

# A LA CONSELLERIA DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO

**Ref.: Alegaciones PATIVEL**

D./D<sup>a</sup> ....., mayor de edad,  
con DNI nº ....., y domicilio a efectos de notificaciones en .....  
..... ante esa Administración  
comparece y, con el debido respeto,

## **EXPONE**

Que en fecha 16 de noviembre de 2016 ha sido sometida a información pública por parte de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL), mediante publicación en el DOCV nº 7918.

Quien suscribe considera que las propuestas contenidas en el PATIVEL no se ajustan a Derecho y son perjudiciales para los intereses del municipio de Peñíscola y de sus vecinos, y a tal efecto, dentro del plazo establecido formula las siguientes

## **ALEGACIONES**

### **PRIMERA.- EL PATIVEL NO RESPETA LA PREVALENCIA DE LA NORMATIVA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.**

La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, que en su artículo 1.2 dispone que “*los espacios naturales declarados por Ley de las Cortes Generales en el ámbito de la Comunidad Valenciana se regirán por la norma de creación correspondiente*”, para añadir en su artículo 31 que la ordenación de los espacios naturales se llevará a cabo mediante los instrumentos específicos que se relacionan en el mismo artículo 31 y estableciendo expresamente en el artículo 35 que los planes de ordenación de los recursos naturales serán obligatorios y ejecutivos en todo lo que afecte a la conservación, protección o mejora de la flora, la fauna, los ecosistemas, el paisaje o los recursos naturales, prevaleciendo sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física.

Por su parte, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en el mismo sentido, establece en su artículo 19 el siguiente régimen:

*“1. Los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación.*”

2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.

3. Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública.”

Con referencia concreta a Peñíscola, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Irta en su artículo 4.1 dispone que “el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales será obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas por dicha ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones.”

En virtud de lo señalado y en ejercicio del principio de jerarquía normativa, la prevalencia de la normativa ambiental y de las medidas ambientales en general constituye una regla general de nuestro ordenamiento jurídico, que se traduce en la prevalencia de la normativa de espacios naturales sobre la planificación territorial y urbanística.

Conforme a ello, en Peñíscola los terrenos incluidos en el ámbito del PORN de la Sierra de Irta, espacio declarado Lugar de Interés Comunitario de la Red Natura 2000, deben regirse por su normativa específica.

El PATIVEL clasifica como Suelo No Urbanizable de protección litoral (ZRP-NA) suelos de la Zona Sur incluidos en el ámbito del PORN de la Sierra de Irta, definidos en el mismo Plan de Ordenación como “Área de Expansión Urbana” y “Área Natural”, clasificados urbanísticamente como Suelos No Urbanizables, en sus categorías común y protegido (antes llamado de especial protección), respectivamente.

La clasificación como Suelos No Urbanizables de las Áreas de “Expansión Urbana” y “Naturales” viene establecida por la Normativa del PORN -Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Irta-, aprobado por Decreto 78/2001 del Gobierno Valenciano, en su artículo 49, todo ello en aplicación de lo establecido en el Art. 35.2 de la Ley 11/1994, de Espacios Naturales Protegidos.

En aplicación de la normativa señalada, los terrenos incluidos en el área de expansión urbana prevista en el PORN y en el área natural también establecida en el PORN deben regirse por la normativa prevista en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Irta y en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural, debiendo mantenerse las previsiones contenidas en dicha normativa, frente a las propuestas en el PATIVEL.

El PATIVEL, tal como se indica en el Art. 1 de su propia Normativa, en relación con el Art. 16 de la Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, - LOTUP -, es un instrumento de Ordenación Territorial, de los establecidos como tales en el Art. 14.1.b) LOTUP. En relación con el PATIVEL también la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana es un instrumento de ordenación, - Art. 14.1.a) -. Los terrenos de referencia estaban clasificados por el Plan General, previamente a su "desclasificación" por el PORN, como Suelo Urbanizable, - en su categoría de Programado y No Programado, según zonas, en la terminología del TRLS de 1976.

De esta forma, la Zona de Influencia del PORN ya tiene una regulación de protección establecida el propio PORN de la Sierra de Irta, que prevalece sobre la del PGOU vigente, que los clasifica como Suelo Urbanizable. Resulta de dudosa legalidad que un nuevo instrumento de ordenación territorial disponga ahora una mayor protección de estos suelos contraviniendo lo dispuesto al efecto por el propio Plan de Protección, - PORN de la Sierra de Irta -.

Se considera por tanto que todos los terrenos incluidos en el ámbito del PORN, tanto en su Zona de Protección como en la Zona de Influencia, se encuentran ya incluidos en la categoría denominada 0 del Documento de Inicio del PATIVEL, ya protegidos por la legislación ambiental e incluso por planes territoriales de protección, como es el PORN, al igual que sucede con el resto de suelos incluidos tanto en el Parque Natural de la Sierra de Irta como en la Zona Húmeda del Marjal de Peñíscola.

A estos efectos anteriores, las zonas periféricas de protección, - antes llamadas de "amortiguación de impactos" -, están contempladas tanto en la Ley 11/1994, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, en su Art. 29 quáter, como en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su Art. 38. Estas zonas periféricas podían establecerse en el propio Acuerdo de creación del Parque Natural, como de hecho se efectuaba con motivo del Decreto autonómico de aprobación del PORN, en su Art, 49 y siguientes, limitando los usos y actividades posibles en la Zona de Influencia.

Se considera por tanto, que incluso en los términos en que se planteó en su momento el Borrador del PATIVEL, estos terrenos considerados de "Expansión Urbana" y "Áreas Naturales" ostentan ya el grado de protección establecido por el propio Acuerdo de aprobación del PORN, - Decreto 78/2001 del Gobierno Valenciano -, y en consecuencia deben excluirse del ámbito de ordenación del PATIVEL, instrumento de ordenación territorial que debería respetar las determinaciones de aquél.

## **SEGUNDA.- LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA VA CONTRA SUS PROPIOS ACTOS Y PLANTEA EN EL PATIVEL PROPUESTAS QUE GENERAN INSEGURIDAD JURIDICO-ECONOMICA A LOS ADMINISTRADOS Y ENRIQUECIMIENTO INJUSTO DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Con motivo de la aprobación por Decreto 78/2001, de 2 de abril, del Gobierno Valenciano del PORN, se plantearon para el área de influencia del PORN las siguientes propuestas:

*"Sección tercera*

*Áreas de expansión urbana.*

*Artículo 72. Caracterización*

*1. Se trata de zonas colindantes a suelos urbanos clasificados por el planeamiento urbanístico vigente como suelos urbanizables, que no tienen valores naturales relevantes a proteger y que sirven de zona de transición entre el espacio urbano y la zona de protección amortiguando los impactos derivados de la actividad urbanizadora.*

*2. Los criterios de ordenación son su mantenimiento como suelo no urbanizable común si bien permitiendo la posibilidad de expansión urbana de baja densidad. Estableciendo una gradación de intensidades de mayor a menor a medida que se acerque a la zona de protección. Deberá existir un cuidado exquisito en los posibles desarrollos urbanísticos o en la implantación de actividades para no tener ninguna incidencia sobre el espacio sujeto a especial protección.*

#### *Artículo 73. Localización*

*La totalidad de las áreas de expansión se encuentran en la parte septentrional del PORN, en el término municipal de Peñíscola.*

#### *Artículo 74. Usos permitidos*

*Se consideran compatibles todas las actividades permitidas en las categorías anteriores.*

*Si se desarrollase alguna actuación de desarrollo urbano, se admitirán los usos residenciales y terciarios. En ningún caso la edificabilidad del sector que se delimite podrá superar 0,35 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo.”*

Estas propuestas planteaban unos aprovechamientos urbanísticos muy superiores a los que en aquel momento y con motivos de la revisión del PGOU de Peñíscola se plantearon –se proponía una edificabilidad de 0,15 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo bruto-.

No obstante, la aprobación de esta norma tuvo importantes consecuencias jurídico-económicas, pues en la realidad ocasionaron gran cantidad de compraventas de múltiples propiedades a precios en ocasiones exorbitantes, alentadas precisamente por la normativa publicada por el propio gobierno valenciano. Se generó un marco jurídico-económico que puso en marcha toda la maquinaria inmobiliaria y fiscal donde todos salieron beneficiados - propietarios y administraciones públicas-, gracias a las revalorizaciones catastrales y el pago de los correspondientes impuestos de transmisiones patrimoniales, plusvalías y otros impuestos, todos tuvieron un enriquecimiento injusto, ayuntamiento, Conselleria de Hacienda y estado. Todavía hoy perduran i se mantienen numerosas demandas judiciales ocasionadas por las liquidaciones tributarias complementarias de transmisiones patrimoniales sobre suelos no urbanizables promovidas por la Conselleria de Hacienda y que pretenden repercutir unos impuestos inflados por la revalorización catastral que supuso la publicación del decreto 78/2001 y que obviamente, con los cambios que se pretenden con el PATIVEL, generan una grave inseguridad jurídico-económica sobre la ciudadanía.

Precisamente, con la aprobación del PATIVEL, la valoración de los terrenos se verá afectada por los cambios tan drásticos establecidos en cuanto a usos y aprovechamientos urbanísticos. El gobierno valenciano generó unas expectativas sobre estos terrenos que ahora pretende cambiar unilateralmente y que ha ocasionado un grave quebranto económico a todos aquellos que creyeron en las expectativas planteadas desde la Conselleria realizando importantes inversiones para la

adquisición de terrenos en estos ámbitos señalados eufemísticamente en el PORN como suelo de expansión urbana.

El gobierno valenciano nunca debe ir en contra de sus propios actos y en este caso se agrava cuando mediante un instrumento de protección ambiental señala unas premisas y a continuación las cambia, curiosamente a través de un instrumento de ordenación territorial, norma de menor rango, generando obviamente importantes disminuciones del valor de los bienes patrimoniales.

Señalar que el PATIVEL afectará concretamente los suelos del “Pla de Pitxells” y “Racó Calent”, terrenos que ya han sido protegidos mediante el decreto 78/2001, de 2 de abril, del Gobierno Valenciano y que ya supuso para el municipio de Peñíscola una aportación de 42 millones de metros cuadrados de suelo no urbanizable protegido, que junto con el millón de metros cuadrados del “Marjal de Peñíscola” del Catálogo de Zonas Húmedas, supone una aportación de 43 millones de metros cuadrados de suelo no urbanizable protegido sobre una superficie total de 79 millones de metros cuadrados lo que supone tener protegido el 54,43% de la superficie del término municipal.

### **TERCERA.- AUSENCIA EN EL PATIVEL DE MECANISMOS TERRITORIALES DE EQUIDISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS.**

Resulta curioso que cuando se elabora un PGOU en un municipio se hable de mecanismos de equidistribución de cargas y beneficios para justificar que unos propietarios aporten suelo para usos de zona verde o dotacional y otros puedan tener uso y aprovechamiento urbanístico.

En este instrumento territorial de planteamiento se echa en falta la existencia de un mecanismo de equidistribución que permita distribuir de manera justa las cargas y los beneficios para evitar que haya municipios donde los propietarios de suelo puedan enriquecerse a través de elevados porcentajes en los usos y aprovechamiento urbanístico mientras otros municipios deban conformarse con una aportación altruista de su suelo para activos medioambientales de futuro sin compensación alguna.

El PATIVEL adolece de la valentía de generar mecanismos de equidistribución territorial de cargas y beneficios a sabiendas de que este plan va a tener en un futuro no muy lejano, importantes consecuencias económicas sobre el territorio.

### **CUARTA.- EL PATIVEL CASTIGA Y PERJUDICA A LOS PROPIETARIOS DE SUELO QUE HASTA LA FECHA HA SIDO RESPETUOSO CON LA NORMATIVA EXISTENTE.**

El PATIVEL va a generar situaciones injustas con unos claros beneficiados y otros claramente perjudicados. Los grandes beneficiarios serán evidentemente los propietarios de suelos con desarrollo urbanístico consolidado porque el PATIVEL les facilitará la puesta en el mercado de estos suelos desarrollados durante el boom urbanístico sin competencia alguna por parte de nuevos suelos susceptibles de homologación. Curiosamente estos suelos pertenecen en su gran mayoría a importantes grupos inmobiliarios, fondos de inversión y bancos.

Por otro lado, se verán beneficiados los propietarios de viviendas fuera de ordenación para quienes se va a buscar mecanismos de legalización. El PATIVEL castiga claramente al propietario de

suelo respetuoso con la normativa existente, al que no se le va a permitir continuar con las expectativas marcadas por el propio gobierno valenciano y en cambio se buscarán soluciones para las viviendas construidas ilegalmente con la clara intención de regularizarlas.

**QUINTA.- EL PATIVEL DEBE EXCLUIR LOS SUELOS DE “RACÓ CALENT” POR DISPONER ESTOS SUELOS DE HOMOLOGACIÓN Y PLAN DE REFORMA INTERIOR DE MEJORA APROBADOS.**

Los terrenos incluidos en el Sector y Unidad de Ejecución conocida como “Racó Calent”, sector de Suelo Urbano, Polígonos IV y VI del vigente PGOU, cuentan con homologación y plan de reforma interior de mejora aprobados por la Comisión Territorial de Urbanismo de la Conselleria de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana, aprobados en fecha 11 de mayo de 2006, publicándose sus Normas Urbanísticas en el BOP de fecha 29/07/2006. Existen asimismo para el sector unas Bases Particulares de Programación vigentes, publicadas en el BOP de fecha 3/01/2008.

Dicho ámbito cuenta con ordenación pormenorizada, no habiendo sido objeto de suspensión de Programas de Actuación con motivo de la redacción del PATIVEL, publicado en el DOCV de fecha 16/11/2015.

Desde el momento que estos terrenos ostentan la clasificación urbanística de Suelo Urbano, con Homologación aprobada a la ley urbanística vigente en el momento de su aprobación, - Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística -, se considera deberían excluirse del concepto amplio expresado en el PATIVEL sobre “suelos abiertos al mar”.

Se trata de terrenos ya parcialmente consolidados por la edificación, con varias edificaciones y complejos residenciales en su ámbito, - Urbanización Las Moreras, Residencial Nerea, esta última con más de 200 viviendas... -, e incluso el vial de acceso a las mismas, - conocido como Camí de San Antonio -, ya parcialmente ejecutado

De acuerdo por tanto a todo lo anterior, se considera que los terrenos clasificados como Suelo Urbano con planeamiento de desarrollo, - y en consecuencia ordenación pormenorizada -, deberían excluirse de las condiciones generales de desarrollo del PATIVEL establecidas en el Art. 16 de su Normativa, “con independencia de su clasificación.”

**SEXTA.- EL PATIVEL DEBE EXCLUIR DE SU ÁMBITO EL SUELO URBANO POR SER CONTRARIO A LAS DISPOSICIONES DE LA LOTUP.**

El PATIVEL define su ámbito de aplicación en el art. 3, disponiendo expresamente que “regula los suelos en situación básica de suelo rural”, que se ubiquen en el área de influencia de la legislación de costas (500 m de amplitud medida en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar), llegando hasta los 1.000 m de amplitud en el denominado ámbito ampliado y hasta los 2.000 m en el denominado ámbito de conexión.

En el mismo sentido en su art. 16.1 dispone que “En el ámbito del presente Plan, el desarrollo de actuaciones de urbanización de suelos en situación básica de suelo rural, con independencia de su clasificación, siempre que no tengan un programa de actuación aprobado o, en el caso de tenerlo,

hayan transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no imputables a la administración, se sujetará a las siguientes determinaciones [...]”.

Por tanto queda claro que pretende identificar su ámbito de aplicación en base a un elemento de medición espacial, cual son las diferentes franjas desde el límite interior de la ribera del mar que refiere, y dentro de dichos ámbitos en base al concepto de suelo rural, entendiéndose que con ello se excluyen de su ámbito de aplicación los suelos urbanizados.

Sin embargo hay que señalar que dichos conceptos de suelo rural y suelo urbanizado, en la acepción que maneja el PATIVEL, aparecen regulados y definidos en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRURJ), con un alcance limitado por el régimen constitucional de competencias, y con ello únicamente referidos al régimen uniforme del derecho de propiedad del suelo, desde el punto de vista de garantizar un estatuto común mínimo para todo el territorio estatal, y a los efectos del establecimiento del sistema de valoraciones, sin poder violentar las competencias exclusivas que en materia de urbanismo y ordenación del territorio corresponden a las Comunidades Autónomas (Art. 148.1.3 Constitución Española).

Señalado lo anterior hay que indicar que el PATIVEL es un Plan de Acción Territorial de los regulados en el art. 16 LOTUP y por tanto se trata de una disposición de carácter general, de rango reglamentario y plena y especialmente sometido a dicha Ley autonómica.

La LOTUP ha incorporado al derecho regulador de la ordenación territorial y urbanística valenciano los conceptos de suelo rural y suelo urbanizado, junto al de suelo de nuevo desarrollo o expansión urbana, en su art. 25 al regular las zonas de ordenación estructural:

Art. 25. Zonas de ordenación estructural: función y contenidos.

*“1. El plan general estructural delimitará, en función de las características del territorio, de sus valores y de los usos a implantar, las diferentes zonas de ordenación estructural para todo el término municipal.*

*2. La ordenación estructural diferenciará:*

*a) Las zonas rurales, caracterizadas por aquellos suelos que estén en situación básica rural y que, de acuerdo con el plan, mantendrán los valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticas, económicas y culturales que desempeñan.*

*b) Las zonas urbanizadas, caracterizadas por aquellos suelos que cuenten con los servicios urbanísticos, incluyendo también en éstas tanto los terrenos contiguos a los ya urbanizados que permitan la culminación de las tramas urbanas existentes mediante pequeñas actuaciones urbanísticas que no comporten más de una línea de manzanas edificables, como los que presenten déficit de urbanización o dotaciones.*

*c) Las zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana, con sus correspondientes dotaciones e infraestructuras. [...]”.*

Con ello queda claro que las referencias que el PATIVEL hace al suelo rural han de entenderse hechas a las zonas rurales reguladas y definidas en la LOTUP.

Por su parte el art. 28 LOTUP establece la correspondencia entre las zonas de ordenación estructural y las clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable):

## Art. 28. Clasificación del suelo.

- “1. Los instrumentos de planeamiento clasifican el suelo en suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.*
- 2. El plan general estructural clasificará como suelo no urbanizable los terrenos que zonifique como zonas rurales, según esta ley.*
- 3. Son suelo urbano los solares y los terrenos que el plan general estructural zonifique como zonas urbanizadas, de acuerdo con el artículo 25.2.b de esta ley.*
- 4. El plan general estructural clasificará como suelo urbanizable los terrenos que zonifique como zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana. La clasificación como suelo urbanizable por el plan supone la mera aptitud de los terrenos para su urbanización, previa programación de los mismos”.*

De ello deriva que según el sistema de la LOTUP los suelos rurales se corresponderán siempre con suelos no urbanizables y los suelos urbanos con suelo urbanizados. Sin embargo el apartado 1 de la Disposición Transitoria Tercera de la LOTUP establece que “Los planes aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley o que, por aplicación de la disposición transitoria primera, se aprueben sin adaptarse a ella, se ejecutarán y aplicarán según sus propios contenidos, sin que la presente ley implique modificación de sus determinaciones físicas, ni del contenido de los derechos y aprovechamientos objetivos o tipo que de ellos se deriven”, de lo que se deriva que los suelos no urbanizados que tengan la clasificación de suelos urbanos de acuerdo con los instrumentos de planeamiento vigentes y anteriores a la LOTUP serán considerados suelos urbanos a todos los efectos (en este mismo sentido las anteriores legislaciones urbanísticas valencianas LRAU y LUV establecían en sus sistemas transitorios que tendrán la clasificación de suelo urbano los terrenos que la tuvieran reconocida por los instrumentos de ordenación vigentes).

De lo anterior se deriva pues que habrá suelos de expansión urbana, clasificados como suelo urbano por el planeamiento urbanístico vigente, de manera que transitoriamente, en tanto que continúen vigentes instrumentos de planeamiento anteriores a la LOTUP, los suelos urbanos podrán corresponderse tanto con suelo urbanizados como con suelos de nuevo desarrollo o expansión urbana (arts. 25.2.b) y c), 27, 28.3 y 4 y Disposición Transitoria Tercera LOTUP). Sin embargo, de acuerdo con las disposiciones de la LOTUP, -(no del TRLS que como hemos dicho no es aplicable al PATIVEL)- lo que nunca podrá darse es que un suelo urbano se corresponda con un suelo rural, ya que el suelo rural necesariamente ha de corresponderse siempre con suelo no urbanizable (arts. 25.2.a), 26 y 28.2 LOTUP).

Ninguna duda cabe de que el suelo urbano se corresponde con la ciudad actual, -(o con la ciudad futura inmediata, según el régimen transitorio citado)-, siendo un suelo cuya vocación y cometido es el de ser urbanizado y edificado, a diferencia del suelo no urbanizable (zona rural) cuya finalidad es ser preservados de su urbanización y edificación.

Pues bien el PATIVEL cuando en su art. 16.1 dispone que “*En el ámbito del presente Plan, el desarrollo de actuaciones de urbanización de suelos en situación básica de suelo rural, con independencia de su clasificación, siempre que no tengan un programa de actuación aprobado o, en el caso de tenerlo, hayan transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no*

*imputables a la administración, se sujetará a las siguientes determinaciones [...]”, entra en plena contradicción con la LOTUP, ya que al referir que se aplicará a todo suelo no urbanizado, con independencia de su clasificación, resultará de aplicación a suelos urbanos establecidos como tales en instrumentos de planeamiento vigentes que no cuenten con urbanización, o que no la hayan completado en plazo. Ello es frontalmente contrario a la LOTUP en los siguientes aspectos:*

- Porque al desligar el concepto de suelo rural de la clasificación del suelo se aleja del concepto de suelo rural regulado por la LOTUP y parece que adopta el concepto regulado en el TRLS, algo que como norma reglamentaria dictada en desarrollo de la LOTUP no puede hacer.
- Porque aplica la consideración de suelo rural a suelos urbanos, cuando según la LOTUP los suelos rurales son únicamente los suelos no urbanizables (arts. 25.2.a), 26 y 28.2 LOTUP), y los suelos urbanos necesariamente han de ser suelos urbanizados, o suelos de nuevo desarrollo o expansión urbana en situaciones transitorias, pero nunca suelos rurales.
- Porque el art. 16.1 del PATIVEL establece toda una serie de limitaciones a la edificación que en el caso de un suelo urbano le privan prácticamente de toda posibilidad de cumplir con su cometido legal y ser destinado a la edificación. De la simple lectura de dicho artículo se traduce la elevada restrictividad que dispone dicho artículo, que establece una regulación preservativa propia de suelos no urbanizables (en tanto que preservados de la edificación):

Art. 16. Condiciones generales para el desarrollo urbanístico de los suelos del litoral.

*“1. En el ámbito del presente Plan, el desarrollo de actuaciones de urbanización de suelos en situación básica de suelo rural, con independencia de su clasificación, siempre que no tengan un programa de actuación aprobado o, en el caso de tenerlo, hayan transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no imputables a la administración, se sujetará a las siguientes determinaciones:*

- a) No se podrá edificar en pendientes de terreno superiores al 25%, con la excepción de las viviendas aisladas, en las que se permitirá una pendiente hasta del 30%.*
- b) En los suelos abiertos al mar, los terrenos de la franja de 200 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra a dentro desde el límite interior de la ribera del mar se clasificarán como suelos no urbanizables protegidos o se calificarán como infraestructura verde o zonas verdes.*
- c) Los suelos abiertos al mar comprendidos entre los 200 y 500 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra a dentro desde el límite interior de la ribera del mar se destinarán a espacios libres, dotaciones o uso dominante hotelero. Este condicionante no será de aplicación en aquellos ámbitos objeto de desarrollo en los que el suelo tenga el frente litoral ocupado por usos urbanos.*
- d) En la franja de los 1.000 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra a dentro desde el límite interior de la ribera del mar, la altura de las edificaciones tendrá que ser homogénea respecto de su entorno próximo y sólo podrán superarlas cuando se trate de usos hoteleros, teniendo como límite la altura máxima de las edificaciones consolidadas en la franja litoral del municipio.*
- e) Con carácter preferente, los espacios abiertos y zonas verdes urbanas se situarán colindantes con el dominio público marítimo terrestre e hidráulico y facilitarán el acceso al litoral.*
- f) Las masas arboladas y los espacios naturales de interés existentes dentro de un sector se deberán incorporar al sistema de zonas verdes.*
- g) En el caso de reducción de la zona de dominio público marítimo terrestre, el planeamiento urbanístico incorporará los terrenos desafectados con la misma categoría de protección que los*

*colindantes. En el caso de colindancia con suelos urbanos o urbanizables, se incorporarán como zonas verdes”.*

De todo lo anterior resulta la imposibilidad legal de mantener el art. 16 PATIVEL en sus actuales términos, puesto que, o bien excluye los suelos clasificados como suelo urbano de su aplicación, o bien desclasifica dichos suelos y los clasifica como suelo no urbanizable.

En realidad parece que el PATIVEL ha pretendido desclasificar encubiertamente todos los suelos urbanos y urbanizables que no cuenten con urbanización finalizada, o que teniendo su urbanización en curso no la hayan completado en plazo, incluso los suelos con programa en curso y plazo que no se concluyan en un plazo máximo de 10 años, (5 años para iniciar obras más 5 años para finalizarlas), según su Disposición transitoria única.

Disposición transitoria única. Ámbitos con programa de actuación aprobado.

*“A los suelos con programa de actuación aprobado, incluidos en el ámbito del presente del Plan, e identificados en los planos de ordenación, se les concede un plazo de cinco años para iniciar las obras de urbanización desde la aprobación de este Plan, debiendo justificar la ejecución de todas las dotaciones públicas que estén adscritas al sector, así como de las obras de urbanización, en un plazo adicional de cinco años. Transcurridos dichos plazos sin haberse cumplido las obligaciones indicadas, el suelo quedará sujeto al régimen de los suelos en situación básica rural del litoral”.*

Sin embargo el PATIVEL expresamente no desclasifica suelos, sino que introduce un régimen contrario a la LOTUP que pretende iguales efectos, posiblemente para intentar evitar posibles indemnizaciones que pudieran derivarse de la desclasificación de suelos urbanos con ordenación pormenorizada, con programas con tramitación iniciada, con programas iniciados pero con plazos sobrepasados, etc...

Es por ello que hay que denunciar dicha situación, y requerir a los organismos competentes para que asuman de forma transparente la regulación de los suelos urbanos hoy afectados por el PATIVEL, bien excluyendo expresamente a los suelos urbanos de su ámbito de aplicación, bien estableciendo su expresa desclasificación y clasificación como suelo no urbanizable, asumiendo la responsabilidad patrimonial que ello pueda comportar para la administración. En este sentido llama poderosamente la atención la ilegal ausencia de la memoria de viabilidad económica del PATIVEL, que trataremos en la siguiente alegación, y que obligaría a cuantificar los deméritos patrimoniales para los propietarios afectados, las posibles indemnizaciones y sus fuentes de financiación.

La buena lógica nos hace pensar que los organismos autonómicos competentes ni quieren ni pueden asumir la desclasificación expresa de los citados suelos urbanos no urbanizados ubicados en el litoral, por los costes económicos, sociales y políticos que comportaría, y que sin embargo tampoco querrán renunciar al intento de preservación de los suelos litorales vacantes de urbanización y edificación, es por ello que, con independencia de los ajustes conceptuales necesarios para salvar la legalidad de la redacción de la normativa del PATIVEL y su ajuste a las previsiones de la LOTUP, proponemos una solución intermedia, en la línea de la Disposición Transitoria Única del PATIVEL, pero ampliando su ámbito de aplicación no solamente a los suelos programados, sino a los suelos urbanos que cuenten con ordenación pormenorizada, de

manera que pueda adoptar el siguiente literal: A los suelos urbanos que cuenten con ordenación pormenorizada aprobada, incluidos en el ámbito del presente del Plan, e identificados en los planos de ordenación, se les concede un plazo de cinco años para iniciar las obras de urbanización desde la aprobación de este Plan, debiendo justificar la ejecución de todas las dotaciones públicas que estén adscritas al sector, así como de las obras de urbanización, en un plazo adicional de cinco años. Transcurridos dichos plazos sin haberse cumplido las obligaciones indicadas, el suelo quedará sujeto al régimen de los suelos en situación básica rural del litoral.

No debe olvidarse en relación a la posible responsabilidad patrimonial que pudiera derivarse de la desclasificación expresa de suelos urbanos que, más allá de la jurisprudencia referida al ius variandi que asiste a la administración urbanística en relación a la formulación de los instrumentos de planeamiento, y que excluye de entrada el derecho a indemnización por cambios en la clasificación del suelo, existen numerosos pronunciamientos que en base al principio de confianza legítima en la actuación de las administraciones públicas y al principio de seguridad jurídica establecen el derecho a ser indemnizados para aquellos inversores que confiaron en el planeamiento urbanístico. En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 706 de 12 de mayo de 1987 (ROJ STS 11136/1987) y la STS núm. 1.289 de 17 de octubre de 1988 (ROJ STS 7193/1988), ambas siendo ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

#### **SÉPTIMA.- EL PATIVEL DEBE INCORPORAR LA CORRESPONDIENTE MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA.**

El art. 22.5 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRURJ), dispone la obligatoriedad para los instrumentos de ordenación sobre el medio urbano de una memoria que asegure su viabilidad económica, con independencia de que se trate o no de actuaciones de transformación urbanística:

*“La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, y contendrá, al menos, los siguientes elementos:*

*a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.*

*b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.*

*c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio*

*personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.*

*El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.*

*d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.*

*e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas”.*

El art. 2 de la Normativa del PATIVEL desarrolla los documentos de los que consta el mismo sin que conste entre ellos la referida memoria que asegure su viabilidad económica. De hecho entre la documentación expuesta al público no figura ningún documento que valore el impacto económico del PATIVEL.

La aprobación del PATIVEL en ausencia de la memoria de viabilidad económica comportará la nulidad de pleno derecho del mismo. En este sentido es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras en STS de fecha 23 de octubre de 2014 (recurso de casación 403/2012), STS de fecha 30 de marzo de 2015 (recurso de casación número 1587/2013), STS de 17 de septiembre de 2010 y STS 19 de octubre de 2011. Es de destacar la reciente STS núm. 725/2016 de 31/03/2016 (recurso de casación 3375/2014) que ha declarado nulo de pleno derecho el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de El Campello (Alicante) por carecer del estudio económico-financiero. La Sala de lo Contencioso administrativo anula así el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 1 de abril de 2011. La sala considera que es “necesario un estudio económico financiero que debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación”.

A la vista de dicha jurisprudencia ha de considerarse la aplicación del art. 22.5 TRLS como obligatoria para todos los instrumentos de ordenación que afecten al medio urbano (también para los Planes de Acción Territorial), con independencia de las previsiones que al respecto tenga la LOTUP, -(en la sentencia citada se aplica el art. 37.5 del Reglamento de Planeamiento (aprobado por RD 2159/1978, de 23 junio) y el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, con independencia de las previsiones de la entonces vigente Ley 16/2005 Urbanística Valenciana (LUV) y Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto del Consejo de la Generalidad Valenciana 67/2006, de 19 de mayo (ROGTU))- En la actualidad se aplicará pues el TRLS vigente.

No debe confundirse la memoria de viabilidad económica con la memoria de sostenibilidad económica (art. 22.4 TRLS), únicamente exigible esta última en actuaciones de transformación (actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de suelos urbanizados o de dotación de suelos urbanizados (art. 7.1 TRLS).

Respecto del carácter ordenador del PATIVEL ninguna duda deja su lectura y respecto de la afección del PATIVEL sobre el medio urbano, hay que afirmar igualmente que sin duda se produce, en la medida en la que, según dispone su art. 3, su ámbito estricto comprende los suelos

incluidos en el área de influencia de la legislación de costas (500 m de amplitud medida en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar), llegando hasta los 1.000 m de amplitud en el denominado ámbito ampliado y hasta los 2.000 m en el denominado ámbito de conexión, y ello con independencia de la clasificación urbanística de los suelos, como dispone en el art. 16.1, y con inclusión por tanto de los suelos urbanos. Así se afecta a numerosos suelos urbanos ubicados en dichas franjas litorales, solo excluyendo los suelos que ya hayan alcanzado la condición de solar urbanizado o que tengan un PAI aprobado y cuya ejecución no haya incurrido en mora en los plazos previstos para su ejecución.

Las menciones que el PATIVEL hace a que regula únicamente al suelo en situación básica de suelo rural y a regulación de las diferentes categorías de zonas de protección (todas ellas en general en suelos no urbanizables: suelos litorales de protección ambiental, suelos no urbanizables de protección litoral, suelos no urbanizables de refuerzo del litoral, suelos no urbanizables del litoral y corredores ecológicos y funcionales) crea confusión respecto del carácter ordenador del PATIVEL sobre los suelos urbanizables y urbanos a los que afecta, pero la detenida lectura del art 16.1 deja claro que contiene normativa de ordenación de usos para todo tipo de clases de suelo, con lo que resulta de obligada incorporación una memoria de viabilidad económica, con el contenido regulado en el citado art. 22.5 TRLS, al menos en los referente a los suelos urbanos a los que afecta.

Art. 16. Condiciones generales para el desarrollo urbanístico de los suelos del litoral.

*“1. En el ámbito del presente Plan, el desarrollo de actuaciones de urbanización de suelos en situación básica de suelo rural, con independencia de su clasificación, siempre que no tengan un programa de actuación aprobado o, en el caso de tenerlo, hayan transcurrido los plazos establecidos para su ejecución por causas no imputables a la administración, se sujetará a las siguientes determinaciones:*

*a) No se podrá edificar en pendientes de terreno superiores al 25%, con la excepción de las viviendas aisladas, en las que se permitirá una pendiente hasta del 30%.*

*b) En los suelos abiertos al mar, los terrenos de la franja de 200 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra a dentro desde el límite interior de la ribera del mar se clasificarán como suelos no urbanizables protegidos o se calificarán como infraestructura verde o zonas verdes.*

*c) Los suelos abiertos al mar comprendidos entre los 200 y 500 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra a dentro desde el límite interior de la ribera del mar se destinarán a espacios libres, dotaciones o uso dominante hotelero. Este condicionante no será de aplicación en aquellos ámbitos objeto de desarrollo en los que el suelo tenga el frente litoral ocupado por usos urbanos.*

*d) En la franja de los 1.000 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra a dentro desde el límite interior de la ribera del mar, la altura de las edificaciones tendrá que ser homogénea respecto de su entorno próximo y sólo podrán superarlas cuando se trate de usos hoteleros, teniendo como límite la altura máxima de las edificaciones consolidadas en la franja litoral del municipio.*

*e) Con carácter preferente, los espacios abiertos y zonas verdes urbanas se situarán colindantes con el dominio público marítimo terrestre e hidráulico y facilitarán el acceso al litoral.*

*f) Las masas arboladas y los espacios naturales de interés existentes dentro de un sector se deberán incorporar al sistema de zonas verdes.*

*g) En el caso de reducción de la zona de dominio público marítimo terrestre, el planeamiento urbanístico incorporará los terrenos desafectados con la misma categoría de protección que los colindantes. En el caso de colindancia con suelos urbanos o urbanizables, se incorporarán como zonas verdes.*

*2. La planificación territorial y urbanística garantizará la conectividad funcional y ecológica de la infraestructura verde en todos los ámbitos señalados en el Plan, así como la comunicación no motorizada mediante un elemento apto para ella, con una anchura mínima de 3 metros.*

*3. Las zonas verdes de red primaria y red secundaria calificadas en la franja de los 500 metros del litoral desde el límite interior de la ribera del mar deberán mantener su calificación.*

*4. El desarrollo urbanístico de los suelos del ámbito del litoral podrá adscribir a los suelos urbanizables o urbanos, suelos de la categoría de suelos no urbanizables protegidos del litoral, que formarán parte de la red primaria de zonas verdes”.*

## **OCTAVA.- EL PATIVEL PRIMA EL MODELO DE CIUDAD DISPERSA FRENTE AL MODELO DE CIUDAD COMPACTA.**

De acuerdo con la doctrina urbanística moderna la planificación urbanística y territorial ha de primar el modelo de ciudad compacta frente al modelo de ciudad dispersa. Tal y como ya señalaba la Exposición de Motivos del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio “La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”.

Los suelos clasificados como suelo urbano que no cuenten con urbanización, sobre los que tiene incidencia el PATIVEL por aplicación del art. 16 de su normativa, (que declara la aplicabilidad del PATIVEL sobre los suelos no urbanizados con independencia de la clasificación del suelo), suelen ser en casi la totalidad de los casos suelos de borde o contiguos a zonas urbanizadas o en proceso de urbanización, de manera que la aplicación de las medidas preservativas contempladas en el citado art. 16 en base al concreto nivel de urbanización o edificación del suelo, sin tener en cuenta un criterio global de ordenación y de crecimiento de la ciudad, en muchos casos causará discontinuidad de las zonas urbanizadas, favoreciendo la formación de diferentes núcleos de población y en definitiva de un modelo de ciudad dispersa.

A la vista de ello el PATIVEL debería replantearse la afección indiscriminada, sin tener en cuenta criterios de ordenación y crecimiento compacto de los núcleos de población, sobre los suelos urbanos que no cuenten con urbanización, en la medida en la que la condena a que dichos suelos nunca puedan pasar al estadio de suelos urbanizados pueda causar discontinuidad del casco urbano, creando espacios no urbanizados entre la ciudad actual y diferentes sectores de suelo urbanizable ya ejecutados, que impedirán la formación de una malla urbana compacta.

## **NOVENA.- EL PATIVEL RESTA AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

En continuación a lo dicho respecto a la incidencia negativa del PATIVEL sobre el modelo de ciudad compacta, ha de señalarse que la incidencia del PATIVEL no solo sobre el suelo no urbanizable, sino sobre cualquier suelo litoral, con independencia de su clasificación urbanística, cercena de un modo destacable la autonomía municipal para fijar el modelo de ciudad, su ordenación y su expansión, comprometiendo la imposibilidad de la consecución las competencias municipales.

En este sentido por ejemplo el art. 16.1.c) cuando dispone en modo injustificado la ubicación de usos hoteleros, sin que medie estudio alguno sobre la conveniencia para el municipio de tales usos y en detrimento de otros posibles usos, que pueden ser igual o más positivos para los valores del litoral a preservar, que el Ayuntamiento pudiera decidir que convienen a la vista de las necesidades concretas del municipio: PATIVEL 16.1. c) Los suelos abiertos al mar comprendidos entre los 200 y 500 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra a dentro desde el límite interior de la ribera del mar se destinarán a espacios libres, dotaciones o uso dominante hotelero. Este condicionante no será de aplicación en aquellos ámbitos objeto de desarrollo en los que el suelo tenga el frente litoral ocupado por usos urbanos.

En virtud de lo expuesto,

**SOLICITA** se tenga por presentado este escrito de alegaciones contra la aprobación del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL) expuesto a información pública, se estimen las alegaciones formuladas y, en consecuencia, se modifiquen la previsiones contenidas en el PATIVEL respecto al término municipal de Peñíscola, y se proceda a subsanar las deficiencias observadas.

Peñíscola, a ..... de enero de 2017,

Fdo.: .....