración de Área semiconsolidadas, con lo cual no es rentable económicamente la urbanización integral del Área; pero por otra parte las parcelas no edificadas, o edificadas sólo en parte, como la del autor de la queja, no pueden obtener licencia de edificación, ni se puede dotar a la zona de las infraestructuras necesarias.

Tampoco puede el propietario instar la modificación del PGOU para la reclasificación como suelo no urbanizable del sector, al exceder la densidad de dos viviendas hectárea.

Ante ello se dirigió a esta Institución por cuanto considera que la situación expuesta, por una parte, constituye una patente infracción del art. 14 de la CE, pues todos los propietarios de parcelas en la citada Urbanización no tienen los mismos derechos; y por otra parte, es manifiesta la inactividad tanto del Ayuntamiento de Elche como de la Generalitat Valenciana a la hora de ofrecer una solución viable jurídicamente para estos núcleos consolidados por la edificación, que sin duda plantean una problemática que es más fácilmente solucionable con su encuadramiento como suelo no urbanizable que como suelo urbanizable.

Considerando que la queja reunía los requisitos establecidos en los artículos 12 y 17 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, fue admitida a trámite, dándose traslado de la misma a Vd. de conformidad con lo determinado en el artículo 18.1 de la citada Ley.

Con el objeto de contrastar las alegaciones formuladas por la persona interesada, le requerimos para que en el plazo máximo de 15 días nos remitiera información suficiente sobre la realidad de las mismas y demás circunstancias concurrentes en el presente supuesto.

El Ayuntamiento de Elche en fecha 21 de octubre de 2011 nos remite informe señalando: *“Que de acuerdo con lo señalado por el vigente Plan General, aprobado con carácter definitivo en fecha 25/05/1998, la urbanización Los Limoneros se encuentra situada en suelo clasificado como urbanizable, sector LIM-1 y calificado con la Clave 34f: zona residencial de baja densidad; vivienda unifamiliar aislada en parcela de 2.000 m<sup>2</sup> de superficie mínima. Las Fichas de Planeamiento y Gestión de la Memoria del Plan definen al sector LIM-1 como suelo urbanizable ordenado y le asigna un aprovechamiento tipo de 0,129 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s.*

*Que el ámbito de suelo calificado como urbanizable por el Plan engloba, no solo las parcelas ocupadas por la antigua urbanización, sino que incorpora una determinada superficie de suelo libre de edificación.*

*Que no consta en la actualidad la aprobación de ningún documento de desarrollo del sector, aunque el Excmo. Ayuntamiento en Pleno de fecha 30/04/2007, acordó desestimar la solicitud de inicio de procedimiento por concurso para el desarrollo y ejecución del sector LIM-1.*

*Que el anterior Plan General, aprobado definitivamente en fecha 30/07/1986 y vigente hasta la aprobación del Plan General de 1998, incluía los terrenos en suelo clasificado como no urbanizable y, en el ámbito referido exclusivamente a la antigua urbanización, calificados con la clave 42: suelo protegido de interés agrícola.*

*Que los artículos 287 y siguientes de las Normas de dicho Plan establecían como usos permitidos en dicho suelo, entre otros, el de viviendas agrícolas y como usos prohibidos, también entre otros, el de viviendas agrícolas recreativas.*

*Que, con carácter general, en suelo de Clave 42 la parcela mínima para el uso de viviendas agrícolas era de 6.000 m<sup>2</sup> en caso de tratarse de explotaciones en regadío y de 25.000 m<sup>2</sup> para explotaciones en secano. Asimismo, todas las edificaciones estaban sometidas a la limitación de no formación de núcleo de población. El artículo 260.2 e) de la Normativa establecía que concurría esta circunstancia cuando se solicitaran licencias de edificación de viviendas unifamiliares a emplazar en un lugar tal que, en un radio de 200 metros a contar desde ella, existieran más de tres edificaciones que constituyeran la vivienda del propietario o arrendatario. Esta disposición fue derogada por Resolución de 4 de septiembre de 1997, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.*

*Finalmente se ha de indicar que la Disposición Transitoria Primera del PG de 1986 establecía que, durante el plazo de un año a contar desde la publicación en el BOE de la aprobación definitiva del Plan (27/09/1986), el Ayuntamiento podía conceder licencias de obras para la construcción de viviendas agrícolas recreativas en Clave 42, cuando las parcelas procedieran de segregaciones superiores a los 2.000 m<sup>2</sup> efectuadas con fecha anterior al año 1984”.*

Recibido el informe, le dimos traslado del mismo al promotor de la queja al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, como así hizo, ratificando íntegramente su escrito inicial.

Llegados a este punto, y tras la detenida lectura del escrito inicial de queja, del informe remitido por la Administración y de las alegaciones presentadas por el ciudadano, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente.

No siendo la actuación descrita lo suficientemente respetuosa con los derechos del promotor de la queja, le ruego que considere los argumentos que seguidamente se indican.

En tal sentido debe señalarse que nos encontramos ante un supuesto de área semiconsolidada, según nos ha indicado el promotor de la queja, y se desprende del propio informe municipal, y por ende, de conformidad con lo establecido en los artículos 27 a 30 de la LUV ante una normativa ad hoc para resolver una concreta problemática que ha sido objeto, de una importante reacción y conflictividad social, pues con ella se vienen a romper los criterios generales de la Ley al definir el régimen urbanístico de las distintas instituciones por ella definidas y reguladas.

Por lo tanto nos encontramos ante excepciones al régimen general definido en la Ley para resolver la problemática derivada de la existencia de edificaciones consolidadas en el ámbito de una actuación urbanística. Cuando nos encontremos

ante viviendas unifamiliares en uso se excepcionarán las reglas generales y conceptos contenidos en los artículos 14 y 15 de la LUV y, en todo caso, se sujetarán las actuaciones que deban acometerse al régimen de las actuaciones aisladas.

El art. 244 del ROGTU completa esta regulación diciendo:

“1. Cuando en un sector existan Edificaciones Consolidadas que por su tipo, ubicación y uso sean compatibles con la ejecución de la urbanización, los planes que las desarrollen podrán prever, para las Parcelas Vinculadas urbanísticamente a cada una de ellas, el régimen de Actuaciones Aisladas y su clasificación como suelo urbano.

2. Será obligatorio este tratamiento cuando se trate de viviendas unifamiliares aisladas en uso o en condiciones de ser habitadas. A tal efecto:

- a) Se consideran viviendas unifamiliares en uso aquéllas en las que se pueda acreditar que están habitadas, y además sus residentes se hallen empadronados en ellas al menos durante un año.
- b) Se entiende por viviendas en condiciones de ser habitadas aquellas que cumplen los requisitos normativos exigidos para obtener cédula de habitabilidad o autorización administrativa equivalente.
- c) La Administración podrá girar visita de inspección a efectos de comprobar la efectiva concurrencia de todas las circunstancias exigidas en el apartado anterior.”

En cuanto al apartado 2 del mismo art. 27 de la LUV, éste introduce una nueva excepción al régimen general definido en la Ley, viniendo a constituir una quiebra la coherencia de la Ley, al disponer: “En aquellas en que la ordenación estructural haya previsto su desarrollo mediante Actuaciones Integradas, el planeamiento de desarrollo del Plan General propondrá, para las edificaciones existentes cuya consolidación sea compatible con la nueva urbanización, bien el mantenimiento para ellas del régimen de Actuaciones Integradas, bien su remisión al régimen de las Actuaciones Aisladas.”

Según se apunta, por tanto, en este precepto aunque la ordenación estructural haya previsto el desarrollo de un suelo mediante actuación integrada, el planeamiento de desarrollo no se encontrará vinculado por aquél, pudiendo modificar tal previsión en el caso de áreas semiconsolidadas a favor de su desarrollo mediante actuaciones aisladas.

Este precepto debemos ponerlo nuevamente en relación con el contenido en el artículo 29 de la LUV, que contiene la regulación específica del tratamiento de estas edificaciones cuando se sujetan al régimen de actuaciones aisladas; y de la citada puesta en relación se desprenden, nuevamente, dos excepciones al régimen general legal.

La primera, de particular relevancia, se refiere a la clasificación del suelo, pues el apartado 1 del artículo 29 de la LUV declara expresamente que estas edificaciones no sólo se sujetarán al régimen de las actuaciones aisladas, sino que adicionalmente se clasificarán, como suelo urbano.

Igualmente el segundo párrafo de dicho apartado 1 establece una particular definición de las áreas de reparto y del aprovechamiento tipo en lo que a las parcelas vinculadas urbanísticamente a las edificaciones consolidadas se refiere. Por tanto, se modificará la clasificación del suelo a urbano y las viviendas consolidadas se excluyen de la actuación integrada y se sujetan al régimen propio de las actuaciones aisladas y se modificará la delimitación del área de reparto a fin de incluirlas en áreas de reparto uniparcelarias, definiéndose el aprovechamiento tipo de cada área de reparto uniparcelaria.

La LUV viene pues a determinar que una sola vivienda unifamiliar aislada, integrada en el ámbito de una actuación integrada, por el mero hecho de serlo y aunque no disponga de servicios urbanísticos es automáticamente y por ministerio de la Ley suelo urbano y dentro de las dos categorías que definía la Ley 6/1998, bajo cuya vigencia temporal nació la LUV- para atribuir deberes a los propietarios, consolidada por la urbanización o consolidada por la edificación, la remisión expresa al régimen de las actuaciones aisladas, en relación con el apartado 2 del mismo artículo 10, supone su inclusión en la categoría del suelo urbano consolidado por la urbanización, pese a no ajustarse en su definición a lo previsto en el art. 14.1, en relación con el 8.a) de la Ley estatal 6/1998.

Por tanto la regulación del art. 29 de la LUV supone una total exclusión del cumplimiento de deberes urbanísticos a los propietarios de estas edificaciones, al quedar excluidos de la actuación integrada, al clasificarse como suelo urbano directo las parcelas urbanísticamente vinculadas a las mismas, e integrar cada una de ellas un área de reparto uniparcelaria.

Ello supone que en las actuaciones integradas en que se sitúen estas edificaciones, la ordenación diferencia claramente dos regímenes urbanísticos: el general del suelo vacante a ordenar pormenorizadamente en desarrollo de la ordenación estructural del plan y con plena sujeción a las normas legales y reglamentarias que establecen criterios legales de ordenación, y las edificaciones consolidadas que deberán integrar una clasificación de suelo urbano, y asignárseles una zona de ordenación específica y ad hoc. De esta forma aparecerán planes con una ordenación general en la que se grafiarán un salpicado de pequeños “agujeros” que dispondrán de una ordenación y regulación completamente diferente y cuyo devenir urbanístico se producirá al margen de la dinámica normal del resto de terrenos circundantes sujetos al régimen de actuaciones integradas.

A fin de no perjudicar a los terrenos vacantes integrados en la actuación integrada la norma establece que estos suelos consolidados se considerarán a todos los efectos como excluidos del ámbito del sector y de la unidad de ejecución, aplicándose sobre la superficie restante los parámetros urbanísticos fijados por el plan general respecto a aprovechamientos, así como los estándares de suelos dotacionales establecidos en la normativa urbanística de aplicación.

Ahora bien el art. 237 y 202, este último a efectos de computo de edificabilidad, del ROGTU, en desarrollo del art. 29 de la LUV, han venido a clarificar las cuestiones que hemos puesto de manifiesto que en la LUV quedaban pendientes de resolución, y en tal sentido, partiendo del mismo concepto de parcela vinculada y de la forma de su determinación, mediante la división de la superficie construida

por el Índice de Edificabilidad Neta (en adelante, IEN), nos dice que el IEN no es el del sector, sino el que el Plan fije, para todas ellas o para cada una de ellas: (Se entenderá por Parcela Vinculada urbanísticamente a una Edificación Consolidada, la superficie de terreno que resulte de dividir la edificabilidad total construida de la Edificación Consolidada, por el índice de edificabilidad neta que el plan le asigne, que podrá ser diferente del aplicable al resto del Sector.(..). En todo caso, la superficie de Parcela Vinculada será igual o mayor al área ocupada por la edificación y comprenderá la planta de ésta).

Finalmente, destacar que las áreas de reparto uniparcelarias incluyen sólo la parcela vinculada a la edificación, excluyéndose los suelos dotacionales públicos colindantes necesarios para que obtengan la condición de solar, integrando un régimen excepcional frente al régimen ordinario definido en la norma para las áreas de reparto uniparcelarias en suelo urbano.

En definitiva las viviendas unifamiliares aisladas integradas en áreas semiconsolidadas, así como las viviendas unifamiliares aisladas consolidadas tienen el derecho ineludible de quedar sujetas a la aplicación del régimen de las actuaciones aisladas; asimismo el derecho a que el suelo de las viviendas unifamiliares aisladas integradas en áreas semiconsolidadas y el de las viviendas unifamiliares aisladas consolidadas sea clasificado como suelo urbano y aunque no distingue la LUV en este punto si este suelo urbano tendrá el carácter de suelo urbano consolidado o el de suelo urbano sin urbanización consolidada; no obstante, del tenor de los preceptos siguientes se desprende, al margen de la atribución de una u otra categorización del suelo, que en modo alguno le son de aplicación a esta tipología de viviendas los derechos y deberes que la LUV anuda para los propietarios del suelo urbano sin urbanización consolidada, por cuanto como hemos visto, una sola vivienda unifamiliar aislada, integrada en el ámbito de una actuación integrada, por el mero hecho de serlo y aunque no disponga de servicios urbanísticos es automáticamente y por ministerio de la Ley suelo urbano, y dentro de las dos categorías definidas en la Ley 6/1998 para atribuir deberes a los propietarios, consolidada por la urbanización o consolidada por la edificación, la remisión expresa al régimen de las actuaciones aisladas, en relación con el apartado 2 del mismo artículo 10, supone su inclusión en la categoría del suelo urbano consolidado por la urbanización, pese a no ajustarse en su definición a lo previsto en el art. 14.1, en relación con el 8.a) de la Ley estatal 6/1998.

En virtud de todo cuanto antecede, y atendiendo a las consideraciones expuestas en punto a la defensa y efectividad de los derechos y libertades comprendidos en los Títulos I de la Constitución (art. 47) y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 16), de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, estimamos oportuno **RECOMENDAR** al Ayuntamiento de Elche que proceda a otorgar el tratamiento de área semiconsolidada, en virtud del grado de consolidación que presenta a dicho sector, lo que lo hace económicamente insostenible y por ende inejecutable, considerando la parcela del promotor de la queja como una unidad de ejecución uniparcelaria.

Lo que se le comunica para que, en el plazo máximo de un mes, nos informe si acepta esta recomendación o, en su caso, nos ponga de manifiesto las razones que estime para no aceptarla, y ello, de acuerdo con lo prevenido en el art. 29 de la Ley 11/1988, reguladora de esta Institución.

Para su conocimiento, le hago saber, igualmente, que, a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, ésta se insertará en la página web de la Institución.

Agradeciendo por anticipado la remisión del preceptivo informe, le saluda atentamente.

José Cholbi Diego  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana