INFORME JURÍDIC SOBRE ELS DUBTES PLANTEJATS EN RELACIÓ AMB LA CADUCITAT DE LA DECLARACIÓ D'INTERÉS COMUNITARI RELATIVA AL PLA PARCIAL PEGO GOLF

Exp. 226/23

C/I/6442/2023

MMG

Mitjançant una comunicació interna de Sotssecretaria es va adjuntar una petició d'informe jurídic sobre l'assumpte en el títol referenciat. De conformitat amb les funcions d'assessorament en dret de l'Advocacia General de la Generalitat previstes en l'article 5 de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, de la Generalitat, d'assistència jurídica a la Generalitat, i en el Decret 84/2006, de 16 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de l'Advocacia General de la Generalitat, s'emet l'informe següent, sobre la base de les següents

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA: OBJECTE D'INFORME

És objecte del present informe pronunciar-nos sobre el projecte de resolució de la Secretaria Autonòmica d'Emergència Climàtica i Transició Ecològica, sobre declaració expressa de caducitat de la DIA del Pla Parcial Pego Golf.

Aquest projecte de resolució acorda declarar la caducitat de la DIA amb data 14 d'abril de 2008, modificada per resolució amb data 17 d'octubre de 2008, publicada en el DOGV amb data 25 de juliol de 2012.

És objecte d'anàlisi, per tant, la caducitat de la DIA del Pla parcial de millora del sector "Pego-Golf".

De la documentació remesa, deixem constància que partim dels fets següents:

- El pla parcial de millora esmentat no va ser sotmés a EATE, i la DIA esmentada va dur a terme l'anàlisi ambiental.

- Han transcorregut més de 6 anys des de l'entrada en vigor de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, sense que en aquest termini haja començat l'execució del projecte o activitat que va ser objecte d'avaluació. Partim que hui dia no s'ha iniciat l'execució de cap projecte.

- Han transcorregut igualment més de 5 anys des que es va aprovar el pla parcial, sense que s'haja iniciat en aquest termini l'execució de la urbanització, que entenem hui dia segueix sense iniciar-se.

Respecte a la normativa que resulta aplicable, és important tindre en compte que l'anàlisi ambiental del pla parcial esmentat es va fer en l'expedient 90/2006 —AIA—. No disposem d'aquest expedient, ni és objecte d'anàlisi en el present informe, i s'ignora de quina data va ser el primer acte preparatori formal a l'efecte d'aplicar la DT 1a de la Llei 9/2006, de 28 d'abril, que és la que va introduir en el nostre ordenament jurídic l'avaluació ambiental dels plans i programes elaborats per l'Administració.

Aquesta disposició transitòria primera, en el paràgraf primer, establia que l'obligació a què feia referència l'article 7 de la Llei 9/2006 s'aplicaria als plans i programes el primer acte preparatori formal dels quals siga posterior al 21 de juliol de 2004. I l'article 7.1 esmentat preveia una obligació per al legislador competent en matèria d'urbanisme i ordenació del territori que establia que "la **legislació reguladora dels plans i programes** introduirà en el procediment administratiu aplicable per a la seua elaboració i aprovació un procés d'avaluació ambiental en el qual l'òrgan promotor integrarà els aspectes ambientals i que constarà de les actuacions següents:

a) L'elaboració d'un informe de sostenibilitat ambiental, l'amplitud, nivell de detall i grau d'especificació del qual serà determinat per l'òrgan ambiental.

b) La celebració de consultes.

c) L'elaboració de la memòria ambiental.

d) La consideració de l'informe de sostenibilitat ambiental, del resultat de les consultes i de la memòria ambiental en la presa de decisions.

e) La publicitat de la informació sobre l'aprovació del pla o programa."

I afegia que, quan no estiguera previst un procediment per a l'elaboració i aprovació del pla o programa, les administracions públiques competents establirien els procediments que garantisquen el compliment de la Llei 9/2006.

Partint d'aquest enquadrament normatiu, l'anàlisi ambiental del pla parcial de millora esmentat es va fer seguint la normativa d'avaluació ambiental dels projectes, aplicant *a contrario sensu* la DT 1.2 de la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge (LOTUP), que establia que: "De conformitat amb el que s'estableix en la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, el procediment d'avaluació ambiental que s'hi preveu serà aplicable **als plans que s'inicien a partir de l'entrada en vigor de la present llei**. No obstant això, en els casos en els quals, per no haver-se iniciat la informació al públic del pla, resulte aplicable la present llei, el document de referència emés s'assimilarà amb caràcter general amb el document d'abast, i continuarà la tramitació ambiental segons el que es preveu en la Llei 21/2013 i en aquesta llei."

Per la qual cosa, partint que l'anàlisi ambiental del pla parcial esmentat s'ha fet aplicant la normativa d'avaluació ambiental dels projectes, al nostre judici, ha d'adaptar-se la interpretació que es faça dels preceptes que regulen aquesta matèria, tenint en compte que estem davant d'una avaluació ambiental dels efectes d'un pla parcial i no pròpiament d'un projecte o una activitat.

I recordem que la interpretació que es faça ha de respectar la finalitat de la normativa ambiental que obliga a avaluar des de la perspectiva ambiental els plans, programes i projectes respectant l'**efecte útil tuïtiu** de la normativa ambiental.

I precisament s'ha de tindre en compte que, per a evitar que puga vulnerar-se l'efecte útil tuïtiu de la normativa ambiental pel transcurs d'un llarg període de temps entre que es du a terme l'avaluació ambiental del pla, programa o projecte i s'executa el pla, projecte, programa o activitat avaluat, s'ha previst en la normativa ambiental (també la urbanística) la figura de la caducitat o la pèrdua de vigència tant de les DIA com de la resta d'instruments d'avaluació ambiental, incloent-hi també la declaració ambiental estratègica de plans.

SEGONA: SOBRE LA CADUCITAT O PÈRDUA DE VIGÈNCIA DE LA DIA

L'establiment d'un termini de caducitat de les DIA es va introduir per primera vegada en el nostre ordenament jurídic amb la Llei 9/2006, de 28 d'abril, que va modificar l'article 4 del Reial decret legislatiu 1302/1986.

Aquesta caducitat està prevista, així mateix, en la Llei 21/2013, que estableix una caducitat de les DIA que es tramiten aplicant aquesta llei i preveu una caducitat de les DIA que es van tramitar a l'empara de la legislació anterior a la Llei 21/2013, de manera que aquest és l'últim supòsit en el qual ens trobem.

A aquest efecte, l'**article 43** de la Llei 21/2013 estableix sota el títol de "vigència de la declaració d'impacte ambiental" el següent:

"1. La declaració d'impacte ambiental del projecte o activitat perdrà la seua vigència i cessarà en la producció dels efectes que li són propis si, **una vegada publicada en el *Boletín Oficial del Estado* o diari oficial corresponent, no s'haguera començat l'execució del projecte o activitat en el termini de quatre anys.** En aquests casos, el promotor haurà d'iniciar novament el tràmit d'avaluació d'impacte ambiental del projecte, llevat que s'acorde la pròrroga de la vigència de la

declaració d'impacte ambiental en els termes previstos en els apartats següents.

A falta de regulació específica, s'entendrà per inici de l'execució del projecte quan, una vegada obtingudes totes les autoritzacions que siguen exigibles, hagen començat materialment les obres o el muntatge de les instal·lacions necessàries per a l'execució del projecte o activitat i així conste a l'Administració.

Als efectes previstos en aquest apartat, el promotor de qualsevol projecte o activitat sotmés a avaluació d'impacte ambiental haurà de comunicar a l'òrgan ambiental la data de començament de l'execució d'aquest projecte o activitat.

En el cas que un procediment judicial afecte, directament o indirectament, l'execució d'un projecte que dispose d'una declaració d'impacte ambiental, el transcurs del termini de vigència d'aquesta quedarà en suspens des del seu inici i fins al moment en què el procediment compte amb sentència judicial ferma."

I la **DT 1a. 3** de la Llei 21/2003 estableix:

"Les declaracions d'impacte ambiental **publicades amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta llei** perdran la seua vigència i cessaran en la producció dels efectes que li són propis si no s'ha començat l'execució dels projectes o activitats en el termini màxim de sis anys des de l'entrada en vigor d'aquesta llei. En aquests casos, el promotor haurà d'iniciar novament el tràmit d'avaluació d'impacte ambiental del projecte segons el que s'estableix en aquesta llei."

Entenem que, encara que parle d'execució de projectes o activitats, podria entendre's que regeix aquesta caducitat legal en el cas que ens ocupa, ja que han transcorregut més de 6 anys des que va entrar en vigor la Llei 21/2023 sense que haja començat l'execució del pla que va ser objecte d'anàlisi ambiental. És a dir, el 12 de desembre de 2019 perden la seua vigència i esdevenen ineficaços per ministeri de la llei les DIA dels projectes l'execució dels quals no s'haja iniciat.

A aquest efecte, el TRLOTUP fa referència a aquesta disposició transitòria, apartat 3 de la Llei 21/2013, en regular el règim transitori dels instruments de plans que reclassifiquen sòl no urbanitzable. No està, per tant, referint-se a projectes, sinó a plans i a més reclassificatoris de sòl no urbanitzable.

En efecte, la **disposició transitòria trentena** del TRLOTUP, sota el títol de "règim transitori dels instruments de planejament que reclassifiquen sòl no urbanitzable aprovats amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental", estableixen:

"1. Els òrgans promotors d'**instruments de planejament que reclassifiquen sòl no urbanitzable**, a conseqüència de la modificació d'un pla general, i que hagen sigut aprovats abans de l'entrada en vigor de la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, hauran de sol·licitar una declaració d'impacte ambiental i territorial estratègica abans de l'1 de gener de 2023 si les declaracions d'impacte d'aquests instruments, d'acord amb l'apartat 3 de la disposició transitòria primera de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, han perdut la vigència i han cessat en els seus efectes.

2. Els programes d'actuació integrada que es troben en les condicions descrites en l'apartat anterior i que estiguen tramitant-se en desenvolupament de les previsions d'aquests instruments de planejament queden automàticament suspesos. En cap cas es poden iniciar obres d'urbanització dels sòls reclassificats per aquests instruments de planejament.

3. Si l'òrgan promotor no inicia el procediment d'avaluació ambiental abans de l'1 de gener de 2023 o si la declaració ambiental i territorial estratègica dona com a resultat un pronunciament no favorable, els instruments de planejament perdran la seua vigència i cessaran en els seus efectes. En aquests casos, els sòls que s'hagen reclassificat tornen automàticament a la situació originària de sòl no urbanitzable,

sense necessitat d'adopció de cap acord per l'òrgan substantiu.

4. Els programes d'actuació integrada iniciats a l'empara d'aquests instruments de planejament que hagen perdut la vigència i cessat en els seus efectes s'arxiven definitivament per la impossibilitat material de continuar-los per causes sobrevingudes.

5. Una vegada obtinguda la declaració ambiental i territorial estratègica, si aquesta resulta favorable i no s'han introduït canvis substancials en el planejament, pot continuar-se amb la tramitació del programa d'actuació integrada. En cas que s'hagen introduït canvis substancials en el planejament, la tramitació del programa s'ha de finalitzar per impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes i s'ha d'iniciar la tramitació d'un nou programa d'actuació integrada.

6. Els ajuntaments han de comunicar a la conselleria competent en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, perquè els anote en el Registre autonòmic d'instruments de planejament urbanístic, quins instruments de planejament han perdut la vigència i han cessat en els seus efectes a conseqüència d'aquesta disposició transitòria abans de l'1 de juliol de 2023. Així i tot, també han de comunicar quins instruments de planejament han iniciat els tràmits per a obtindre el nou pronunciament ambiental."

I, amb independència de la caducitat legal esmentada, la DIA objecte del present informe es va subjectar a diverses condicions, condicions que passen a ser assumides pel pla parcial que s'aprova; és a dir, tal com ha reiterat la jurisprudència, el pla parcial, quan s'aprova, integra en el seu contingut les determinacions de la DIA, i és també la prevista una determinació en el seu condicionant tercer.

El condicionant tercer de la DIA objecte d'anàlisi estableix: "La declaració d'impacte ambiental caducarà **si, una vegada aprovat el pla parcial,** no s'ha **començat l'execució de la urbanització** en el termini de cinc anys. L'ajuntament haurà de comunicar la data de començament d'execució de les obres d'urbanització."

Per la qual cosa, com que no s'han iniciat les obres d'urbanització, ha caducat la DIA.

Per això, considerem que el projecte de resolució que declara la caducitat o la pèrdua de vigència de la DIA és conforme a dret.

TERCERA: OBLIGACIÓ DE PUBLICAR EL PRESENT INFORME

Es formula, així mateix, una consulta sobre l'obligació de publicar el present informe, segons l'article 27 del Decret 105/2017, de desplegament de la Llei 2/2015. La nova Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana, el títol I de la qual ja ha entrat en vigor, preveu en l'article 16.2:

"2. A més, l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental han de publicar la informació següent, adaptada a les seues particularitats organitzatives: *a*) Els informes jurídics de l'Advocacia General de la Generalitat que donen resposta a consultes plantejades, en la mesura que suposen una interpretació del dret, és a dir, que tinguen incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes. Ha de ser necessària una consulta prèvia a l'Advocacia General de la Generalitat amb caràcter preceptiu.

La disposició final segona de la Llei 1/2022, en l'apartat segon, assenyala que:

"2. "Romandran en vigor, en tot el que no s'opose a aquesta llei i fins que no es deroguen expressament, el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desplegament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de

transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, i el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de bon govern de la Generalitat. El Consell haurà d'efectuar, si és el cas, les modificacions normatives necessàries per a adaptar el contingut d'aquests decrets al que estableix aquesta llei."

Per part seua, l'article 27.2 del Decret 105/2017, de desplegament de la Llei 2/2015, situat en el capítol I del títol II, dedicat a la publicitat activa, disposa que:

"Així mateix, les sotssecretaries publicaran, amb una consulta preceptiva prèvia a l'Advocacia General de Generalitat, els informes jurídics d'aquesta que donen resposta a consultes plantejades en la mesura que suposen una interpretació del dret, dels drets garantits en la normativa vigent en matèria de transparència o que tinguen efectes jurídics, amb els límits establits en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, especialment en els articles 14.1r, lletres *f* i *k* i 18.1.*b*."

Per tot això, sense apreciar la concurrència de cap dels límits previstos en la Llei 19/2013, entenem que el present informe jurídic ha de ser objecte de publicitat activa.

És tot el que cal informar, en el dia de la data de la signatura electrònica.

Advocada de la Generalitat