

INFORME JURÍDIC sobre possible revisió d'ofici pla parcial SUR 42, Torre Salses que emeto a petició del grup municipal Comú de Lleida

I. OBJECTE

Es objecte d'aquest informe l'anàlisi de la concurrència d'elements que podrien determinar la nul·litat de ple dret del Pla Parcial SUR- 42 al haver-se tramitat, aprovat i publicat sense incorporar el tràmit d'avaluació ambiental estratègica. També s'examina com afecta aquesta omisió als expedients en tràmit, en concret el Pla Especial urbanístic d'infraestructures del SUR-25 en fase d'aprovació inicial, i els projectes de reparcel·lació i urbanització que ja han passat el tràmit d'aprovació inicial i informació pública, el primer pendent d'aprovació definitiva i el segon aprovat definitivament per la JGL el 24/02/2021.

S'ha revisat la documentació publicada al RPUC referida al Pla Parcial Urbanístic Torre Salses SUR 42 de Lleida, Text Refós aprovat pel Ple municipal el 5/10/2018, i publicat el 11/3/2019. Del pla en deriven els següents documents i expedients:

El conveni de gestió urbanística signat el 4/12/2018 per a l'execució del desdoblament del vial de Víctor Torres i la seva prolongació i la modificació de l'ordenació urbanística del sector SUR 42 Torre Salses.

Els projectes d'urbanització i reparcel·lació promoguts per EUROFUND PARC LLEIDA, SL.

El Pla especial urbanístic d'infraestructures per la construcció de la prolongació del carrer Francesc Bordalba Montardit fins al Carrer Almeria promogut per l'Ajuntament de Lleida en terrenys classificats com a sol urbanitzable no delimitat SUR 25 Torre del Pi.

II. ANTECEDENTS

1. El Pla General de Lleida DOGC 25/5/1999
2. Text Refós del P Parcial SUR 42 Torre Salses, aprovat 5/10/2018. BOP Lleida 11/3/2019
3. Els expedients que consten en el RPUC són els següents

Municipi	Tipologia	Data publicació	Tema
Lleida	Modificació de pla general d'ordenació	28/09/2004	Modificació del Pla general a l'àmbit del Pla parcial SUR 42, Torre Salses
Lleida	Programa d'actuació urbanística	26/03/2004	Programa d'actuació urbanística del SUR-31, Torre Salses (Quatre Pilans 2 del PGO)
Lleida	Pla parcial d'ordenació	14/10/2004	Pla parcial del SUR 42, Torre Salses
Lleida	Pla parcial urbanístic	-	Pla parcial urbanístic del SUR 31, Torre Salses
Lleida	Modificació pla parcial urbanístic	11/03/2019	Modificació del Pla parcial urbanístic SUR 42, Torre Salses
Lleida	Conveni urbanístic	11/03/2019	Conveni urbanístic entre l'Ajuntament de Lleida i EUROFUND PARC LLEIDA, SL per a l'execució del desdoblament del vial de Victor Torres i la seva prolongació i la modificació de l'ordenació urbanística del sector SUR 42 Torres Salses

Lleida Modificació de Pla General d'Ordenació 28/09/2004

Modificació del Pla general a l'àmbit del Pla parcial SUR 42, Torre Salses

Lleida Programa d'Actuació Urbanística 26/03/2004

Programa d'actuació urbanística del SUR-31, Torre Salses (Quatre Pilans 2 del PGO)

Lleida Pla parcial d'ordenació 14/10/2004

Pla parcial del SUR 42, Torre Salses

Lleida Modificació Pla Parcial Urbanístic 11/03/2019

Modificació del Pla parcial urbanístic SUR 42, Torre Salses

Lleida Conveni urbanístic 11/03/2019

Conveni urbanístic entre l'Ajuntament de Lleida i EUROFUND PARC LLEIDA, SL per a l'execució del desdoblament del vial de Víctor Torres i la seva prolongació i la modificació de l'ordenació urbanística del sector SUR 42 Torres Salses
--

4. En data 21/05/2019 la JGL va aprovar inicialment la modificació del projecte d'urbanització del SUR 42. En fase d'informació pública s'hi van presentar 659 al·legacions. EL 24/02/2021 la JGL va acordar l'aprovació definitiva que es va publicar al BOP núm. 53 de 18/03/2021. **Exp. PGU18-137**
5. En data 24/3/2021 la JGL ha aprovat inicialment el Pla especial d'infraestructura en sol urbanitzable no programat. **Exp. 20-221**
6. En data 24/03/2021 la JGL ha aprovat inicialment el projecte de reparcel·lació. En fase d'informació pública s'hi ha presentat 437 al·legacions. **Exp. PGU18-143**. Pendent d'aprovació definitiva.
7. No consta que el conveni urbanístic subscrit el 4/12/2018 entre l'Ajuntament de Lleida i Eurofound Parc Lleida SL, fos sotmès a informació pública.

III. QÜESTIÓ CONTROVERTIDA

La qüestió que es planteja es la de determinar si s'ajusta a dret anar conformant un cos de planejament -ordenació, gestió i execució- en un àmbit de 550.530,60 m² i anar aprovant planejament derivat i instruments de gestió sense que en cap expedient urbanístic consti incorporat la tramitació de l'avaluació ambiental estratègica que disposa l'article 6 de la Llei 21/2013.

El 5/10/2018 el Ple de l'Ajuntament de Lleida va aprovar un Text Refós de Pla Parcial SUR 42 Torres Salses que es va publicar l'11/3/2019. En l'article 1 disposa que aquesta norma deroga i substitueix íntegrament la normativa anterior del Pla Parcial del sector urbanitzable SUR 42.

El Pla parcial té per objecte definir la regulació de l'ordenació del sector urbanitzable SUR 42. I l'article 2 diu el contingut del pla parcial urbanístic i en l'apartat J) es refereix a la documentació ambiental però, en realitat, aquesta no existeix. L'article 11 disposa que la superfície de l'àmbit es 550.530,60 m².

Zona

Sòl d'aprofitament privat	285.028,23 m ²
Ús residencial	143.616,26 m ²
Ús comercial, Terciari, logístic i industrial	141.411,97 m ²

El Pla parcial aprovat definitivament el 5/10/2018 va resoldre que la meitat del sòl d'aprofitament privat passaria de tenir usos residencials unifamiliars a ser sòl industrial, comercial, logístic i terciari. Pel que fa als usos no residencials les normes disposen que s'admeten el terciari, el comercial, el logístic o l'industrial i en general tots aquells que permet la zona 12C de l'annex 2 del PGL, amb l'excepció de l'ús habitatge. Per a l'ús comercial s'estarà a tot allò previst a la Disposició Addicional 13^a. Pel que fa a la regulació dels usos, l'ús principal o característic de la zona és el comercial i s'estableixen com a compatibles els usos terciaris, logístics i industrials. No s'admet l'ús residencial. No es configura cap prevalença entre l'ús principal i els usos compatibles esmentats, podent arribar-se a implantar qualsevol d'ells fins al 90%.

En relació al cicle de l'aigua el pla parcial preveu que el creixement urbanístic ha d'internalitzar el cost global de la depuració de les aigües residuals derivades del seu desenvolupament. En el marc d'aquest objectiu, en el PSARU s'estableix la previsió de subscripció d'acords voluntaris entre l'Administració amb competències urbanístiques, l'Agència Catalana de l'Aigua i els propietaris, per tal de formalitzar el compromís de col·laboració en matèria de sanejament de creixements urbanístics.

Tal i com s'estableix en el Decret legislatiu 1/2010 de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (modificat per la Llei 3/2012 de 22 de febrer) i el PSARU 2005, els promotors que desenvolupin el

Planejament Urbanístic hauran d'assumir els costos econòmics de la seva part proporcional d'inversió per a totes les infraestructures del sistema de sanejament: col·lectors en alta, estacions de bombament, tancs de retenció, fases de tractament de la depuradora i l'emissari terrestre. Es preveu la subscripció d'un Conveni de Sanejament entre l'Ajuntament, propietaris afectats i Agència Catalana de l'Aigua amb la finalitat d'executar el sanejament amb les adequades condicions per a que pugui ser rebut per l'Ajuntament, on figurarà la repercussió de depuració per un import estimat de 176.302 euros (informe de 2-11-2016) que es formalitzarà amb caràcter previ a l'atorgament de la llicència d'obres per part de l'Ajuntament, o bé, com a alternativa, contemplarà una depuració pròpia amb la corresponent obtenció de l'autorització d'abocament. Per al tractament del sanejament i les aigües pluvials, el projecte d'urbanització preveurà una bassa de reg a la zona nord-oest del sector, on s'acumularà l'aigua de pluja de les 2 illes amb qualificació 12C-C, no abocant-se per tant aigües pluvials a la xarxa de sanejament d'aigües residuals amb destí a l'EDAR. Aquesta bassa es connectarà a la xarxa de reg interior de les illes comentades i disposarà d'un desaigüe a la canalització de la Comunitat de Regants que discorre pel límit nord, en el supòsit que calgui abocar-hi aigües sobrants. Així mateix disposarà de toma d'aigua, per emprar el cabal necessari per regar quan no se'n disposi a la bassa, o bé per mantenir-ne un volum mínim. Previ a l'abocament, s'haurà de disposar del permís previ de la comunitat de regants. El sistema de gestió i evacuació d'aigües pluvials no podrà originar cap afecció a terrenys externs al sector de planejament.

Consta a l'expedient PGU18-137 que la comunitat de regants autoritza a Eurofound Parc Lleida SL la interconnexió de la bassa de reg a la canonada de reg de la Comunitat General de Regants dels Canals d'Urgell. L'autorització és a **precari** i vinculat a la urbanització parcial del SUR 25, pendent de desenvolupament.

Vinculat al Pla Parcial SUR-42 l'Ajuntament i Eurofound Parc Lleida SL van subscriure el 5/12/2018 un conveni urbanístic amb un seguit de compromisos econòmics a canvi de l'aprovació de projectes d'urbanització i reparcel·lació amb determinades prescripcions i aprovar una vialitat connectiva que queda fora del sector i afecta sòl urbanitzable no programat.

Ni al Pla Parcial del SUR 42 ni al Pla Especial Urbanístic, ni al projecte d'urbanització i menys al de parcel·lació hi consta incorporada la documentació ambiental que marca l'article 6 de la Llei 21/2013.

Es tracta d'evitar mirar de manera segregada els diferents expedients com si fossin operacions independents i incomunicades, més aviat cal tenir present que són peces d'un únic puzzle i examinar de manera ordenada si les distintes peces son compatibles i poden casar i si hi són totes o, per contra, hi ha elements substantius que s'han omès, en definitiva, si es compleix la voluntat del legislador comunitari que exigeix que els plans i projectes s'han de sotmetre al tràmit d'avaluació ambiental estratègica. Si l'avaluació fos preceptiva i s'hagués omes caldria restablir l'ordenament jurídic vulnerat.

IV. NORMATIVA AMBIENTAL

L'aplicació de l'avaluació ambiental al planejament urbanístic de Catalunya és una obligació legal, conseqüència de la Directiva 2001/42/CE sobre avaluació ambiental de plans i programes. En l'àmbit europeu, hem dit és la Directiva 2001/42/CE, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en medi ambient. En l'àmbit estatal la Llei 21/2013, 9 desembre, d'avaluació ambiental (BOE 11/12/2013).

El Decret Legislatiu 1/2005 de 26 juliol TRLU i el Decret 305/2006, de 18 juliol que desplega la llei d'urbanisme, arts. 70, 100, 106, 115 i DT12. La normativa catalana disposa que cal realitzar avaluació ambiental estratègica en els plans parcials urbanístics que desenvolupin planejament general que no ha estat objecte d'avaluació ambiental. En general, s'entén que no han estat objecte d'avaluació ambiental els plans generals, les normes subsidiàries de planejament municipal i aquells plans d'ordenació urbanística municipal aprovats definitivament abans de l'1 de gener de 2005. La disposició transitòria onzena del Reglament estableix que, en el cas de PPU que desenvolupen planejament general que no ha estat objecte d'avaluació ambiental, l'informe ambiental ha d'especificar, a més, tots aquells altres aspectes requerits a l'informe ambiental dels plans d'ordenació urbanística municipal (POUM) (art. 70 del Reglament) que siguin necessaris per a l'anàlisi de llurs repercussions ambientals.

L'avaluació no és un simple tràmit administratiu, sinó que representa canvis profunds en l'activitat urbanística. Es desenvolupa de manera continuada des de l'inici de la redacció d'un pla i durant tot el seu cicle de vida. El seu caràcter és essencialment preventiu, de manera que evita o redueix els possibles impactes, significa, sobretot, un aprofundiment en la consideració dels efectes dels plans sobre el medi ambient per part de promotors, redactors i administracions i, en el fons, una manera nova de concebre i de fer l'urbanisme. La llei estatal 21/2013, de 9 de desembre, sobre avaluació ambiental regula els mínims comuns a tot el territori, sobre aquests mínims les comunitats autònomes poden establir mesures addicionals de protecció, però no rebaixar el nivell bàsic de la norma. L'habilitació legal a la llei 21/2013 li dona l'article 149.1.23 CE que disposa la competència de l'Estat per dictar la legislació bàsica de protecció del medi ambient. Ordenació bàsica que cal respectar i que impedeix a les comunitats autònomes disminuir els estàndards de protecció tal i com es disposa la sentència del TC que s'adjunta.

El caràcter determinant dels pronunciaments ambientals es manifesta en una doble vessant, formal i material. Des del punt de vista formal o procedimental, el caràcter determinant dels pronunciaments ambientals implica que no és possible continuar amb la tramitació del procediment substantiu en tant aquest no s'evacui.

També resulta destacable que, tant per a l'avaluació ambiental estratègica com per a la d'impacte ambiental es dissenyen dos procediments: l'ordinari i el simplificat.

Article 6 de la Llei 21/2013

Àmbit d'aplicació de l'avaluació ambiental estratègica

1. Són objecte d'una avaluació ambiental estratègica ordinària els plans i programes, així com les seves modificacions, que adopti o aprovi una Administració pública i l'elaboració i aprovació dels quals l'exigeixi una disposició legal o reglamentària o un acord del Consell de Ministres o del Consell de Govern d'una comunitat autònoma, quan:

- a) Estableixin el marc per a la futura autorització de projectes legalment sotmesos a avaluació de l'impacte ambiental i es refereixin a l'agricultura, ramaderia, silvicultura, aqüicultura, pesca, energia, mineria, indústria, transport, gestió de residus, gestió de recursos hídrics, ocupació del domini públic marítim terrestre, utilització del medi marí, telecomunicacions, turisme, ordenació del territori urbà i rural, o de l'ús del sòl; o bé,
- b) Requereixin una avaluació pel fet d'afectar espais Xarxa Natura 2000 en els termes que preveu la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat.
- c) Els compresos a l'apartat 2 quan ho decideixi cas per cas l'òrgan ambiental en l'informe ambiental estratègic d'acord amb els criteris de l'annex V.

d) Els plans i programes inclosos a l'apartat 2, quan així ho determini l'òrgan ambiental, a sol·licitud del promotor.

2. Són objecte d'una avaluació ambiental estratègica simplificada:

a) Les modificacions menors dels plans i programes esmentats a l'apartat anterior.

b) Els plans i programes esmentats a l'apartat anterior que estableixin l'ús, a escala municipal, de zones d'extensió reduïda.

c) Els plans i programes que, establint un marc per a l'autorització en el futur de projectes, no compleixin els altres requisits esmentats a l'apartat anterior.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913&b=11&tn=1&p=20181206#a9>

Artículo 6. Ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica.

1. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando:

a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien,

b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

c) Los comprendidos en el apartado 2 cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V.

d) Los planes y programas incluidos en el apartado 2, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.

2. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada:

a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior.

b) Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión.

c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior.

L'article 9.1 de la mateixa llei disposa el efectes de l'omissió del tràmit. Priva de validesa els actes d'adopció o aprovació dels plans que no s'hagin sotmès a avaluació ambiental. Aquesta previsió legal és molt significativa i suposa un clar avenç de la legislació ambiental, atès que era una qüestió que no va quedar regulada per l'anterior llei 9/2006 i va haver de ser resolta per la jurisprudència contenciós-administrativa del TS. De fet la llei recull aquesta jurisprudència consolidada.

Artículo 9. Obligaciones generales.

1. Los planes y los programas incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley deberán someterse a una evaluación ambiental antes de su adopción o aprobación. Asimismo, los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, deberán someterse a una evaluación ambiental antes de su autorización, o bien, si procede, en el caso de proyectos, antes de la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa a las que se refiere el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder.

V. TC. Ple sentència 109/2017, 21 de setembre

Ple del TC. Sentència 109/2017 de 21 de setembre en relació a la llei 12/2016 de les Illes Balears que desplega normativa ambiental declara inconstitucionals i nuls determinats articles de la llei autonòmica que exclouen d'avaluació determinats plans i programes. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25457>

F.J. 3 "En el análisis de la cuestión planteada hemos de partir de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 21/2013. Este precepto determina, en su apartado 1, que serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria, prevista en los artículos 17 y siguientes de la Ley 21/2013, los planes y programas que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del

uso del suelo; o bien requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. El apartado 2 de este mismo artículo 6 somete a evaluación estratégica simplificada, prevista en los artículos 29 y siguientes de la Ley 21/2013, las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior; los planes y programas mencionados en el apartado 1 que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión y los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los requisitos del supuesto anterior.

Por su parte, en relación con dicha exigencia, **el artículo 8.1 de la Ley 21/2013 solo permite excluir de evaluación ambiental estratégica los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia; y los de tipo financiero o presupuestario. De este modo, los preceptos estatales fijan una regla general: el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada, de todo plan o programa y sus modificaciones relativos a sectores materiales con incidencia medioambiental, admitiendo solamente excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa.**

Ambos preceptos son formalmente básicos de conformidad con la disposición final octava de la Ley 21/2013, y también deben ser así considerados desde la perspectiva material por cuanto fijan una norma mínima de protección ambiental. Responden a la función que cumple la legislación básica en este ámbito, que persigue el objetivo de que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Ésta competencia se ha plasmado al aprobar la norma que “obliga a todas las Administraciones Públicas a que, cuando actúan en el ejercicio de cualesquiera de sus competencias, ponderen y evalúen las repercusiones sobre el medio ambiente, minimizando y corrigiendo los daños causados a la población y al medio ambiente natural y cultural del territorio afectado por dicha actuación, cuando no renunciando a llevarla a cabo” (STC 13/1998, de 22 de enero, FFJJ 7 y 8; en el mismo sentido, entre otras muchas, SSTC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 22; 5/2013, de 17 de enero, FJ 3; 202/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, y 57/2015, de 18 de marzo, FJ 4). Es claro que los dos preceptos, en tanto que formulan la regla general y su posible excepción son básicos (STC 56/2014, de 10 de abril, FJ 4 y las que allí se citan), y se ajustan a los anteriores criterios, pues se vinculan a la finalidad primordial de garantizar en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, conforme a lo que declara la Ley 21/2013 en su artículo 1. Criterios que se basan en la imposibilidad de exclusión de categorías generales de planes, tal como hace la norma impugnada. Por lo demás, ya en la STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 10, consideramos básica la identificación por una norma estatal de las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental.

Siendo básicos los preceptos estatales, puede concluirse que el artículo 9.4 incurre en la vulneración competencial que se denuncia. La norma autonómica excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica. La exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por las normas estatales supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente”.

F.J 5 “...el artículo 9.1, segundo párrafo, de la Ley 21/2013, que señala que “Carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder”.

Este precepto es formalmente básico, conforme a la disposición final octava de la Ley 21/2013, y también lo es desde la perspectiva material, en la medida en que impone una consecuencia, la falta de validez, que se vincula directamente a la omisión de la preceptiva evaluación ambiental. Habida cuenta de las finalidades que cumple dicha evaluación, esta norma tiene un neto contenido de protección medioambiental. Puede considerarse como una de aquellas que tienden directamente a dotar de efectividad a la evaluación ambiental, asegurando la finalidad y eficacia de este instrumento, y estableciendo en todo el territorio un nivel elevado de protección del medio ambiente, mediante la estricta opción de la exigencia del íntegro cumplimiento de las previsiones de la norma estatal en esta materia. Se manifiesta así el carácter esencial de este trámite con respecto a la decisión final, en cuanto que su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que los aspectos medioambientales sean tomados en consideración en la decisión final acerca del plan, programa o proyecto de que se trate. Es, en suma, el modo diseñado por el legislador básico para garantizar la eficaz integración de los aspectos ambientales en la toma de decisión, y la eficacia de la evaluación ambiental, buscando un mínimo de coherencia y de cohesión en la aplicación de este instrumento en todo el territorio y, por ende, en la protección del medio ambiente. Diseño que es coherente con la afirmación de la exposición de motivos de la Ley 21/2013 acerca del carácter determinante de los pronunciamientos ambientales, lo que implica, desde el punto de vista formal o procedimental, que “no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacúe”. En ese mismo sentido también en la exposición de motivos se afirma que “los pronunciamientos ambientales, es decir, la declaración ambiental estratégica, el informe ambiental estratégico, la declaración de impacto ambiental y el informe de impacto ambiental, tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante”. Carácter preceptivo y determinante que se plasma luego en el texto de la Ley 21/2013 [arts. 5.2 d) y e), sobre la evaluación estratégica ordinaria y simplificada, y 5.3 d) y e), respecto a la evaluación de impacto ordinaria y simplificada].

La propia representación procesal del Gobierno de las Illes Balears ha reconocido que la manera de restablecer el orden jurídico perturbado que dispone el precepto autonómico no es la misma que la de la norma estatal. Como ya se ha señalado, el artículo 33 ha optado por dos soluciones alternativas conforme a lo dispuesto en las dos letras de su apartado 1. Así, la letra a) permite subsanar la falta de evaluación medioambiental o la contravención de sus condiciones mediante la repetición del procedimiento; posibilidad ésta que no se contempla en la legislación básica y que no supone, antes al contrario, una protección medioambiental adicional. La solución cuestionada de la Ley balear rebaja el umbral de protección de la norma estatal, al permitir la subsanación en un caso en el que la norma estatal determina la falta de validez por razones vinculadas a la finalidad tuitiva de protección del medio ambiente que persigue la Ley 21/2013. Finalidad tuitiva que se manifiesta en la necesidad de que la Administración vuelva a conocer en su integridad el plan, programa o proyecto y realice una nueva evaluación completa de las eventuales consecuencias medioambientales.

Por tanto, la norma autonómica, al regular esta posibilidad, no responde al objeto de mejorar la calidad de la evaluación ambiental conforme a las especificidades de sus propias políticas, pues, además, esta subsanación se condiciona a que “sea compatible con la ordenación vigente”. Así, la Comunidad Autónoma, competente para adecuar la regulación de la evaluación a la política ambiental que desarrolle en su territorio, habría rebasado el límite competencial consignado en el artículo 149.1.23 CE, conforme al cual sólo le es posible dictar “normas adicionales de protección” del medio ambiente, siempre que las medidas legislativas autonómicas “sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado”. En definitiva, la protección concedida por la **Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que, como aquí ha sucedido, resulte restringida o disminuida** (STC 7/2012, de 18 de enero, FJ 5, con cita de otras”).

VI. CONCURRENCIA DEL MOTIU DE NUL·LITAT DE PLE DRET. Normativa reguladora

El Pla Parcial SUR 42 aprovat pel Ple municipal el 5/10/2018 infringeix el que disposa l'article 6 de la Llei 21/2013 està afectat per causa de nul·litat de ple dret i, per tant, cal seguir els tràmits administratius per la seva revisió d'ofici.

Art 106. 1 Llei 39/2015 Revisió de disposicions i actes nuls

1. Les administracions públiques, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o a sol·licitud d'interessat, i amb el dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, han de declarar d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin posat fi a la via administrativa o que no hagin estat correguts dins el termini, en els supòsits que preveu l'article 47.1.

2. Així mateix, en qualsevol moment, les administracions públiques d'ofici, i amb el dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, poden declarar la nul·litat de les disposicions administratives en els supòsits que preveu l'article 47.2.

Art.47. 2 Llei 39/2015

són nul·les de ple dret les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries reservades a la llei i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

La potestat de revisió d'ofici és atribuïda als ens locals, amb caràcter general, per l'article 173 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC). D'acord amb aquest precepte, els ens locals poden revisar les seves disposicions i els seus actes i acords en els termes que estableixi la legislació reguladora del procediment administratiu comú. En aquest cas, es postula la nul·litat d'un pla parcial urbanístic aprovat definitivament pel ple de la corporació local

En el procediment de revisió s'han de respectar les determinacions específiques dels articles 71 i 72 de la Llei 26/2010 i de l'article 102 de l'LRJPAC, així com les disposicions generals sobre el procediment administratiu contingudes en el títol VI d'aquesta darrera llei.

L'article 71.1 de la Llei 26/2010 disposa que la competència per a iniciar i resoldre els procediments de revisió d'ofici de disposicions reglamentàries correspon a l'òrgan que les ha aprovat.

Pel que fa al projecte d'urbanització aprovat definitivament per la Junta de govern Local, ates que ha transcorregut el termini per presentar recurs ordinari, també s'ha de sotmetre a la revisió d'ofici. En aquest supòsit, al tractar-se d'un acte administratiu escau seguir el procediment regulat a l'article 106.1 de la Llei 39/2015 LPAC en base a la infracció de l'article 47.1.f) de la LPAC referida a l'adquisició de drets quan manquen els requisits essencials per a adquirir-los.

Entretant cal suspendre l'execució dels actes i disposicions que se sotmeten a revisió, així com acordar la suspensió dels expedients en curs, ens referim al de reparcel·lació en tràmit d'aprovació inicial, així com el Pla especial d'infraestructures.

Els projectes d'urbanització i reparcel·lació tenen la finalitat dura a terme l'execució material de les determinacions del Pla Parcial. Si el que es pretén és evitar la consumació d'urbanitzacions o edificacions durant la tramitació de la revisió d'ofici, el més prudent es acordar una mesura cautelar de suspensió dels expedients administratius que tramiten els instruments de desenvolupament i projectes que se'n deriven, de manera que es suspenguin els actes que permetrien de manera immediata la transformació física del sòl, la qual cosa es traduiria en la pèrdua de la finalitat del recurs. Per tant, l'acord d'incoació de la revisió d'ofici també disposarà la mesura cautelar de suspensió de la tramitació dels projectes en curs.

Les mesures cautelars atenen la necessitat de frenar l'executivitat dels actes administratius i disposicions generals durant el procés encaminat a determinar la seva legalitat, evitant que la seva posterior anul·lació arribi tard i els seus efectes s'hagin produït. La necessitat de tutela cautelar és major en l'àmbit urbanístic atès que implica directament la transformació física del sòl i la major probabilitat de crear situacions irreversibles que no puguin tirar-se enrere si posteriorment es declarassin nul·les de ple dret.

En definitiva la suspensió dels procediments de gestió urbanística derivats de la revisió d'ofici del pla del 2019 per omissió del preceptiu tràmit d'avaluació ambiental estratègica evitarà que la revisió perdi la finalitat legítima quina es restituir l'ordenament jurídic vulnerat. La ponderació d'interessos serà determinant, però en un segon pla, ja que, en realitat, el compliment i respecte a la legalitat urbanística és la primera salvaguarda dels interessos generals.

VII. CRITERI DE LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA

Dictamen 70/2020; 230/2015; 4/2014; 3/2014; 418/2013; 417/2013; 400/2013

VIII. CONCLUSIONS

PRIMERA. Respecte el Pla Parcial SUR 42 aprovat pel ple el 5/10/2018 incoar la revisió d'ofici per disposició nul·la de ple dret al vulnerar l'article 6 de la Llei 21/2013.

SEGONA. També cal revisar -d'ofici o a instància de persona interessada- l'acord d'aprovació definitiva del projecte d'urbanització aprovat per acord de la Junta de govern local de l'Ajuntament de Lleida de 24/02/2021, BOP número 53 de data 18/03/2021 i alhora adoptar la mesura cautelar de suspendre la seva execució mentre es tramiti la revisió del Pla.

TERCERA. Respecte els instruments urbanístics de planejament i gestió que no han estat aprovats definitivament són actes de tràmit que pel principi de prudència cal suspendre la seva tramitació fins resolgui la revisió del pla parcial del SUR 42. I si no es considera oportú la suspensió cal resoldre denegant el tràmit.