

INFORME JURÍDICO SOBRE DETERMINADAS DUDAS RELATIVAS A QUÉ DEBE ANALIZARSE EN LA EMISIÓN DE DETERMINADOS INFORMES DEL PROCEDIMIENTO DE MINIMIZACIÓN DE IMPACTOS TERRITORIALES CUANDO AFECTE A EDIFICACIONES SITAS EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS O SUS ZONAS DE AMORTIZACIÓN

Por parte de Subsecretaría se solicita informe jurídico en relación con una serie de dudas surgidas respecto al procedimiento de minimización de impactos regulado en el TRLOTUP. De conformidad con lo dispuesto en el art 5.3 de la Ley 10/2005 de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat Valenciana, se procede a evacuar el siguiente informe facultativo basándonos en las siguientes,

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - OBJETO DE INFORME

Es objeto del presente informe resolver las dudas planteadas por el Servicio de Gestión de Espacios Naturales Protegidos sobre el alcance de la regulación de los procesos de minimización de impactos territoriales dentro de espacios naturales protegidos y sus áreas de amortiguación.

En concreto, se plantean las siguientes dudas:

*1ª. La interpretación considerada por este servicio respecto de la casuística planteada sería la siguiente: En construcciones edificadas **con anterioridad** a la declaración del espacio natural o la*

aprobación del instrumento de ordenación resultarían admisibles las actuaciones de minimización de impactos, en las modalidades contempladas en la normativa referida anteriormente en este documento, si del informe preceptivo y vinculante del gestor del espacio natural se desprende que el uso es compatible con el régimen de zonificación.

¿Considera la abogacía ajustada a derecho este criterio y, consecuentemente, el análisis caso a caso de cada procedimiento según el uso al que se destine la edificación y su adecuación con los usos permitidos en los diferentes ámbitos de zonificación?"

*2. A las construcciones edificadas **con posterioridad** a la declaración del espacio y/o tras la promulgación del instrumento de ordenación o gestión, y que sean contrarias a su ordenación, el informe será siempre negativo a la legalización de la edificación, ya de entendemos que de otra forma se estará vulnerando el criterio de especialidad normativa impuesto por la Ley 11/1994 y los artículos precitados que hacen referencia a la prevalencia de PORN y PRUG sobre otros instrumentos de planeamiento.*

¿Comparte la abogacía el criterio de especialidad y la negativa a la legalización de aquellas edificaciones construidas de forma ilegal una vez se habían promulgado los decretos de declaración y / o algún instrumento de ordenación / gestión de espacios naturales protegidos."

Para resolver las dudas planteadas se va a tener en cuenta:

. - Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio del Consell por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana.

. - Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana.

. - Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

. - Guía orientativa de minimización de impactos territoriales: regularización de viviendas en suelo no urbanizable. (marzo 2021)

Destacamos hoy en día que son escasos los expedientes de minimización de impactos territoriales que se están tramitando, por lo que no hay

jurisprudencia que se haya pronunciado sobre este procedimiento. Por lo que, el contenido de este informe probablemente quedará obsoleto a medida que vayan recayendo sentencias que se pronuncien sobre muchas y muy diversas cuestiones que se judicialicen.

A estos efectos, recordamos que este procedimiento, tal y como está ahora regulado, se introdujo por Ley 1/2019 de modificación de la LOTUP. Sin embargo, la LOTUP, en su redacción original, ya regulaba un procedimiento similar, que era el procedimiento de minimización de impactos ambientales en suelo no urbanizable, procedimiento que solo afectaba a núcleos de viviendas irregulares consolidadas en suelo no urbanizable, entendiéndose que esos núcleos eran aquellos que conservan una parcelación de características rurales y que tenían una densidad de tres o más viviendas por hectárea sobre las que no cabía la adopción de medidas de restauración de la legalidad urbanística o habían quedado fuera de ordenación.

Este procedimiento fue sustituido por el actual procedimiento de minimización de impactos territoriales por Ley 1/2019.

SEGUNDA: FINALIDAD DE LA MINIMIZACIÓN DE IMPACTOS TERRITORIALES

Para poder interpretar las distintas dudas jurídicas que puedan surgir al tramitar los procedimientos de minimización de impactos y, en concreto, la duda planteada en la consulta objeto del presente informe, debe analizarse cuál es la finalidad de ser de estos procedimientos, es decir, cuál es la razón de su existencia.

Estamos, por tanto, ante un análisis teleológico de la norma. Siendo la razón de ser de la creación de este procedimiento el intentar solucionar un problema real y grave que lleva muchos años instaurado en nuestro territorio y que, tras varios intentos de solución, sigue sin solucionarse.

El problema es la existencia de edificaciones ilegales en suelo no urbanizable donde, antes de crearse por ley el procedimiento de minimización de impactos territoriales y salvo supuestos muy concretos, entendemos que, de derecho transitorio, era imposible su regularización en el sentido de que no podía adoptarse ninguna medida contra el propietario ilegal por no poder ejercitarse ya ninguno de los procedimientos de disciplina urbanística y por haber patrimonializado su edificación el propietario.

En este sentido, la propia guía sobre minimización de impactos ambientales publicada por la Generalitat establece que se entiende por minimización del impacto territorial **la reducción de los impactos que producen en el medio rural los asentamientos residenciales en el suelo no urbanizable sobre los que no se pueden aplicar medidas de restauración de la legalidad urbanística.**

Pero, a pesar de ser esta la definición de la minimización de los impactos territoriales, el TRLOTUP, permite utilizar este procedimiento de minimización también en supuestos en los que se está tramitando un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística. A nuestro juicio, al incluir estos supuestos se dificulta la comprensión de la finalidad de este procedimiento de regularización.

En efecto, el **art 228.3 párrafos segundo y tercero** del TRLOTUP establecen:

*“ La solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica de cualquiera de los instrumentos de minimización de impactos regulados en este capítulo 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 ellos. Quedan en suspenso, asimismo, los plazos de prescripción o caducidad de las acciones o procedimientos en ejecución o tramitación.*

*En caso de no producirse la aprobación del instrumento, decae la posibilidad de alcanzar la legalización de las edificaciones a través de los instrumentos regulados en este capítulo, **debiendo preceptivamente***

dictarse y ejecutarse las órdenes que procedan de acuerdo con los artículos 250 y siguientes del presente texto refundido.”

Y el art 230.4 del TRLOTUP establece:

“ El otorgamiento de licencia a edificaciones respecto de las que quepan acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística precisará de informe previo y vinculante de las administraciones con competencias afectadas cuando se encuentran en una de estas situaciones:

a) Que estén situadas en suelo que goce de cualquier tipo de protección por sus especiales valores ambientales.

b) Que estén afectadas por limitaciones de uso específicas derivadas de la aplicación de la normativa sectorial de minas, costas, aguas, riesgo de inundación o infraestructuras, o por la existencia de actividades implantadas legalmente o en proceso de legalización.”

A nuestro juicio y a pesar de las dificultades que plantea el incluir supuestos en los que se está tramitando un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y de los problemas que plantea la literalidad del último precepto reproducido, consideramos que la finalidad del procedimiento de minimización de impactos es crear alguna figura jurídica que permitiera una legalización/regularización a una situación hasta ese momento ilegalizable pero en la que el propietario ha patrimonializado ya su edificación.

Y con esta legalización lo que se persigue es proteger el territorio y el medio ambiente. Es decir, la finalidad no es proteger a los propietarios ilegales ni al tráfico jurídico inmobiliario. La finalidad es paliar, evitar y disminuir los impactos negativos que sobre el territorio y el medio ambiente producen estas edificaciones que son ilegales.

Y además de ser un procedimiento necesario es un procedimiento importante, precisamente porque el daño al medio ambiente es importante, tanto el que ya se ha causado como el que se seguirá causando si no se hace nada.

Uno de estos daños es el ocasionado por: la carencia de un sistema de depuración de agua residuales; por la carencia de sistemas de gestión de

residuos, por la carencia de medidas que eviten o minimicen la materialización de los riesgos de inundación y de incendios forestales.

Además de ser importante este procedimiento por razón de la naturaleza de los daños, también lo es por el gran número de edificaciones que se encuentran en esta situación de ilegalidad en suelo no urbanizable, siendo aproximadamente 300.000 viviendas las que se hallan en esta situación.

Por lo que, precisamente por la finalidad que se persigue, lo fundamental en este procedimiento de minimización de impactos territoriales son las medidas correctoras que se adopten a través de este. Es decir, no se persigue con este procedimiento la urbanización sino la integración de estas edificaciones ilegales e irregularizables (con las excepciones comentadas) en el medio ambiente mediante medidas correctoras de sostenibilidad ambiental.

Es, por tanto, fundamental partir de que estamos ante un procedimiento que intenta solucionar una situación existente que está causando graves problemas al medio ambiente y que tendrá una razón de ser limitada en el tiempo dado que abarca las edificaciones ilegales acabadas antes del 20 de agosto de 2014 y dado que, a partir de determinada fecha pierde razón de ser este procedimiento precisamente porque ya no habrá situaciones ilegales e ilegalizables, en el sentido, de inexistencia de un procedimiento para “atacar” estas ilegalidades permitiendo, por tanto, patrimonializar sus derechos al propietario ilegal, que es precisamente la situación en la que nos hallamos y por la que se crea este procedimiento que es un suerte de “amnistía medioambiental”.

Y precisamente, el hecho de que este procedimiento llegará un momento en que no tenga razón de ser es porque la normativa ha querido hacer “tabla rasa” y establecer un sistema que permita poder en cualquier momento ejercer la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto actuaciones ilegales en suelo no urbanizable, por no caducar esta acción. A estos efectos, el

art 255.5 del TRLOTUP **excluye** ese plazo de caducidad (que es de 15 años, antes era de 4 años) cuando las actuaciones se hubiesen ejecutado sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano y cuando estemos ante actuaciones que se hayan realizado en **suelo no urbanizable**.

Por lo que, tal y como dice expresamente el TRLOTUP, en estos casos no existirá plazo de caducidad de la acción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes a que se refiere el art 255.5 del TRLOTUP, pudiendo y debiéndose en cualquier momento, mientras perdure la ilegalidad urbanística, ejercitarse las medidas necesarias para devolver los terrenos al estado anterior a la comisión de la infracción urbanística.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que estos plazos de caducidad y, en concreto, la no caducidad o lo que es lo mismo la posibilidad de ejercer en cualquier momento *sine die* las medidas de restauración de la legalidad urbanística respecto las actuaciones previstas en el art 255.5 del TRLOTUP ya estaba prevista, **pero con distinto alcance**, en la Ley 5/2014, de 25 de julio de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana y en la Ley 16/2005, de 30 de diciembre Urbanística Valenciana.

En efecto, esa posibilidad de ejercer en cualquier momento *sine die* las medidas de restauración de la legalidad urbanística hasta la reforma de la LOTUP operada por Ley 1/2009 no abarcaba todas las actuaciones ilegales hechas en suelo no urbanizable, sino las hechas, además de en suelos dotacionales, en **suelo no urbanizable protegido** (art 224.4 de la LUV y art 236.5 de la LOTUP, en su redacción original).

Y es precisamente por los cambios legislativos en relación con los plazos para ejercer la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística y, en concreto, con la exclusión de plazo permitiendo el ejercicio de esta acción en cualquier momento si se trata de actuaciones ilegales en suelos no urbanizables, lo que ha hecho que existan situaciones de derecho transitorio en las que se permite la posibilidad de utilizar este procedimiento en algunos supuestos en los que aún cabe interponer la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, es decir, en los que aún no ha patrimonializado su derecho el propietario. Pero estos supuestos insistimos son de carácter transitorio y la finalidad del procedimiento de minimización de impactos territoriales es solucionar un problema existente y es que en el territorio de la Comunitat Valenciana hay muchas edificaciones ilegales en suelo no urbanizable donde su propietario ha patrimonializado su derecho y no puede, por tanto, imponerse ya su demolición y remoción al estado anterior.

Por lo que el estudio de las dudas que se plantean deberá distinguir entre las edificaciones que se hallan en este supuesto de ilegalidad e ilegalización y los supuestos transitorios en los que el propietario todavía no ha patrimonializado su derecho por poder aun, debido a los cambios normativos en relación con los plazos del ejercicio de la acción de restauración de la legalidad urbanística, ejercitarse esta acción.

Por lo que, a nuestro juicio, el punto de partida al resolver las dudas que se suscitan debe ser el de analizar caso por caso la legalización que se plantea, estudiar qué medidas correctoras puede cumplir la finalidad de minimización de daños que se persigue teniendo en cuenta que no estamos ante un proceso de ejecución de un programa de actuación integrada sino ante la adopción de las medidas estrictamente necesarias para el correcto funcionamiento de los servicios básicos y para evitar o minimizar posibles riesgos existentes.

TERCERA: SOBRE EL CONTENIDO DEL INFORME A QUE SE REFIERE LA CONSULTA

Las dudas planteadas versan sobre cuál debe ser el contenido de determinados informes. En concreto, de los informes que debe emitir el servicio de gestión de espacios naturales protegidos al amparo de lo previsto en los art 228.4 del TRLOTUP y art 230.4 del TRLOTUP.

Estos preceptos regulan procedimientos diferentes, aunque ambos persiguen la misma finalidad, que es evitar , reducir o minimizar los daños al medio ambiente y al territorio que ya están causando viviendas ilegales en suelo no urbanizable.

Uno de los procedimientos es el relativo a la minimización de impactos territoriales generados por los núcleos de viviendas en suelo no urbanizable y el otro es de minimización de impactos territoriales generados por edificaciones aisladas en suelo no urbanizable.

Vamos a analizar por separado cada uno de estos procedimientos y los informes que en cada uno de ellos se exigen.

Comenzando con el procedimiento relativo a las actuaciones de minimización del impacto generado por las **edificaciones aisladas** regulado en el art 230 del TRLOTUP, es su apartado cuarto el que prevé unos informes sectoriales para los supuestos que especifica dicho precepto.

A estos efectos y con carácter previo, recordamos que la Abogacía General de la Generalitat ya emitió informe de fecha 26 de julio de 2019 sobre la no exigencia de estos informes a aquellas edificaciones aisladas en suelo no urbanizable que no estuvieran exactamente en el supuesto al que se refiere el art 230.4 del TRLOTUP entendiendo que solo era preceptivo ese informe en los supuestos que determina el art 230.4 del TRLOTUP, es decir, cuando se trata de otorgar una licencia de minimización de impacto territorial y ocupación a una o

unas edificaciones aisladas respecto de las que quepan acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística y entendíamos que esto era así por el tenor literal del art 230.4 del TRLOTUP (art 211.bis.apartado cuarto de la Ley 5/2014, en la redacción dada por Ley 1/2019 cuando se hizo la consulta) y por la propia finalidad del procedimiento que ya hemos dicho que es intentar dar una solución a situaciones ilegales e irregularizables.

Por lo que, a nuestro juicio, el informe a que se refiere la consulta solo debe emitirse cuando estemos ante el otorgamiento de una licencia de minimización de impacto territorial y ocupación a edificaciones respecto de las que quepan acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística cuando se encuentran en una de estas situaciones:

a) Que estén situadas en **suelo que goce de cualquier tipo de protección por sus especiales valores ambientales.**

b) Que estén afectadas por limitaciones de uso específicas derivadas de la aplicación de la normativa sectorial de minas, costas, aguas, riesgo de inundación o infraestructuras, o por la existencia de actividades implantadas legalmente o en proceso de legalización.

El problema reside en determinar cuál es el contenido de este informe, es decir, sobre qué debe pronunciarse el mismo. La ley no menciona nada al respecto, por lo que, para determinar su contenido debemos partir de tener en cuenta el procedimiento en el que se solicita y la finalidad de dicho procedimiento. Es decir, se solicita, en el seno de un procedimiento específico de otorgamiento por un ayuntamiento de una licencia de minimización del impacto territorial que esa edificación ilegal en suelo no urbanizable está ocasionando y respecto de las que aún puede establecerse medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística. Por lo que, en este caso concreto, podría entenderse que el

informe debe pronunciarse, en primer lugar, sobre si es posible o no esa legalización.

Desde esta perspectiva y solo para el caso de esas viviendas aisladas a que se refiere el art 230.4 del TRLOTUP entendemos que, dado los supuestos a los que se limita el art 230.4 del TRLOTUP, el contenido del informe debe versar sobre si esa edificación podría ser o no objeto de legalización en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y además entendemos es conveniente que se pronuncie sobre si las medidas de minimización de impacto territorial que pretende adoptarse son adecuadas para lograr de forma efectiva una minimización del impacto concreto que esa edificación ilegal está causando a los valores ambientales para cuya protección se aprobó una figura concreta de protección.

Por lo que, necesariamente debe hacerse un análisis caso por caso, porque cada vivienda aislada está causando un daño medioambiental diferente y porque las medidas que se habrán propuesto para reducir esos daños serán también diferentes en cada caso siendo también diferentes los valores medioambientales que protege cada una de las figuras de protección de espacios naturales.

Estas figuras de protección de determinados suelos por sus especiales valores ambientales están previstas en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana y en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. La Ley 11/1994 regula como instrumentos de protección: los parques naturales; las reservas naturales; los monumentos naturales; los paisajes protegidos, los parajes naturales municipales; las zonas húmedas catalogadas; los lugares de importancia comunitaria hasta su designación como zonas especiales de conservación; las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves.

Y la consulta planteada se limita a los parques naturales, paisajes protegidos y las zonas húmedas catalogadas cuya ordenación se llevará a cabo mediante planes rectores de uso y gestión en los dos primeros casos y mediante normas de gestión en el caso de zonas húmedas catalogadas, exigiéndose asimismo para declarar un parque natural la aprobación de un plan de ordenación de recursos naturales.

Respecto los efectos de estos instrumentos de ordenación los mismos están regulados en los art 35 y 40 de la Ley 11/1994 y art 19 de la Ley 42/2007 que establecen la prevalencia de estos instrumentos de ordenación y la vinculación de sus determinaciones.

Partiendo de la prevalencia de estos instrumentos de ordenación sobre cualquier instrumento de ordenación territorial, urbanística o física, consideramos que el informe a que se refiera el art 230.4 del TRLOTUP debe pronunciarse, en primer lugar, sobre la legalidad urbanística de esa edificación aislada de forma que si el instrumento de ordenación de cualquiera de los tres espacios protegidos citados considerase que el uso residencial no es compatible con los usos permitidos en el terreno donde se ha construido la edificación de forma irregular deberá determinar que esa actuación es ilegalizable.

La fecha que debe tenerse en cuenta, a nuestro juicio, para determinar esa incompatibilidad o no con el instrumento de ordenación de ese espacio protegido es la de finalización de la actuación urbanística realizada sin licencia o sin ajustarse a las determinaciones de la licencia al amparo del art 255.6 del TRLOTUP.

Y reiteramos que consideramos que, además, en el caso de que ese informe entienda que es compatible ese uso, es conveniente que se pronuncie también sobre si las medidas correctoras propuestas para evitar las afecciones y riesgos ambientales son adecuadas para minimizar los daños que esa edificación

irregular está causando a los valores naturales que protege el espacio natural declarado.

Y respecto el informe a que se refiere el **art 228.4** del TRLOTUP debe tenerse en cuenta que para aquellos casos de derecho transitorio en los que aún puede ejercitarse la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística el contenido del informe será el que acabamos de mencionar para las edificaciones aisladas.

Y para el resto de los supuestos, es decir, núcleos de viviendas consolidadas realizadas al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación en los que no cabe ya su legalización o regularización por los procesos ordinarios y los propietarios han patrimonializado esas edificaciones ilegales, es donde, a nuestro juicio, surge el problema de determinar el contenido de ese informe. En efecto, entendemos que podrán mantenerse dos teorías:

a.- La que considerase que el informe debe ceñirse a analizar si esos núcleos de viviendas consolidados están en suelos donde un instrumento de ordenación de un espacio protegido, en concreto, el PRUG o norma de gestión ha establecido que es incompatible o no el uso residencial en ese suelo. En este caso, deberá estarse a lo que establezca el instrumento de ordenación del espacio protegido vigente en el momento en que finalizó la actuación urbanística ilegal.

b.- O entender que lo que debe analizar el informe es qué daños están ocasionando esos núcleos de viviendas consolidados a los valores naturales para cuya protección se ha creado el espacio natural protegido y qué medidas deberán adoptarse para minimizar esos daños o incluso pronunciarse sobre qué ninguna medida podría minimizar esos daños por las características tanto de las viviendas ilegales como de los daños que se están causando a los valores naturales para cuya protección se ha creado el espacio natural protegido.

Desde la Abogacía General de la Generalitat y a pesar del carácter vinculante y prevalente de los PORN y PRUG establecido en el art 35 y 40 de la Ley 11/1994 optamos por la segunda posibilidad por las siguientes razones:

1.- Estamos ante un procedimiento específico que tiene como finalidad solucionar un problema grave existente en el territorio. Es decir, los núcleos de viviendas consolidados en suelo no urbanizable ya existen y están causando un impacto negativo en el medio ambiente y no puede solucionarse con la demolición y reposición a su estado anterior porque los propietarios ya han patrimonializado la edificación. Es decir, no se trata de pronunciarse sobre la ilegalidad del uso de vivienda, dado que ya partimos de que ese uso y esas viviendas son ilegales y además sus propietarios **han patrimonializado esa edificación**, careciendo por ello, a nuestro juicio, de sentido pronunciarse sobre si son o no legalizables.

2.- El plan especial y, en concreto, el programa de minimización previstos en el art 229 del TRLOTUP no están reclasificando suelo propiamente dicho ni están llevando a cabo la programación de una actuación urbanística, solo están programado una serie de infraestructuras mínimas con el objeto de disminuir los daños que se están ocasionando sin que pueda ampliarse la edificabilidad patrimonializada (art 231.3 TRLOTUP).

3.- La propia normativa estatal admite la posibilidad de mitigar los efectos vinculantes y determinantes de los PORN en determinados casos. En efecto, los art 19.3 y 4 de la Ley 42/2007 establece:

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

4. Los Ayuntamientos, en el ámbito de sus correspondientes competencias, **podrán proponer excepciones** para garantizar la prestación de los servicios mínimos previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Estas excepciones deberán estar suficientemente motivadas y someterse a la aprobación del órgano competente de la comunidad autónoma.”

4.- No ha prohibido el legislador valenciano la utilización de este procedimiento de minimización de impactos territoriales en relación con los núcleos de viviendas consolidados sites en espacios protegidos. Sí que lo ha prohibido en el otro procedimiento de regularización creado en la DA 24 del TRLOTUP, que crea la figura de las declaraciones de interés comunitario de regularización con la finalidad de regularizar las actividades industriales en suelo no urbanizable. En este procedimiento no se prevé la solicitud de informes sino que expresamente establece que: *“No podrán otorgarse estas declaraciones de interés comunitario, cuando la consolidación de la actividad en suelo no urbanizado resulte incompatible con un desarrollo territorial del municipio, acorde con los principios de este texto refundido y de la estrategia territorial valenciana, por afectar valores ambientales o paisajísticos, por ser incompatible con afecciones territoriales, por su cercanía a zonas residenciales o posibles usos residenciales futuros o por dificultar la implantación de infraestructuras.”*

5.- El procedimiento especial y específico que estamos analizando no ha dejado fuera de este procedimiento los núcleos de viviendas ilegales en suelo no urbanizable protegido.

En este sentido, tal y como prevé la guía orientativa de minimización de impactos territoriales, este procedimiento de minimización de impactos territoriales afecta aproximadamente a 307.000 viviendas en suelo no urbanizable, de las que un 30% están en suelo no urbanizable protegido.

CUARTA: SOBRE LA PUBLICIDAD DEL PRESENTE INFORME

A la duda planteada, por parte de Subsecretaría se añade en su solicitud de informe una consulta sobre la obligación de publicar el presente informe, conforme al artículo 16 de la Ley 1/2022, de 13 de abril de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Este precepto determina la información de relevancia jurídica que deben publicar las administraciones públicas especificadas en la misma encontrándose entre dicha información las memorias, informes y dictámenes que conforman el expediente de elaboración de las normas.

Y el **art 16.2** de la Ley 1/2022 establece: “ Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas:

a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.

b) El informe de participación de los grupos de interés en los procesos de elaboración de normas, cuando exista, a fin de determinar su huella normativa, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que regula la actividad de los grupos de interés.”

En el presente caso nuestro informe no es preceptivo por lo que no estaría este informe dentro de la documentación a la que se refiere el art 16.1 de la Ley 1/2022. Y entendemos que, al llevarse en el presente informe una interpretación de la norma, sería preceptiva su publicación.

Por otro lado, la disposición final segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:” Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley.”

Y el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que: “ Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia

o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b)."

Por lo que no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, reiteramos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa.

Por todo lo expuesto emitimos las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA: El informe previsto en el art 230.4 del TRLOTUP deberá pronunciarse a nuestro juicio sobre si, en las edificaciones aisladas respecto de las que caben acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística, su uso residencial es compatible o no con los usos permitidos en el instrumento de ordenación del espacio natural protegido vigente en el momento que finalice la construcción ilegal de esa edificación aislada.

SEGUNDA: El informe previsto en el art 228.4 del TRLOTUP deberá pronunciarse en los mismos términos que acabamos de mencionar cuando estemos ante núcleos de viviendas consolidadas respecto los que aun cabe tramitar un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística.

TERCERA: El informe previsto en el art 228.4 del TRLOTUP, cuando estemos ante la minimización del impacto generado por núcleos de viviendas consolidadas ilegales e ilegalizables en el sentido de que ya no cabe llevar a cabo ningún expediente de disciplina habiendo sus propietarios patrimonializado ya sus edificaciones, consideramos que el informe debe analizar los daños que esas viviendas están ocasionando a los valores naturales que se pretende proteger con la creación del espacio natural afectado por los núcleos de viviendas ilegales y si podrían o no adoptarse medidas que paliasen esos daños.

CUARTA: Recomendados desde la Abogacía General de la General que se modifique le TRLOTUP o se realice un desarrollo reglamentario del mismo

para especificar el contenido de estos informes y, en concreto, para clarificar si el legislador valenciano ha querido o no permitir en los espacios naturales protegidos la minimización de impactos territoriales de aquellos núcleos de viviendas consolidadas ilegales donde ya no cabe la adopción de ninguna medida de disciplina habiendo los propietarios de dichas viviendas patrimonializado sus edificaciones.

Es cuanto se tiene que informar.

Abogada de la Generalitat

