

DATOS PARA ARTÍCULOS DE REVISTAS (Cumplimente los campos necesarios)	
Título *	EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REGULARIZACIÓN DE LAS EDIFICACIONES AISLADAS EN SUELO NO URBANIZABLE SEGÚN LA LEY 1/2019 DE 5 DE FEBRERO DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
Título en otro idioma	
Subtítulo	A PROPÓSITO DE LA LICENCIA INDIVIDUAL DE MINIMIZACIÓN DE VIVIENDAS AISLADAS EN RELACIÓN CON LA DISPOSICIÓN FINAL 2ª LOTUP PARA LAS EDIFICACIONES ANTERIORES A 1975.
Nota al título	
Autor (Apellidos, Nombre)	JORGE HERVÁS MÁS
Cargo del autor	Doctor en Derecho Jefe de Servicio del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Gandia (Valencia) Profesor asociado del Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia
Resumen	El artículo realiza un análisis sobre la situación urbanística que presentan las edificaciones aisladas en el suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana. Se determinan los distintos procedimientos de regularización, según la clasificación del suelo en la que se encuentren, así como su aplicación de forma colectiva a varios inmuebles a través de un Plan Especial de Minimización de Impactos Territoriales o el procedimiento individual si afecta a edificaciones aisladas. Para finalizar se regulan las ventajas e inconvenientes de cada uno de los procesos basados fundamentalmente en las experiencias y precedentes de otras Comunidades Autónomas.
Resumen en otro idioma	The article realises an analysis on the urban situation that present the homes outlying in the countryside in the Valencian Region. They determine the distinct procedures of regularisation, according to the classification of the land in which they find as well as his application of collective form to several real estates through a Special Plan of reduction of Territorial Impacts or the individual procedure if it affects to homes outlying. To finalise regulate the advantages and problems of each one of the processes based fundamentally in the experiences and precedents of other Autonomous Communities.
Palabras clave	Suelo no urbanizable, regularización urbanística, fuera de ordenación, edificaciones aisladas; Minimización de Impactos Territoriales;
Palabras clave en otro idioma	Countryside home; Reduction Territorial impact, Environment, homes outlying, Special Plan of reduction of Territorial Impacts
Fecha de recepción (dd/mm/aaaa)	
Fecha de aceptación (dd/mm/aaaa)	

Jorge Hervás Más

Doctor en Derecho

Jefe de Servicio del Departamento de Urbanismo

Ayuntamiento de Gandia (Valencia)

Profesor asociado del Departamento de Urbanismo

Universidad Politécnica de Valencia

1. Introducción. Las regularizaciones urbanísticas. 2. Análisis de la cláusula “fuera de ordenación” o “régimen de asimilación a licencia” en la normativa autonómica. 2.1. La legalización de edificaciones rurales en la Ley 7/2002 de Andalucía. 2.2 La regularización de edificaciones en la Ley 11/2018 de Extremadura. 2.3 Las edificaciones en suelo no urbanizable en la Ley 2/2016 de Galicia. 2.4 Los asentamientos rurales en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de Asturias. Regularización colectiva de las edificaciones aisladas en la Comunidad Valenciana. 2.5 Los asentamientos irregulares en suelo rústico en la Ley 12/2017 de Urbanismo de Baleares. 2.6 La regulación de los asentamientos irregulares en el Proyecto de Ley de Madrid. 2.7 La regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos de Cataluña. 3. La regularización colectiva de las edificaciones aisladas en la Comunidad Valenciana. 4. La regularización individual a través de la disposición final segunda de la Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana: 4.1.Introducción. 4.2. Aplicación exclusiva a las edificaciones existentes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, del suelo estatal 4.3. La edificación aislada frente a los asentamientos urbanos. 4.4. El criterio de la densidad de vivienda por hectárea en la identificación de los asentamientos urbanos. 4.5. Edificaciones de uso distinto al residencial. 4.6 La aplicación de la disposición final segunda de la LOTUP al suelo no urbanizable de especial protección según la normativa de carácter supramunicipal. 4.7 La necesidad de declaración expresa de la “asimilación al régimen de licencia” por parte del ayuntamiento. 4.8. Las normas mínimas de habitabilidad que deben reunir las edificaciones aisladas. 4.9. La novedad de la licencia individual de minimización de impactos territoriales según el art. 211 bis de la Ley 1/2019 de 5 de febrero. 5. La regularización económica y las prestaciones compensatorias derivadas de la regularización urbanística. 6. Los expedientes de legalización de bienes inmuebles en suelo no urbanizable y los permisos de vertido ante la confederación hidrográfica. 7. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN. LAS REGULARIZACIONES URBANÍSTICAS

Una de las cuestiones más discutibles y complejas del urbanismo de nuestros días es el de la admisibilidad de las “*regularizaciones urbanísticas*”. En este sentido, dos posiciones se enfrentan ante este dilema. Una formalista, que en defensa del plan como instrumento central de ordenación niega esa posibilidad en un estado de derecho. Otra, posibilista o realista, que trata de regular el problema ya creado¹ y que, en consecuencia, otorga preferencia al principio de seguridad jurídica frente al principio de legalidad urbanística.

Sin duda alguna, este tipo de regularizaciones no deben suponer necesariamente una “*amnistía general ni una dispensa de ley*”, pero en cualquier circunstancia y situación, el proceso de legalización de edificaciones existentes que contravienen la legalidad urbanística supone, cuanto menos, el fracaso del sistema de disciplina urbanística y, por tanto, el nacimiento de un verdadero “*derecho de excepción o basado en la excepción*”.

Por lo que se refiere al diagnóstico previo, no cabe duda que los procesos de dispersión urbana han sido uno de los grandes protagonistas de los desarrollos urbanos de la mayoría de los municipios de nuestro entorno en las últimas décadas. De hecho, las viviendas diseminadas construidas al margen de las autorizaciones administrativas en el suelo no urbanizable son una realidad en la Comunitat Valenciana, que precisa ahora de un tratamiento adecuado e inaplazable. De hecho, es muy difícil cuantificar el número exacto de las construcciones existentes en el suelo no urbanizable en esta Comunidad, no obstante, se puede señalar que podrían existir alrededor de 300.000 viviendas construidas sin las autorizaciones necesarias para ello.

La consecuencia son miles de estas construcciones sobre las que la administración no ha actuado y que generan importantes impactos territoriales, sociales

¹ JORDANO FRAGA J., “El Urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación”, Práctica jurídica, Tecnos, Madrid, 2015.

y ambientales, especialmente en el paisaje, en el fraccionamiento de los hábitats naturales o en la contaminación de acuíferos².

Otro de los efectos inducidos que se producen, con carácter inevitable, consiste en el progresivo desplazamiento de la población desde los barrios urbanos hacia estas nuevas viviendas, generando, en primer lugar, el despoblamiento de la ciudad que acaba cristalizando en el deterioro físico del barrio y en la percepción de los aspectos más negativos de su morfología urbana.

Por lo que se refiere a los antecedentes históricos de estos asentamientos, hay que remontarse hacia los años sesenta y setenta del siglo pasado, periodo en el que se promovió en toda España un auténtico e imparable proceso de construcción en suelo rústico destinado, inicialmente, a segunda residencia.

Estas iniciativas respondían, entre otras razones, a la mayor capacidad adquisitiva de buena parte de la población, que le permitía el acceso a una segunda vivienda, aunque de características modestas en numerosas ocasiones, y que era posible gracias a las crecientes tasas de motorización en los desplazamientos familiares. No obstante, dadas las condiciones del momento, una parte muy importante de dichas edificaciones se realizaron sin el adecuado proceso de parcelación, planeamiento urbanístico, previsión de servicios, dotaciones de saneamiento y caudales energéticos.

Por otro lado, en términos urbanísticos, una parte muy destacada de los terrenos ocupados, nunca ha sido apta para la urbanización, por razones, sobre todo, de accesibilidad y topografía, y ha respondido a un modelo de utilización del territorio caracterizado por la baja densidad y el uso extensivo, que en la actualidad es obsoleto y tiene unos costes ambientales, económicos y sociales extraordinariamente elevados.

Considerando estos antecedentes, la regularización de los diseminados, colonias o este tipo de asentamientos responde a uno de los nuevos retos y compromisos del Urbanismo y que, por tanto, requiere de un tratamiento que aglutine todas las disciplinas

² CORTES MORENO A., “Las disconformidades con la ordenación urbanística vigente. Las situaciones jurídicas de fuera de ordenación en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, Práctica jurídica, Tecnos, Madrid, 2015.

posibles, la de la Ordenación del Territorio, el Catastro, el Registro de la Propiedad y la protección y gestión del Medio Ambiente.

2. ANÁLISIS DE LA CLÁUSULA “FUERA DE ORDENACIÓN” O “RÉGIMEN DE ASIMILACIÓN A LICENCIA” EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

Considerando estos antecedentes, la vocación tendente a la regularización de las edificaciones sin licencia responde a un proceso imparable en el contexto actual del urbanismo español. En este sentido, distintas normas autonómicas han ido incorporando a sus ordenamientos jurídicos diversas previsiones tendentes a otorgar “*carta de legalidad*” a las edificaciones aisladas existentes en cualquier tipo de suelo no urbanizable, incluso el protegido, construidas con anterioridad a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Todas estas normas institucionalizan una auténtica legalización mediante una norma con rango de ley, lo que BOIX PALOP³ denomina como “convalidaciones legislativas”, por cuanto que, en este caso, no existe actuación administrativa previa para regularizarlas, sino que es la voluntad del legislador afrontar y en consecuencia legalizar los hechos urbanísticos consumados.

El claro ejemplo de tal posibilidad de convalidación legislativa ya la tuvimos en la disposición transitoria quinta del TRLS 1992 que ya consideraba incorporadas a su titular las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables respecto de las que ya no procedía dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Ahora, estas “convalidaciones legislativas” a modo de auténticas “amnistías generales” se extienden con total naturalidad al suelo rural o no urbanizable sin que se haya analizado mínimamente las consecuencias sociales, técnicas y jurídicas de esta legalización.

³ BOIX PALOP, A. “Las convalidaciones legislativas” Revista de Administraciones Públicas. Nº 166. Enero/abril 2005.

De esta forma y sin ningún género de duda, las normas autonómicas asimilan y equiparan este tipo construcciones ilegales, a todos los efectos, al régimen jurídico de las “edificaciones con licencia”.

2.1. LA LEGALIZACIÓN DE EDIFICACIONES RURALES EN LA LEY 7/2002 ANDALUCÍA

La asimilación a la situación de “edificaciones con licencia” fue incorporada, en primer lugar, por la Comunidad Autónoma de Andalucía a través de la disposición adicional decimotercera de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística⁴ (LOUA)

«Las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia, siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística».

Debe repararse en que la Ley no distingue entre suelo no urbanizable común o el especialmente protegido, por lo que, sin ningún tipo de impedimento, se asimilan a esta situación todas las edificaciones con certificados de antigüedad anteriores a la Ley 19/1975, con independencia del suelo en el que se encuentren.

La LOUA ha sido desarrollada con posterioridad por el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable. De hecho, el Reglamento reconoce dos situaciones claramente diferenciadas; por una parte, las edificaciones que no se ajusten a la ordenación territorial construidas sin licencia urbanística anteriores a la Ley 19/1975 en situación de “*fuera de ordenación*” y, por otra, las edificaciones aisladas posteriores a dicha fecha que pasan a considerarse en régimen “*asimilado a fuera de ordenación*”.

⁴ Según la redacción realizada por la Ley 2/2012.

A) EDIFICACIONES QUE NO SE AJUSTEN A LA ORDENACIÓN TERRITORIAL CONSTRUIDAS SIN LICENCIA URBANÍSTICA Y EN SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN ANTERIORES A LA LEY 19/1975.

Según este Decreto, cuando se trate de edificaciones aisladas construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, es decir, las denominadas edificaciones antiguas que no sean conformes con el ordenamiento urbanístico vigente y que no cuenten con licencia urbanística, los titulares deberán solicitar al ayuntamiento certificación acreditativa de su situación de fuera de ordenación, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el art. 3.3, que a continuación se relacionan:

- 1) Estar terminadas, mantener el mismo uso y tipología que tenían a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 y, por último, no estar en estado de ruina urbanística.
- 2) Las obras y los usos autorizables en todas las edificaciones declaradas en situación de fuera de ordenación serán establecidos en los PGOU, en función del grado de incompatibilidad de las edificaciones con el ordenamiento vigente, que puede ser total o parcial, a tenor de la ubicación de las edificaciones en las distintas categorías de suelo no urbanizable establecidas. De esta forma, se considerará incompatibilidad total si las edificaciones están ubicadas en suelos de dominio público, de especial protección, o presentan ciertos riesgos naturales (erosión, desprendimiento, corrimientos o inundación), en cuyo caso, sólo se permitirán las obras compatibles con la protección o que no agraven la situación de riesgo. (art. 7.3)
- 3) Para este tipo de edificaciones disconformes con el ordenamiento territorial y urbanístico vigente los titulares podrán solicitar del Ayuntamiento el certificado de estado legal de fuera de ordenación.
- 4) La declaración de obra nueva de este tipo de edificaciones tendrá acceso al Registro, con indicación de su régimen jurídico de fuera de ordenación y de las limitaciones establecidas para el mismo.

B) EDIFICACIONES AISLADAS SIN LICENCIA URBANÍSTICA EN RÉGIMEN ASIMILADO AL DE FUERA DE ORDENACIÓN POSTERIORES

A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 19/1975 Y EN LAS QUE HA FINALIZADO EL PLAZO DE RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD.

Por otra parte, y por lo que se refiere a las edificaciones posteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 de 2 de mayo –que se produjo el 25 de mayo–que no cuenten con licencia, el art. 8 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, establece:

«Las edificaciones aisladas que no se ajustan al ordenamiento territorial y urbanístico vigente, que fueron construidas sin licencia urbanística, o en su caso, contraviniendo las condiciones establecidas en la misma, sobre las que la Administración ya no puede ejercitar la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, es decir, que exista prescripción de la infracción urbanística, por aplicación de lo dispuesto en el art. 185.1 LOUA, estarán en régimen asimilado al de fuera de ordenación.»

El propio Decreto establece los supuestos, en los que no procederá la declaración de las edificaciones en régimen asimilado al de fuera de ordenación:

- Si están construidas sobre suelos de dominio público, suelos con riesgos de inundación, erosión y suelos sujetos a un régimen de protección especial.
- Si forman parte de asentamientos urbanísticos definidos en los Avances de planeamiento de los PGOU.
- Si las edificaciones aisladas están integradas en parcelación urbanística que, aun no formando un asentamiento, no han procedido a su reagrupación en los términos indicados en el art. 183.3 LOUA.

En cuanto a las obras autorizables en estas edificaciones susceptibles de ser declaradas en régimen asimilado al de fuera de ordenación, solo se permitirán las obras de reparación que exija el correcto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad. Asimismo, se podrán autorizar determinados servicios básicos y, de forma excepcional, conexiones a determinados servicios por las compañías suministradoras.

La resolución administrativa del ayuntamiento de reconocimiento de *“edificación asimilada al régimen de fuera de ordenación”* habilitará a su titular para que pueda tramitar la declaración de obra nueva y proceder a su inscripción en el registro de la propiedad, si bien, deberá constar expresamente su situación de fuera de ordenación.

Finalmente, el apartado 6 del art. 7 del Decreto advierte que la resolución de reconocimiento de asimilado al régimen de fuera de ordenación otorga única y exclusivamente un “*indulto de carácter urbanístico*” y por tanto de ninguna manera protege a su titular ante cualquier expediente administrativo distinto (ej. expropiación), o, en su caso, penal.

En este sentido, merece traer a colación la conclusión adoptada por la **Sentencia N° 167/2014 dictada por la Audiencia Provincial de Sevilla de fecha de 4 de abril**, que determina claramente que el Decreto 2/2012 andaluz carece de trascendencia respecto de la tipicidad penal de la obra ilegal sin que de ninguna manera proteja al propietario que ha cometido un delito contra la ordenación del territorio.

De igual forma, la **Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 18 de abril de 2016** que concluye, con toda contundencia y claridad que nunca «de un acto contrario a derecho, puede nacer un derecho para el infractor (S. AP Jaén 1 septiembre 2003), S. AP Cádiz 16 octubre 2006, entre otras).»

2.2 LA REGULARIZACIÓN DE EDIFICACIONES EN LA LEY 11/2018 DE EXTREMADURA

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Extremadura, y como expone JIMENEZ BARRADO⁵, también se constata la presencia de miles de edificaciones construidas en suelo no urbanizable al margen de la legalidad.

Aunque la DA séptima de la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación del Territorio ya derogada reproducía el tenor literal de norma andaluza y equipara, con todos los efectos, el régimen de “*situación asimilada a licencia*” en favor de todas las edificaciones existentes a la entrada de la Ley 19/1975, de 2 de mayo la reciente Ley 11/2018 de 21 de diciembre de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. (LOTUSE)

Sin embargo la nueva Ley olvida las legalizaciones individuales y parece que opta por un sistema colectivo a través de su art. 71.3 que regula los Asentamientos irregulares en suelo rústico y emplaza a su regularización mediante un Plan Especial. Como novedad y hasta su legalización definitiva se conmina a sus propietarios a pagar un canon del 2 %

⁵ JIMENEZ BARRADO V. "Urbanizaciones ilegales en Extremadura. La proliferación de viviendas en el SNU durante el periodo democrático" Tesis Doctoral. Universidad de Extremadura. Este estudio constata la existencia de unas 1.300 casas de campo ilegales en el término de Cáceres, 900 en Villanueva de la Serena, más de 500 en Plasencia, 400 en Malpartida de Plasencia y unas 300 en Navalmoral de la Mata

del valor catastral con una periodicidad anual hasta la completa ejecución de las determinaciones del Plan.

2.3. LAS EDIFICACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEY 2/2016, DE 10 DE FEBRERO, DEL SUELO DE GALICIA

En cuanto al régimen jurídico de las edificaciones en suelo no urbanizable de Galicia, el artículo 40 de la **Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo**, a su manera, reconoce la cláusula de “*asimilación a licencia*” también de aplicación a las edificaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo pero única y exclusivamente reservada a edificaciones tradicionales, sin extender la misma a ninguna otra construcción adicional.

2.4. LOS ASENTAMIENTOS RURALES EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ASTURIAS.

El Principado de Asturias dispone de casi siete mil entidades de población, la mayoría rurales, por lo que la regularización de la ordenación del espacio rural se constituye como una de las tareas más complejas y apremiantes en este territorio.

En esta Comunidad no existe la previsión referente a la regularización individual y específica de viviendas, sino que se obliga a su legalización a través de procesos colectivos y generales. De hecho, el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, (TRLOTUA) determina la necesidad de aprobar un Catálogo de Núcleos Rurales del Principado, reconociéndose tres categorías de ocupaciones residenciales en suelo no urbanizable: Áreas de Poblamiento Tradicional y Quintanas Tradicionales, dos figuras de un elevado interés pero poco representativas en número y finalmente los Núcleos Rurales con más de 5.200 en Asturias.

Si analizamos los denominados como “*Núcleos Rurales de Especialización Turística*” como Ribadesella o Llanes⁶, no estamos ante mecanismos de regularización de edificaciones existentes, sino de Planes urbanísticos, denominados como “Esquemas de Ordenación Núcleos Rurales” que solo tratan de regular aspectos como los criterios de delimitación, parcelaciones y segregaciones de parcela para su posterior construcción.

⁶ ORTEGA MONTEQUIN M. y MENDEZ GARCIA B. “La ordenación del espacio residencia en el medio rural asturiano. Su complejidad a través de ejemplos.” *Práctica urbanística*, Nº 148, Sección Estudios, Septiembre-Octubre 2017.

Algo distinto ocurre con los núcleos urbanos de las Áreas Metropolitanas de Gijón y Siero, con una demanda de población mucho mayor. De esta manera, el Plan General de Ordenación de 1999 de Gijón, al que le siguieron los Planes de 2006 y 2011, regulaban los Asentamientos rurales, permitiéndose las segregaciones de parcelas de 2.000 m² de hasta cinco parcelas y la concesión de licencias directas en cada una de ellas.

Parece que el perfil de los Asentamientos Rurales Asturianos no trata de regularizar las infracciones construidas, sino de frenar y controlar el proceso que implica la transformación e incluso ampliación de Núcleos rurales destinados antiguamente a actividades agrarias o del sector primario. De hecho y como conclusión, parece que se intuye más un proceso de dirección de la nueva tendencia evolutiva hacia los usos turísticos y de residencia (fini-semanal o vacacional) de los núcleos rurales preservando el poblamiento y el paisaje, que en un proceso de regularización urbanísticas de edificaciones en suelo rural.

Sin embargo, la normativa asturiana a diferencia de las CCAA anteriores, no regula un proceso de regularización específico para la legalización individual de viviendas al margen de procesos generales.

2.5 LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN SUELO RÚSTICO EN LA LEY 12/2017 DE URBANISMO DE BALEARES.

En la Comunidad Autónoma de Baleares, la Ley 12/2017 de 29 de diciembre de Urbanismo, sin perjuicio de regular los Asentamientos rurales tradicionales y los ordinarios, también incorpora la identificación de los “*asentamientos irregulares en suelo rústico*”, (art. 26) resultantes de parcelaciones o actividades edificatorias no amparadas en los títulos administrativos exigibles.⁷

Al igual que en Extremadura o la Comunidad Valenciana, su ordenación se realizará mediante un Plan Especial que determine las condiciones de la edificación y de las infraestructuras de servicios, que en cualquier caso, se dirigirá hacia “*la congelación del asentamiento, entendida como mantenimiento de sus edificaciones en su configuración actual*” (sic) al mismo tiempo que: “*se propone la recuperación de su antigua identidad*”.

De esta forma se imposibilita tanto la construcción de nuevas edificaciones como la ampliación de las existentes, determinándose un sistema de régimen atenuado de fuera

⁷ Resolución del Consejero de Territorio, Energía y Movilidad del Govern de les Illes Balears, de 2 de marzo de 2017, publicada en el BOIB núm. 29, de 9 de marzo, se somete a información pública el expresado Anteproyecto de la ley de urbanismo de las Islas Baleares.

de ordenación en el que se permiten las obras de higiene, seguridad, salubridad y consolidación, reforma y rehabilitación, modernización y mejora de las condiciones de funcionalidad, y estéticas de adaptación al paisaje.⁸

2.6 LA REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL PROYECTO DE LEY DE MADRID.

Una de las novedades más importantes que se ha arbitrado en el proyecto de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, descansa en la introducción de una regulación específica para los asentamientos no regularizados existentes en el suelo no urbanizable de determinados municipios. (art. 22). Como así explica su Exposición de Motivos, lo que se pretende con ello es eliminar la incertidumbre que presentan multitud de edificaciones que, estando construidas desde hace más de 30 años, se encuentran en situación de fuera de ordenación, sin que admitan actuaciones de restablecimiento de la legalidad urbanística.

De hecho, la regularización de este tipo de asentamientos ya se intentó en el año 1985, cuando la propia Comunidad de Madrid aprobó la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales⁹. No habiendo logrado esta Ley sus objetivos, se aborda en el proyecto de Ley su contenido bajo nuevos postulados, regulando condiciones y deberes específicos de urbanización y de cesiones con el fin de garantizar la prestación de los servicios mínimos que debe tener cualquier vivienda, pero sin que pierdan las características que se corresponden con el tipo de suelo donde se asientan. (MENÉNDEZ REXACH¹⁰)

2.7 LA REGULARIZACIÓN Y MEJORA DE URBANIZACIONES CON DÉFICITS URBANÍSTICOS DE CATALUÑA.

Por lo que respecta a Cataluña, la Ley 3/2009, de 10 de marzo de regularización y mejora de las urbanizaciones con déficits urbanísticos, trató de hacer frente a esta problemática e intentó dirigir por primera vez, este proceso de regularización de las viviendas diseminadas

⁸ MULLAR FULLANA. J. “Comentarios a la ley de Urbanismo de las Illes Balears” Editorial Tirant Lo Blanch. 2018.

⁹ VELASCO CABALLERO C. “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”. Instituto de Estudios de Administración Local, Universidad Autónoma de Madrid. 2016.

¹⁰ MENÉNDEZ REXACH A. “Novedades en relación con el régimen del suelo y del subsuelo en el proyecto de Ley de urbanismo y suelo de la Comunidad de Madrid. Práctica Urbanística, Nº 156, Sección Estudios, Enero-Febrero 2019, Editorial Wolters Kluwer.

en suelo rústico.¹¹ De hecho Cataluña ha diagnosticado alrededor de unas 300.000 parcelaciones realizadas en suelo no urbanizable, con una ocupación de 50.000 hectáreas.¹²

La ley permitía este proceso de legalización para las edificaciones aisladas en suelo urbano y urbanizable (art. 4.2), y excepcionalmente también para las situadas en suelo no urbanizable (art. 3.2) siempre y cuando dicho procedimiento se regularizara a través de una Plan de ordenación urbanística municipal.

Así pues, como la Ley 3/2009 se dedicaba de forma monográfica a estas políticas públicas de ordenación de urbanizaciones ilegales, ni el vigente Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo ni su anteproyecto de modificación (DOGC 7377 de 25 de mayo de 2017) regulan un proceso de regularización ni individual ni colectivo de las viviendas emplazadas en suelo no urbanizable.

Solamente el artículo 85 del Proyecto de Ley, parece que reconoce la figura del “asimilado a fuera de ordenación” para las edificaciones existentes sin licencia, diferenciándose un régimen de “mera tolerancia” para unos inmuebles frente a los supuestos de “prohibición de usos” respecto de otros pero sin que se regule un proceso de legalización individual.

3. LA REGULARIZACIÓN COLECTIVA DE LAS EDIFICACIONES AISLADAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

La Ley Valenciana como otras CCAA, también trata de regularizar las edificaciones en suelo no urbanizable y opta por un expediente de legalización colectiva mediante un procedimiento conocido como de minimización de impactos territoriales a través de una agrupación de viviendas. En este caso, se requiere un presupuesto previo de una densidad no inferior a tres viviendas por hectárea, sin perjuicio de que pueda tener tal

¹¹ BENGOETXEA ARRIETA F. y VIGUER PONT J. “La Ordenación de las urbanizaciones deficitarias: a propósito de la Ley catalana 3/2009 de 10 de marzo.” Derecho Urbanístico de Cataluña. Madrid. 2009. Estos autores determinan que la Ley afectaría aproximadamente a unas 2.000 urbanizaciones, de ellas 400 en suelo no urbanizable, con capacidad para unas 600.000 o 700.000 personas.

¹² Nota de prensa del Sindic de Greuges de Cataluña de 13 de mayo de 2013.

consideración grupos de una menor densidad cuando proceda por condiciones de proximidad de infraestructuras y territoriales¹³”.

La Ley remarca que únicamente podrán legalizar la obra y el uso residencial mediante este proceso de minimización, las edificaciones completamente acabadas antes de la entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. (LOTUP) Y ello con independencia de la situación jurídico administrativa en la que se encuentren, y a salvo del contenido de las sentencias judiciales que sobre las mismas hayan recaído, que se deberán cumplir de acuerdo con lo que se disponga en las resoluciones de ejecución que los tribunales dicten. (art. 210.3 Ley 1/2019)

Finalmente la LOTUP determina que la simple exposición al público de cualquiera de los instrumentos de minimización de impactos regulados, implica la suspensión de la tramitación de los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística o de la ejecución de las resoluciones que recaigan sobre obras que puedan ampararse en los mismos. Quedan en suspenso, asimismo, los plazos de prescripción o caducidad de las acciones o procedimientos en ejecución o tramitación.

4. LA LEGALIZACIÓN INDIVIDUAL A TRAVÉS DE LA DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA DE LA LEY 5/2014 EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

4.1 INTRODUCCIÓN

¹³Hasta la fecha por parte de la Conselleria competente en materia de Urbanismo se están tramitando los planes especiales para la minimización de impactos sometidos a información pública que ha continuación se relacionan: - Ayuntamiento de Ontinyent. Información pública del plan especial para la minimización del impacto territorial en suelo no urbanizable, el informe de sostenibilidad ambiental y el estudio de integración paisajística.[2014/7327]DOCV núm. 7330, de 01.08.2014. - Ayuntamiento de Burriana. Información pública del estudio de minimización de impacto territorial del marjal de Burriana. [2012/8007] DOCV núm. 6843, de 20.08.2012..Ayuntamiento de Riba-roja de Túria Información pública del acuerdo relativo al inicio de expediente de minimización del impacto ambiental generado por un núcleo de viviendas en suelo no urbanizable en El Pla de la Vallesa. [2011/8663] DOCV núm. 6584, de 10.08.2011. - Ayuntamiento de Loriguilla. Información pública del proyecto de minimización del impacto territorial del núcleo Cañada Larga. [2008/4892] DOCV núm. 5763, de 15.05.2008. - Ayuntamiento de Villalonga. Información pública del proyecto de minimización del impacto territorial generado por el núcleo de viviendas sitas en el ámbito de suelo no urbanizable «La Llacuna». [2007/3835] DOCV núm. 5483, de 03.04.2007. - Ayuntamiento de Cheste. Información pública de la ordenanza reguladora de la tramitación del expediente de minimización de impactos en las edificaciones en suelo no urbanizable. [2007/2580] DOCV núm. 5.465, de 07.03.2007.

Por lo que se refiere a la Comunidad Valenciana, la disposición final segunda de la LOTUP, no afectada por la Ley 1/2019 de 5 de febrero y que se recoge bajo la rúbrica "*situación de determinadas edificaciones aisladas sin licencia*", determina, con carácter previo, que no cualquier edificación va a estar incluida en el ámbito de aplicación de la disposición¹⁴, sino únicamente aquellas que verifiquen una serie de requisitos, debiendo cumplirse todos de forma acumulativa.

«Las **edificaciones aisladas en suelo no urbanizable**, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la **Ley 19/1975, de 2 de mayo**, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que **no posean licencia urbanística** municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada ley y no se encuentren en **situación legal de ruina.**»

A continuación se analizan cada uno de los presupuestos necesarios para hacer efectiva esta disposición:

4.2 APLICACIÓN EXCLUSIVA A LAS EDIFICACIONES EXISTENTES ANTERIORES A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, DEL SUELO ESTATAL

Por lo que se refiere a esta cuestión, es muy relevante el tratamiento que las normas autonómicas analizadas atribuyen a las edificaciones antiguas, en las que se incluyen las terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Asimismo, la disposición final segunda de la LOTUP exige que la edificación que se beneficie de esta dispensa deba encontrarse totalmente terminada a la entrada en vigor de la

¹⁴ La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha de 10/07/2017 (Nº de Recurso: 203/2015) (Ponente Altarriba Cano) aunque enjuicia un expediente de regularización de la ordenación urbanística determina la posible aplicación de la DF 2ª LOTUP siempre y cuando se constaten los presupuestos que cita la norma.

Ley 19/1975, por lo que, de ninguna manera podrían beneficiarse de esta disposición inmuebles que hayan sido objeto de reforma integral o rehabilitados con posterioridad a misma.

Se determina esta fecha, y no otra, por ser esta la primera Ley que estableció el régimen de licencia para las edificaciones en suelo no urbanizable, previsión que persiste en la actualidad en todas las comunidades autónomas.

Sin embargo, la disposición final segunda de la LOTUP valenciana, a diferencia de la norma de Andalucía, silencia la situación en la que se encuentran las edificaciones posteriores a la entrada en vigor de esta Ley y en las que se ha producido ya la prescripción de la infracción urbanística. (art. 236 LOTUP)

La única norma de aplicación se centra en el art. 237 LOTUP en relación con la nueva DA 4ª Ley 1/2019 que confirma que el transcurso del plazo de prescripción no legaliza la construcción, imposibilitando de forma expresa la realización de cualquier obra de reforma, ampliación o consolidación¹⁵.

De esta forma, la normativa valenciana no es que haya optado por situar estas edificaciones en una especie de “*limbo jurídico*” sino que, con total contundencia, les aplica el régimen de fuera de ordenación estricto y admite, única y exclusivamente, obras de conservación y reparación que a mayor abundamiento no pueden realizarse a través de licencia de obras sino, curiosamente, a golpe de orden de ejecución.

4.3. LA EDIFICACIÓN AISLADA FRENTE A LOS ASENTAMIENTOS URBANOS

Por lo que respecta al segundo de los requisitos exigidos en el precepto, la DF 2ª de la LOTUP exige que se trate de “edificaciones aisladas”, por lo que deberemos diferenciar estas de aquellas agrupaciones de edificaciones que conformen un asentamiento residencial o urbanístico.

De esta forma, Andalucía, a través de su art. 2 en relación con el art. 4 del Decreto

¹⁵LÓPEZ SALES, R. “Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título jurídico habilitante en la Comunidad Valenciana” Tesis. Universidad Jaume I. Castellón. 2012.

2/2012, define la “*edificación aislada*” como aquella edificación o agrupación de viviendas que no llega a constituir un asentamiento urbanístico o un hábitat territorial diseminado. Por su parte, los “*asentamientos urbanísticos*” se definen como ámbitos territoriales consolidados por edificaciones próximas con entidad suficiente para necesitar infraestructuras, dotaciones y servicios.

Por exclusión, la Ley valenciana no se refiere a los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural (art. 21.4 TRLSRU) por cuanto que la norma básica estatal los asimila a suelo urbanizado.

Sin embargo, la LOTUP en ningún momento define ni el concepto de edificaciones aisladas ni el de asentamientos urbanísticos pero, por lógica, estos asentamientos deberían relacionarse con los ámbitos propios en los que se plantea una propuesta de “*minimización de impactos territoriales*” (art. 212 LOTUP) y que los denomina como “*núcleos de viviendas consolidados en suelo no urbanizable*”.

Por este motivo, consideramos que los ayuntamientos, a través de su propio plan urbanístico, deben identificar, en primer lugar, los ámbitos correspondientes al suelo no urbanizable en los que se constaten “asentamientos urbanos” que puedan desarrollarse mediante un plan especial, por lo que la vivienda con una antigüedad anterior a 1975 pero que forme parte de un asentamiento urbano de ninguna forma debería obtener la declaración de asimilación a licencia prevista en la disposición final segunda de la LOTUP.

4.4. EL CRITERIO DE LA DENSIDAD DE VIVIENDA POR HECTÁREA EN LA IDENTIFICACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS

Según el art. 210.2 LOTUP, se consideran núcleos de viviendas consolidados, las agrupaciones de viviendas implantadas sobre ámbitos en suelo no urbanizable que conserven una parcelación de características rurales propias del ámbito territorial, y con una densidad igual o superior a tres viviendas por hectárea.

Nos referimos a la aplicación analógica del art. 210.2 LOTUP que plantea para los ámbitos a desarrollar mediante planes especiales de minimización, una densidad superior a las 3 viviendas por hectárea.

De esta forma, la disposición transitoria cuarta de la derogada Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana, utilizaba el criterio de: “conjunto de más de 10 viviendas en un radio de 100 metros”, tratándose de cálculos relativos a ámbitos concéntricos cuya rigidez obstaculizaba enormemente la operatividad de dicho instrumento¹⁶.

Este criterio tiene en cuenta el grado de proximidad de las edificaciones en razón a la densidad edificatoria (resultado de dividir el número de edificaciones existentes entre la superficie de la envolvente de la agrupación de las edificaciones) y se pretende que esta densidad deba ser lo suficientemente elevada como para que resulte sostenible económicamente la implantación de servicios y dotaciones comunes.

Ahora bien, debe reconocerse que esta concentración, en algunos casos, puede ser suficiente para garantizar la viabilidad económica de la regularización pero, en otros, motivados por la topografía, por la distancia a los núcleos de población o por el parcelario, los costes de urbanización pueden ser totalmente inasumibles.

En este contexto, intuimos que la aplicación indiscriminada de la disposición final segunda de la LOTUP desalentará, sin lugar a dudas, la tramitación del complejo procedimiento de minimización de impactos territoriales (art. 210 y ss. LOTUP) mediante la aprobación de un plan especial y un programa de actuación sin olvidar, en muchas ocasiones, el elevado coste de urbanización que se derivaría de la implantación de las infraestructuras básicas.

Por ello, es necesario que la Comunidad Valenciana defina de forma más descriptiva tanto el término de “edificación aislada” como el del “asentamiento urbano” y que se faculte a los ayuntamientos para su determinación al amparo bien del plan general o del plan especial. Por tanto, en los ámbitos en los que pueda actuar un expediente de Minimización de Impactos Territoriales (MIT) de ninguna forma podrá operar la “asimilación a licencia” de las viviendas aisladas, siendo, por tanto, conceptos excluyentes y antagónicos.

¹⁶ OLIVA MARTÍ J. “Minimización de impactos territoriales en suelo no urbanizable” Obra Colectiva Comentarios a la Ley 5/2014 de 25 de julio de la Comunidad Valenciana”. Editorial Tirant Lo Blanch. Edición 2016. Página 954.

4.5 EDIFICACIONES DE USO DISTINTO AL RESIDENCIAL

Por lo que se refiere a este apartado, la disposición final segunda de la LOTUP aunque utiliza la expresión “*edificaciones aisladas*” parece estar prevista para viviendas unifamiliares aisladas, pero, en realidad, no excluye otro tipo de edificaciones que cumplan las exigencias del precepto.

Por tanto, el concepto de “*edificación aislada*” tampoco resuelve la situación de las edificaciones destinadas a otros usos que no son residenciales, es decir los usos o enclaves predominantes (industriales, terciarios o turísticos). De esta forma, la disposición final segunda de la LOTUP no establece los criterios de densidad, diversidad de tipologías y formas de implantación para este tipo de usos no residenciales, por lo que deberá ser objeto de análisis por cada ayuntamiento a la vista de las características de implantación de estos usos.

Sin embargo sin lugar a dudas, el legislador valenciano también plantea ahora una solución para las actividades industriales en suelo no urbanizable pero no a través de la DF 2ª LOTUP, sino mediante la nueva Disposición Transitoria 16ª introducida por la Ley 1/2019 de 5 de febrero que admite la regularización de estas actividades productivas a través de la denominada “Declaración de Interés Comunitario de Regularización” y que incluso permite realizar obras de ampliación y mejora.

Nuestra conclusión es ya obvia. La Disposición Final 2ª LOTUP debe servir para regular las edificaciones residenciales y la Disposición Transitoria 16ª para las industriales.

4.6 LA APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA DE LA LOTUP AL SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN SEGÚN LA NORMATIVA DE CARÁCTER SUPRAMUNICIPAL

Por lo que se refiere a esta cuestión, interesa hacer constar que la disposición final segunda de la LOTUP, a diferencia de la legislación de otras comunidades autónomas, como el Decreto 2/2012, de 10 de enero de Andalucía, permite su aplicación a las edificaciones aisladas existentes en suelo no urbanizable, sin diferenciar si se refiere únicamente al suelo no urbanizable común u ordinario o al protegido.

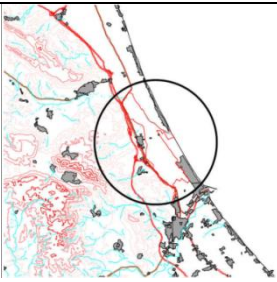
De esta forma y de conformidad con lo previsto en los art. 16 y 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Regeneración Urbana (TRLSRU) en relación con el art. 28 de la LOTUP, al suelo no urbanizable de especial protección le será de aplicación con carácter prevalente el marco normativo derivado tanto de la legislación sectorial específica como los instrumentos de planeamiento urbanístico y ambiental de carácter supramunicipal que afecten al término municipal correspondiente.

Los usos, obras, instalaciones y actividades, entre estas las edificaciones a las que se refiere la DF 2ª LOTUP, que se implanten en estos suelos, deberán estar previstas en el planeamiento por ser compatibles con el mantenimiento, conservación, mejora, aprovechamiento y puesta en valor de los recursos protegidos o por ser necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general.

En consecuencia, y para determinar las obras objeto de autorización en los inmuebles anteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, debe realizarse una remisión en bloque a los usos permitidos, tolerados y prohibidos contenidos en dicho marco jurídico.

Se enumeran a continuación, en su condición de *numerus apertus*, los distintos planes de acción territorial o instrumentos de ordenación y gestión ambiental de la Comunidad Valenciana, cuyas determinaciones afectan al suelo no urbanizable de especial protección y que se adicionarán a las restricciones establecidas en la normativa sectorial de aplicación, tal como se ha comentado anteriormente: vías pecuarias, carreteras, dominio público hidráulico, ferrocarriles, costas, forestal, estructuras agrarias, etc.

PATS APROBADOS DEFINITIVAMENTE	IMAGEN CORPORATIVA
DECRETO 58/2013, DE 3 DE MAYO, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL FORESTAL DE LA COMUNITAT	

VALENCIANA.	
DECRETO 201/2015, DE 29 DE OCTUBRE, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL SOBRE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN EN LA COMUNITAT VALENCIANA	
ACUERDO DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2002, DEL GOBIERNO VALENCIANO, DE APROBACIÓN DEL CATÁLOGO DE ZONAS HÚMEDAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA	
ACUERDO DE 10 DE JULIO DE 2001, DE APROBACIÓN DE LA LISTA Y LA DELIMITACIÓN DE LOS LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA (LIC)	
ACUERDO DE 5 DE JUNIO DE 2009, DEL CONSELL, DE AMPLIACIÓN DE LA RED DE ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES (ZEPA) DE LA COMUNITAT VALENCIANA.	
DECRETO 58/2018 DE 4 DE MAYO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA Y EL CATÁLOGO DE PLAYAS.	

DECRETO 219/2018, DE 30 DE NOVIEMBRE, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE ORDENACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA HUERTA DE VALÈNCIA.	
--	--

Considerando esta situación, de ninguna manera la DF 2ª LOTUP puede prevalecer sobre la normativa de carácter sectorial que regule el régimen jurídico del suelo no urbanizable de especial protección, por lo que la normativa ambiental y su régimen de prohibiciones deben constituirse como verdaderas “líneas rojas” infranqueables por esta “carta de legalidad”.

A) ÁMBITOS QUE INTEGRAN LA RED NATURA 2000, (CATÁLOGO DE ZONAS HÚMEDAS, ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LA AVES)

El régimen jurídico de estos ámbitos debe regirse por la normativa sectorial tanto autonómica como estatal¹⁷ que regula esta clase de suelo de especial protección. Asimismo, cualquier tipo de actuación sobre estos espacios naturales deberá ser objeto de la correspondiente evaluación ambiental¹⁸.

Consecuentemente, no debe resultar de aplicación la legalización individual, en este tipo de suelos, por lo que las edificaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 7/1975 emplazados en estos ámbitos no deberían disponer de la condición de “asimilación a licencia”.

B) PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL FORESTAL¹⁹. (PATFOR)

¹⁷art. 42 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que incorpora en la Red Natura 2000, Lugar de Interés Comunitario y Zona de Especial Protección de las Aves de la Ley de Espacios Naturales Asimismo, el art. 14 bis regula el régimen de las Zonas de Especial Protección para las Aves y el art. 14 ter los Lugares de Importancia Comunitaria.

¹⁸En el marco del art. 14 quinquies de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana en relación con el Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell, por el que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000

¹⁹Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el plan de acción forestal. PATFOR

El suelo forestal requiere especial atención en la Comunidad Valenciana, entre otras razones porque su superficie llega a alcanzar en este territorio casi 1,3 millones de hectáreas representando más del 56 % de su superficie.

Como es lógico casas, viviendas y resto de edificaciones se concentran en laderas y montañas con esta clasificación por lo que muchos intentos de regularización tratan de realizarse en este tipo de suelo.

A primera vista y sin reflexionar mucho, en “suelo forestal” solamente pueden admitirse “edificaciones forestales”. Esta parece ser el criterio del art. 28 de PATFOR que determina claramente que las edificaciones emplazadas en el terreno forestal solamente admiten obras de conservación y rehabilitación siempre y cuando estas mantengan una estructura que las haga identificables como tales y cumplan con los requisitos de propiedad que exige la normativa vigente de suelo no urbanizable.

Considerando lo expuesto, cuesta entender que a este suelo pueda aplicársele el régimen de la asimilación a licencia y que pudiera comportar la extensión de servicios urbanísticos que no estén relacionados con la gestión forestal²⁰.

Ahora bien, este aparente blindaje salta por los aires, con la lectura del nuevo artículo 211 bis de la Ley 1/2019 que permite la tramitación de licencias de minimización individual para edificaciones sitas en suelos forestales siempre y cuando se garantice la legislación en materia de prevención de incendios. (Anexo XI LOTUP)

En cualquier circunstancia y aunque la discusión sigue abierta, la regularización de la edificación vía DF 2ª o a través de la minimización individual, debería obtener el informe favorable del Organismo competente en materia de Suelo Forestal de la Generalitat Valenciana.

C) PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL²¹ (PATIVEL)

²⁰ Por otra parte y en cuanto a la extensión de servicios, estos se limitan a los servicios ambientales siempre que o bien formen parte de un plan técnico de gestión forestal (art. 28 PATFOR), o bien las obras, infraestructuras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general o necesario para la minoración de los riesgos que motivaron su consideración como terreno forestal estratégico. (art. 29.1), Por otra parte se permite la construcción de infraestructuras necesarias para el suministro de servicios de producción, la creación de áreas, núcleos o itinerarios recreativos, zonas de acampada, campamentos, aulas de la naturaleza o cualquier otro tipo de infraestructura recreativa, cultural, social o turística. (art. 29.2)

²¹ Resolución de 11 de noviembre de 2015, de la consellera de Vivienda, Obras públicas y Vertebración del territorio, por la que se somete a información pública el Plan de Acción Territorial de la Vía Verde del Litoral.

Por lo que se refiere a la costa de la Comunidad Valenciana, el PATIVEL regula dos ámbitos diferenciados. Un ámbito estricto de hasta 500 metros de amplitud desde el límite interior de la ribera del mar y un ámbito ampliado que comprende la franja de entre los 500 a los 1.000 metros de amplitud. La existencia de edificaciones sin licencia en estos ámbitos es un hecho más que evidente habida cuenta de la gran presión urbanística que desde siempre se ha realizado sobre el litoral.

La existencia de espacios litorales preservados de cualquier urbanización existía con anterioridad a este Plan Autonómico, pero no cabe duda que el PATIVEL intensifica enormemente esta protección, desclasificando suelos urbanizables, unas veces directamente y otras de forma demorada en el tiempo.

Considerando este Plan de Acción Territorial y analizando el estatuto jurídico de su propietario, en realidad se contemplan unos usos bastante más generosos que en el resto de suelos con la naturaleza de especial protección, permitiéndose incluso la rehabilitación de construcciones al amparo de los procedimientos de minimización de impactos ambientales en suelo no urbanizable previstos en el art. 210 y siguientes de la LOTUP.

De esta forma, si se permite la regularización de construcciones a través de expedientes de minimización, no observamos ningún obstáculo en la aplicación de la disposición final segunda de la LOTUP para este tipo de suelo.

D) DECRETO 201/2015, DE 29 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL SOBRE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN (PATRICOVA)

De conformidad con la normativa del PATRICOVA, su artículo 18.2 excluye la posibilidad de admitir usos residenciales en aquellas edificaciones emplazadas en suelo no urbanizable afectado por peligrosidad de inundación de nivel 2, 3, 4 o 5, o por peligrosidad geomorfológica.

En un principio, tampoco podría prosperar la aplicación de la disposición adicional segunda de la LOTUP en este tipo de suelos sin que pudieran admitirse ni declaraciones responsables de ocupación, ni conceder licencias para extensión de servicios, ni tampoco licencias de obras de reforma o de mejora.

Ahora bien, la modificación del art. 14.5 bis del Reglamento del Dominio Público Hidráulico operada por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, que regula el régimen jurídico de las limitaciones a los usos del suelo en la zona inundable, acaba por incorporar un régimen mucho más permisible y tolerable para las edificaciones ya existentes.

Sorprendentemente, y sin perjuicio de las medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección que la ley exige, el riesgo de la inundación se resuelve a través de una sencilla *“declaración responsable suscrita por el promotor”* en la que exprese claramente que conoce y asume el riesgo existente y las medidas de protección civil aplicables al caso, y se compromete a trasladar esa información a los posibles afectados.

Finalmente y para ratificar esta conclusión, la Ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la LOTUP, también permite la legalización de construcciones en suelo no urbanizable a través del expediente de minimización individual, pero siempre que se adopten medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección.

E) LEY 5/2018, DE 6 DE MARZO DE LA HUERTA DE VALÈNCIA (LHGV) EN RELACIÓN CON EL DECRETO 219/2018, DE 30 DE NOVIEMBRE POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE ORDENACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA HUERTA DE VALÈNCIA. (PATODH)

Por lo que se refiere a la huerta de Valencia, su ámbito incluye una diversidad de inmuebles ya construidos como alquerías, barracas, molinos así como un amplio abanico de construcciones destinadas a actividades agrarias.

El art. 37.3 PATODH es claramente posibilista en cuanto a la puesta en valor de este tipo de inmuebles, especialmente en favor de los catalogados o con algún tipo de protección reconociendo el estatuto jurídico en favor de los inmuebles legalmente implantados y otorgando “carta de legalidad” a las edificaciones susceptibles de ser legalizadas.

F) CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto y considerando los antecedentes de la normativa de carácter sectorial analizada, la disposición adicional segunda de la LOTUP única y exclusivamente es aplicable en aquellos suelos no urbanizables que dispongan de algún tipo de protección por sus especiales valores ambientales siempre y cuando el uso que autorice dicha edificación sea tolerado y admisible en el citado marco sectorial de aplicación.

Por tanto, la declaración de “asimilación a licencia” requiere de la obtención por los ayuntamientos del informe previo que debe emitir la correspondiente administración con las competencias afectadas, informe preceptivo y vinculante y que, en todo caso, debe pronunciarse sobre la compatibilidad del uso y la regularización de la edificación.

4.7 LA NECESIDAD DE DECLARACIÓN EXPRESA DE LA “ASIMILACIÓN AL RÉGIMEN DE LICENCIA” POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO

Por lo que se refiere a esta situación, la disposición adicional segunda de la LOTUP no puede determinar una aplicación automática y *ope legis* en favor de todas las edificaciones que se encuentren en dicha situación sin tener en cuenta las limitaciones expuestas en los epígrafes anteriores y, por tanto, sin lugar a dudas, la situación de “asimilado a fuera de ordenación” requiere de un “*acto administrativo de aplicación*”.

En consecuencia, es necesario que el ayuntamiento reconozca que la edificación se encuentra en la “*situación de asimilado al régimen de licencia*” y que esta se produzca a través de la emisión de una resolución municipal, siguiendo el procedimiento *ad hoc*.

Entendemos que para acceder a este régimen se requiere, además, que la edificación pueda ser usada por reunir las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad adecuadas para el uso al que se destina. Aunque para este tipo de edificaciones no procede conceder licencia de ocupación o utilización ni declaración responsable al amparo del art. 214.d) LOTUP, dado su carácter ilegal, se precisa que resolución que especifique de forma expresa el reconocimiento de que la edificación puede ser usada.

En este sentido, debemos reconocer la necesidad de este título habilitante como acto conclusivo de todo proceso de regularización.

4.8. LAS NORMAS MÍNIMAS DE HABITABILIDAD QUE DEBEN REUNIR LAS EDIFICACIONES AISLADAS

Otra de las críticas que debe realizarse a la redacción de la disposición adicional segunda de la LOTUP se atribuye a las edificaciones aisladas que no se encuentren según la expresión “*en la situación de ruina*” (sic) pero sin ningún comentario adicional. De esta forma, la indeterminación de dicho concepto genera multitud de cuestiones que quedan pendientes de resolver.

La primera de ellas, por cuanto a diferencia de la previsión de la LOTUP, no cualquier construcción o instalación podría beneficiarse de la amnistía de la disposición valenciana ni tampoco se requiere de la tramitación de un expediente de ruina urbanística al amparo del art. 188 LOTUP.

Obviamente, una edificación en ruina no puede beneficiarse del régimen de “asimilación a licencia”, pero no única y exclusivamente estas, sino que tampoco podrían hacer lo propio ni infraviviendas ni aquellas construcciones, como chamizos o instalaciones provisionales o a precario que no reúnan unas condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad o salubridad.

En otro orden de cosas, los ayuntamientos, a través del plan general o especial, deberían identificar las condiciones de seguridad estructural, salubridad o habitabilidad que debieran reunir estas edificaciones para ser consideradas como aptas para el uso al que se destina y no limitarse única y exclusivamente a la declaración de ruina.

4.8.1 CONDICIONES MÍNIMAS DE SEGURIDAD ESTRUCTURAL

Por lo que se refiere a las condiciones mínimas de habitabilidad, debería requerirse que la edificación que se beneficie de la DF 2ª LOTUP reúna al menos, las necesarias condiciones de seguridad estructural y de utilización conforme al uso al que se destina.

Asimismo, la edificación debería reunir tanto las condiciones adecuadas de salubridad como las condiciones medioambientales de su entorno y, finalmente, los espacios habitables deberían resultar aptos para el uso al que se destinan por reunir unos requisitos mínimos de funcionalidad.

Con ello trataríamos de evitar que naves agrícolas se destinen a usos residenciales o que estructuras desmontables o cuartos de apero se transformen en viviendas.

4.8.2 CONDICIONES MÍNIMAS DE SALUBRIDAD

Por otro lado, la edificación que pretenda beneficiarse de la DF 2ª de la LOTUP debería reunir unas mínimas condiciones de uso y seguridad concretadas a través de la normativa de aplicación que los ayuntamientos determinen en sus ordenanzas urbanísticas, sin que su funcionamiento pueda implicar riesgo alguno para las personas y usuarios. Sin lugar a dudas, se trataría de otra dispensa o exención, en este caso, a la normativa de calidad y diseño de la Comunidad Valenciana²² pero necesaria para establecer una mínima flexibilidad para este tipo de construcciones proyectadas y diseñadas incluso por el propio propietario sin ningún criterio técnico ni arquitectónico. Por otra parte, la edificación debería contar con un sistema de abastecimiento de agua que posibilitase las dotaciones mínimas exigibles en función del uso al que se destina, de tal manera que cuando el sistema de abastecimiento sea de carácter autosuficiente, realizado mediante pozos, aljibes, balsas u otros medios autorizados, estos reunieran las condiciones exigidas por la normativa de aplicación, y estuvieran ubicados de forma que no existiese peligro para la contaminación de las aguas. En todo caso, sería necesaria la obligación de garantizar la potabilidad de las aguas para el consumo humano.

4.8.3 CONDICIONES MÍNIMAS DE HABITABILIDAD Y FUNCIONALIDAD

Si la edificación se destinara al uso residencial las viviendas deberían contar con una superficie útil mínima determinada y unas mínimas condiciones para las piezas habitables que garantizase la iluminación y ventilación de las dependencias que den a ellos.

Finalmente, toda vivienda deberá contar, al menos, con las siguientes instalaciones en condiciones de uso y seguridad. Entre estas, debería incorporarse una red interior para suministro de agua a los aparatos sanitarios y electrodomésticos, una red interior para suministro de energía eléctrica a los puntos de consumo, conectada a la red de suministro o mediante soluciones alternativas de autoabastecimiento así como una red interior de desagüe sanitaria de instalaciones sanitarias.

4.9 LA NOVEDAD DE LA LICENCIA INDIVIDUAL DE MINIMIZACIÓN DE IMPACTOS TERRITORIALES SEGÚN LA LEY 1/2019 DE 5 DE FEBRERO DE MODIFICACIÓN DE LA LOTUP (ART. 211 BIS)

²² Decreto 151/2009 de 2 de octubre por el que se aprueban las condiciones de calidad y diseño en edificios y alojamientos de la Comunidad Valenciana.

La Ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la LOTUP, plantea una de las iniciativas y novedades más interesantes en cuanto a la legalización de edificaciones en suelo no urbanizable y de hecho permite su regularización al margen de un proceso de legalización colectivo.

De esta manera y enlazando con la normativa de la CCAA de Andalucía, el artículo 211 bis de la Ley 1/2019 de modificación de la LOTUP, abre una auténtica vía de escape para que las viviendas aisladas en suelo no urbanizable puedan ser legalizadas de manera particularizada e individual y por tanto al margen de cualquier proceso general.

Este artículo determina que los propietarios de edificaciones susceptibles de albergar usos residenciales que se encuentren en los mismos supuestos previstos para la regularización colectiva, pero que por su ubicación alejada de todo núcleo de viviendas consolidado no puedan integrarse en un plan especial de minimización de impactos, puedan solicitar la declaración de situación individualizada de minimización de impacto territorial.

Una vez obtenida la declaración, el interesado deberá solicitar una licencia, de minimización de impacto territorial y de ocupación al Ayuntamiento, a la que deberán acompañar un estudio de integración paisajística y un proyecto básico de edificación, donde se describa la situación actual de la edificación, así como las obras que resultan necesarias.

Indudablemente, la licencia de minimización individual comporta diferencias respecto de los inmuebles a los que trata de regular la DF 2ª LOTUP, pero lo bien cierto es que ambas figuras comparten rasgos y propiedades muy similares.

La primera distinción se centrará en su ámbito de aplicación y el orden cronológico de cada precepto, por cuanto las edificaciones anteriores al 25 de mayo de 1975 se reglamentarán seguramente por la DF 2ª LOTUP mientras que las posteriores harán lo propio a través de la licencia individualizada prevista en el art. 211 bis de la ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la LOTUP. Obviamente este último artículo no excluye que las edificaciones anteriores a 1975 se regularicen por la “licencia de minimización individual” pero no vemos lógico que un propietario acuda a este

procedimiento solemne y complicado pudiendo obtener el mismo resultado a través de la DF 2ª.

En el ámbito de las semejanzas, ambas tratan de legalizar inmuebles sitios en suelo no urbanizable, tanto común como protegido, analizados de forma individual y al margen de los costosos y complicados procesos de regularización colectiva.

A su vez, las dos figuras única y exclusivamente pueden admitirse para “parcelas aisladas”, sin que ninguna de ellas pueda aceptarse para regularizar viviendas próximas a los núcleos de población o las redes de servicio preexistentes²³.

Ambas sirven para permitir la conexión del inmueble a las redes servicios urbanísticos²⁴ incluso y del tenor literal del art. 211 bis en relación con el art. 180 bis dicha conexión podría exigirse con carácter obligatorio mediante una orden de ejecución.

Por lo que se refiere al procedimiento para su legalización, deba reconocerse, como así se ha dicho supra, la mayor facilidad y sencillez de la declaración de “asimilado a licencia” de la DF 2ª frente a un expediente aparentemente más complejo y dilatado en el tiempo correspondiente a la “licencia individual de legalización” del art. 211 bis. Este último prevé un procedimiento bifásico, con la tramitación de un estudio de integración paisajística, una declaración previa del Pleno que permita la licencia individual y con posterioridad un expediente en el que se requiere audiencia a colindantes, información al público y la emisión de informe preceptivo y vinculante por parte de la Conselleria competente en materia de Urbanismo.

En cualquier caso, y pese a que la nueva redacción del art. 211 bis, según la Ley 1/2019 utiliza la expresión “licencia individual” se trata de una “asimilación a licencia” por cuanto que los derechos que la ley atribuye a los propietarios están muy lejos del estatuto propio que se deriva de esta. Se trata de una sujeción al régimen de fuera de

²³En este sentido la STSJ de la Comunidad Valenciana de 30 de junio de 2010 Ponente: Edilberto José NarbónLainez estima la concesión de una licencia de ocupación a favor de un inmueble en suelo urbanizable pendiente de programar y derivada de una infracción urbanística, según la siguiente redacción: «*Debemos analizar si la edificación cuenta con los servicios necesarios para su habitabilidad, desde esta perspectiva caben dos posibilidades: 1. Exigir todos los servicios urbanísticos a la parcela para que pudiera edificarse, es decir, que tuviera la condición de “solar”, ya hemos visto que conduce al absurdo de no poder demoler una edificación y dejarla inservible. 2. Entender que al patrimonializar una edificación por haber transcurrido el plazo de restablecimiento de la legalidad, sólo son exigibles los servicios para la habitabilidad de lo edificado. La Sala asume esta última posición, en cuyo caso, procede examinar los servicios con que cuenta la citada edificación.*»

²⁴ Consulta de 21 de octubre de 2016 emitida por la Dirección general de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Generalitat Valenciana.
<http://www.habitatge.gva.es/documents/20551182/161373552/16-10-21+Edificaciones+aisladas+sin+licencia+en+SNU/17412b67-89c0-4d9f-b2c6-a3103b1f9111>

ordenación por lo que las posibilidades deben ser estas y no otras. No se está legalizando sino “*regularizando*” y por tanto incorporando sencillamente el régimen de fuera de ordenación.

5. LA REGULARIZACIÓN ECONÓMICA Y LAS PRESTACIONES COMPENSATORIAS DERIVADAS DE LA REGULARIZACIÓN URBANÍSTICA

Finalizamos la explicación con el debate de siempre. ¿La regularización de los diseminados, colonias y urbanizaciones creadas al margen de la legalidad deben ser costeadas íntegramente por los propietarios?

¿Deberíamos incentivar económicamente a parcelistas y Juntas de propietarios mediante subvenciones, ayudas y aportaciones públicas a las cuotas de urbanización?

¿Creamos un Fondo económico público para la regularización de las urbanizaciones irregulares a imagen y semejanza de Cataluña o por el contrario se considera la conveniencia de penalizar estos modelos de ocupación mediante una carga ambiental como ocurre en Extremadura?

A nuestro juicio, la conclusión es clara y debería fundamentarse en los siguientes pilares²⁵:

- En primer lugar, los procesos de regularización no deberían suponer ventajas económicas para los propietarios con respecto al resto de actuaciones “legales”.
- En cualquier caso, la legalización de los diseminados no debe implicar cargas adicionales para la Administración municipal o para otras Administraciones.
- Sin lugar a dudas, parcelistas y asociaciones de propietarios deberían compensar el deterioro ambiental y territorial que este modelo de asentamiento produce de forma inevitable.

²⁵ MORENO ALIÑO F. “La regularización de los asentamientos de población ilegales en suelo rústico según la normativa autonómica y su singularidad en el caso de Castilla-León” Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Número 321. Mayo-Junio 2018. Página 137

En este sentido, si la transformación del suelo rural exige de cesiones obligatorias y gratuitas de suelo dotacional, de porcentajes del aprovechamiento urbanístico a favor de la Administración y de las cargas urbanísticas que comporta la urbanización del suelo, los expedientes de regularización individuales o colectivos no pueden salir gratis para los propietarios beneficiados.

Al hilo de esto, se plantea como interrogante y, como bien expone GALLEGO ALCALÁ, que a los propietarios de las regularizaciones urbanísticas de edificaciones “*alegales*” en suelo no urbanizable debería exigírseles el abono de una prestación compensatoria por tal uso excepcional.

De hecho, se trata de asimilar este tipo de compensaciones a los ingresos públicos denominados “*impact-fees*” implantados en diversas ciudades de Estados Unidos. Estos impuestos tratan de recuperar los costes que en materia de medio ambiente, sostenibilidad y cambio climático se devengan con motivo de las actuaciones de transformación del suelo rústico²⁶.

Considerando estos antecedentes, entendemos que la regularización o la “*amnistía general*”²⁷. de la disposición final segunda de la LOTUP y del art. 211 bis de la Ley 1/2019 no puede salirle gratis al propietario y por tanto debería arbitrarse una compensación económica sustitutiva del deber de cesión de parcela edificable correspondiente al aprovechamiento urbanístico imputable al ayuntamiento²⁸.

Por tanto y en cualquier circunstancia y situación, no es admisible que el “*indulto*” de la DF 2ª LOTUP sea más económico y asequible al propietario que la aplicación que el procedimiento de minimización de impactos territoriales del art. 210 LOTUP, por lo que debería cuantificarse una indemnización o compensación económica derivada de esta regularización e integrarse como ingresos destinados al patrimonio municipal del suelo.

²⁶ PAREJO ALFONSO L. “La ordenación territorial y urbanística en los estados Unicos.” Rervista de derecho urbanístico y de medio ambiente. Numero 292. 2014: página 24.

²⁷ SÁNCHEZ SÁEZ, A.J. “Edificaciones asimiladas a fuera de ordenación en Andalucía : pecado, expiación y redención El urbanismo de la crisis : la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación / coord. por Jesús Jordano Fraga, 2015, ISBN 978-84-3096605-9, págs. 177-220

6. LOS EXPEDIENTES DE LEGALIZACIÓN DE BIENES INMUEBLES EN SUELO NO URBANIZABLE Y LOS PERMISOS DE VERTIDO ANTE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA.

Uno de los pilares fundamentales sobre los que va a asentarse el éxito o el fracaso de la legalización de edificaciones en suelo no urbanizable estriba en la regularización de los vertidos de aguas residuales que los inmuebles beneficiados generan.

De hecho, poco avanzarían los Ayuntamientos en la regularización de estas viviendas aisladas, sino se tuviera en consideración los efectos ambientales, la carga contaminante y las infracciones administrativas que se derivan de estos vertidos²⁹.

Los procesos de regularización de carácter colectivo previstos en los expedientes de minimización de impactos territoriales pueden admitir la constitución de una Comunidad de vertidos al amparo del art. 82 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, pero su constitución y funcionamiento siguen siendo complejos todo ello sin perjuicio del coste del canon de vertido que debe abonarse.

Mayor dificultad atribuimos a los expedientes individuales cuyas aguas residuales necesariamente deberán ser legalizadas a través de depósitos estancos e impermeabilizados para su posterior retirada por un gestor autorizado³⁰. En este caso se trata de un tipo de gestión sin vertido directo a dominio público hidráulico, (vertido cero) por lo que no requiere autorización de la Confederación Hidrográfica.

7. CONCLUSIONES

Primera: La disposición final segunda en relación con la nueva redacción del art. 211 bis, realizada por la Ley 1/2019, determinan la coexistencia de dos procedimientos distintos pero complementarios para regularizar las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana.

Ahora bien, en cualquiera circunstancia y situación, el procedimiento de regularización colectivo a través de un Plan Especial debe ser el sistema preferente y ordinario, de tal manera que el Ayuntamiento no debería autorizar esta “carta de legalidad” individual, si con carácter previo no se han delimitado los ámbitos susceptibles de regularización a través del Plan que determina el expediente de Minimización de Impactos Territoriales.

²⁹ STSJ Castilla La Mancha de 27 de abril de 2015 (Ponente Lozano Ibañez) y STSJ Comunidad Valenciana de 6 de junio de 2015 (Ponente Bellmont i Mora)

³⁰ En este sentido, el artículo 13 de la Ordenanza de Licencias de la ciudad de Elche (Alicante) permite este tipo de depósitos estancos para los vertidos de las viviendas diseminadas en suelo no urbanizable.

Segunda: Considerando lo expuesto, los ayuntamientos, antes de reconocer dichas situaciones, deberán haber diagnosticado aquellos ámbitos que pudieran ser regularizados a través de proyectos de urbanización completos e integrales. Si cabe la regularización a través de un Plan Especial no es admisible ni el régimen de “asimilación a licencia” ni la “licencia de minimización individual”

Tercera: De no procederse así, el régimen permisivo tanto de la “*asimilación a licencia*” como de la licencia de minimización individual desincentivarán, sin lugar a dudas, la tramitación compleja de un Plan Especial de Minimización de Impactos Territoriales, con una costosa tramitación burocrática, unos elevados costes de urbanización y la obligación por parte de los propietarios de mantener y conservar *sine die* las obras de referencia. Todos los propietarios preferirán beneficiarse de la dispensa *ad hoc* que proporcionan ambas figuras que incorporarse a estos procesos inacabables.

Cuarta: Por otro lado, los “asentamientos urbanos identificados” situados en suelo no urbanizable que puedan ser clasificados como urbanos o urbanizables, deben ser desarrollados mediante las correspondientes actuaciones de transformación.

En consecuencia, aquellas agrupaciones de viviendas que por su accesibilidad o lejanía no puedan integrarse en la estructura urbana deberán permanecer en la clasificación de suelo no urbanizable y ser desarrolladas mediante el procedimiento de Minimización de Impactos Territoriales.

Quinta: La amnistía de la regularización de la disposición final segunda de la LOTUP en relación con la “licencia de minimización individual” no debería imponerse frente a los valores naturales, paisajísticos o ambientales del suelo no urbanizable de especial protección. Nada obstaculiza la aplicación de esta “dispensas urbanísticas” tanto a las edificaciones existentes en suelo no urbanizable común como al protegido por parte del propio PGOU, pero en cualquier caso debe contarse con el informe favorable de la administración competente en esta clase de suelo.

Sexta: El presupuesto de la asimilación a licencia no debe referirse única y exclusivamente a los inmuebles que no se encuentren en la situación de ruina, como así cita la disposición final segunda de la LOTUP, sino que cabría exigir a los mismos unas mínimas condiciones de seguridad y de habitabilidad.

Séptima: La DF 2ª utiliza el término “asimilación a licencia” mientras que el art. 211 bis de la nueva redacción de la LOTUP hace lo propio con la expresión “licencia de minimización”. En cualquier caso los derechos que, en uno y otro caso, la ley atribuye a los propietarios está muy lejos del estatuto propio que se deriva de esta. Se trata de una

sujeción al régimen de fuera de ordenación por lo que las posibilidades deben ser estas y no otras. No se está legalizando sino “regularizando” y por tanto incorporando sencillamente el régimen un fuera de ordenación.

Octava: Estas “medidas de gracia” no deberían quedar exentas de los deberes urbanísticos de equidistribución, por lo que el ayuntamiento habría de recibir una prestación patrimonial o compensación económica³¹ con motivo de estas operaciones³² que incorporase tanto la participación del aprovechamiento perteneciente a la Administración no obtenido en su día, como la derivada de la necesidad de compensar la adquisición de terrenos con destinos a usos públicos.

³² Art. 41 “Régimen económico de las Regularizaciones de las Ordenanzas reguladoras de los procesos de ejecución, edificación y regularización en las áreas de gestión básicas del Plan General de Chiclana. Informe especial del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento de Andalucía.