



|  |   |   |
|--|---|---|
|  <p><b>GENERALITAT VALENCIANA</b><br/>Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad</p> | <p>Dirección General de Urbanismo<br/>CIUDAD ADMINISTRATIVA 9 DE OCTUBRE Torre 1<br/>C/ de la Democracia, 77- 46018 VALENCIA - Tel. 012</p> |  |
|--|---|---|

**Expediente:** C-79/2022 HF

**Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística.**

**Municipio:** Teulada.

**Asunto:** Regularización de fincas TM Teulada.

## AYUNTAMIENTO DE TEULADA

En fecha **22/11/2022** tuvo entrada en este Servicio de Asesoramiento al Municipio e Intervención Urbanística (SAMIU), de la Dirección General de Urbanismo (DGU), de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPyM), escrito del ayuntamiento de TEULADA formulando **consulta** en relación con una regulación parcelaria en tramitación ante dicho ayuntamiento:

D. HÉCTOR MORALES PUIGSERVER, Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Teulada, formula la siguiente consulta a solicitud de un vecino que está tramitando una normalización de fincas, para obtener la más correcta interpretación de las normas urbanísticas de nuestro Plan General, que afectarían a las dos parcelas resultantes nuevas después de su regularización parcelaria en SUELO URBANO (UBO) de la C/ Benimaclet, 20 (ref. catastral 93841408BC4898S0001UY, fincas registrales nº 19.832 y nº 14.003), en la zona de ordenación urbanística de Viviendas Aisladas (AIS), para cumplir con todos los requisitos exigibles en las mismas, esto es, sobre las cuestiones suscitadas en el proyecto regularización de fincas planteada por el interesado.

El interesado solicita licencia para la regulación parcelaria de las fincas registrales siguientes:

(...)

El régimen aplicable a las citadas parcelas es el de la zona de ordenación urbanística de las viviendas aisladas (AIS), artículos 6.10 y 6.11 de las normas urbanísticas del vigente Plan General de Teulada, y que tienen el siguiente contenido:

(...)

El interesado pretende mediante el procedimiento de regulación parcelaria crear un acceso a fachada para la parcela B, situada actualmente en el interior y con acceso mediante servidumbre a través de la parcela A.

Se acompaña **copia del proyecto de regulación parcelaria** de fecha octubre de 2.022, copia de la descripción de las fincas registrales 19.832 y 14.003, y **copia del informe del técnico municipal** de fecha 20/09/2022.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta, las circunstancias relatadas en el cuerpo de este escrito, por parte de esta Concejalía Delegada del Ayuntamiento de Teulada se plantea a la DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO la consulta siguiente:

**Si por aplicar el procedimiento de regulación parcelaria se puede obviar el hecho de no cumplir algunos de los parámetros urbanísticos para la parcela mínima indicados en las normas urbanísticas del Plan General de Teulada, como la fachada mínima de 20 m o la superficie mínima de parcela.**

Para responder la consulta formulada deben tenerse en cuenta, por relevantes, los siguientes

## ANTECEDENTES DE HECHO

**Único.** Se tienen por reproducidos los obrantes en el escrito de consulta y en la documentación remitida por el consultante, particularmente el proyecto objeto de consulta y el **dictamen pericial** contratado por el ayuntamiento de Teula respecto de su contenido, viabilidad legal y tramitación.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PREVIA.** Aún cuando la consulta trae causa del denominado “proyecto de regularización parcelaria” de las fincas/parcelas que el propio documento identifica, lo cierto es que se trata de un supuesto de **normalización de fincas** ya recogido de antiguo en la legislación estatal del suelo y, también, en la urbanística de las Comunidades Autónomas. En la valenciana ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 100.1 *in fine* TRLOTUP<sup>1</sup>, cuya magra regulación ha de completarse con lo establecido en los artículos 117 a 121 del RGU<sup>2</sup>, de aplicación supletoria ante la inexistencia de normativa reglamentaria de tales características en la Comunidad Autónoma Valenciana.

De lo dicho resultan dos consecuencias: que por imperativo del citado artículo 100.1 TRLOTUP la normalización de fincas ha de considerarse un procedimiento similar a la reparcelación voluntaria y, por lo tanto, su tramitación se rige por lo establecido para ésta; y, en segundo lugar, que las prescripciones y límites determinados en la regulación de la normalización de fincas del RGU son directamente aplicables al supuesto objeto de informe.

Dentro del aludido encuadre legal y reglamentario, en octubre de 2022 se presentó ante el ayuntamiento de Teulada un refundido<sup>3</sup> de proyecto de regularización parcelaria cuyo precedente ya había sido informado favorablemente mediante dictamen pericial externo, de enero de 2017, emitido a solicitud de los servicios técnicos municipales en enero de 2017. Dicho dictamen pericial concluyó la viabilidad de la tramitación del proyecto respecto del supuesto descrito en el mismo, afirmando la existencia de un régimen específico en el planeamiento urbanístico general de Teulada para el supuesto objeto de proyecto y concluyendo, por consiguiente, la posibilidad de aprobación de la regularización de fincas instada. El ayuntamiento de Teulada, en fecha 22/11/2022, efectuó consulta al STUA<sup>4</sup> que la emitió, con carácter favorable, en fecha 16/01/2023.

**PRIMERA.** Constituye objeto del presente informe determinar la posibilidad de tramitación -y, en su caso, aprobación- de un proyecto de normalización de fincas para regularizar y ajustar a los

1 Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell.

2 **Reglamento de Gestión Urbanística**, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (BOE nº 27, de 31/01/14979).

3 El proyecto original fué presentado al ayuntamiento en fecha 2016

4 Servicio Territorial de Urbanismo de Alicante, encuadrado en la Dirección General de Urbanismo de la CPTOPyM.



parámetros urbanísticos del planeamiento urbanístico general vigente en el municipio de Teulada las fincas identificadas en dicho proyecto; en particular dando respuesta al interrogante formulado por dicho ayuntamiento en su consulta respecto de la *“posibilidad de obviar el hecho de no cumplir alguno de los parámetros urbanísticos para la parcela mínima indicados en las Normas Urbanísticas del Plan General de Teulada”*; interrogante de equívoca formulación consecuencia de un reduccionismo injustificado en su enunciado y que, por ello, anticipa una respuesta negativa que, paradójicamente, resulta contraria a la propias previsiones del Plan General, tal como luego se demostrará.

Pero, con anterioridad a ello, conviene incidir en la viabilidad legal del instrumento empleado -la normalización de fincas- para resolver un problema muy frecuente en los municipios de la comarca de La Marina y, particularmente, en el de Teulada y términos municipales vecinos. Lo describe perfectamente el epígrafe 3 del informe pericial contratado por el ayuntamiento:

### 3. SUPUESTO DE HECHO OBJETO DE INFORME.

Viene descrito en el propio proyecto de regularización parcelaria y trae causa de la necesidad de regularizar la superficie y configuración de dos parcelas colindantes, una de las cuales está edificada y con fachada y acceso a vial público (calle Benimaclet), mientras que la otra, sin edificar, carece de fachada a vial público y su acceso se efectúa mediante servidumbre de paso establecida sobre la parcela anterior.

Se trata, como ya se ha dicho, de un supuesto muy frecuente en Teulada, entre parcelas de suelo urbano, residencial unifamiliar en parcela aislada. Tanto es así que el propio Plan General lo reconoció y reguló en el artículo 2.9 de sus Normas Urbanísticas bajo el epígrafe de “Actuaciones de parcelación”:

#### **Art 2.9 Actuaciones de parcelación**

##### **1.- Integran las Actuaciones de Parcelación:**

a) La Agrupación de parcelas contiguas.

b) La Segregación de una o más partes de una parcela para formar, cada una de las segregadas, una finca independiente, o para agruparlas a otra u otras.

Como caso particular de esta última, se entiende por Parcelación, la división de una parcela en varias, para constituir cada una finca o parcela independiente o para agruparlas con otra u otras.

**c) La Regularización de Parcelas, consistente en la modificación de los linderos comunes a un conjunto de parcelas, para configurarlas de forma adecuada a la edificación u otros fines.**

Estas actuaciones podrán acumularse, e incluso repetirse, en una única actuación compleja.

**2.- Las actuaciones de Segregación y/o Parcelación requieren que las parcelas resultantes se ajusten a los parámetros exigidos a las nuevas parcelas por el planeamiento de aplicación. Las actuaciones de Regularización de Parcelas no aumentarán el número inicial de estas y cumplirán las normas sobre indivisibilidad, considerándose en caso contrario actuación de Parcelación.**

A partir de aquí sólo hay que seguir las indicaciones y comentarios del dictamen pericial que el propio ayuntamiento contrató y cuyo contenido se considera correcto, ajustado a derecho y acertadas las respuestas que proporciona respecto de las cuestiones que le fueron planteadas. De las cuatro consideraciones técnico-jurídicas que plasman sus conclusiones procede destacar:

- la primera responde acertadamente al empleo del procedimiento de normalización de fincas para solventar al problema de parcelas sin acceso a viario y la existencia de previsión normativa en el PG de Teulada para la utilización de tal procedimiento a través de la técnica de las actuaciones de parcelación arriba transcrita.



- la segunda confirma la previsión expresa, en el PG de Teulada, de un régimen excepcional para las parcelas y edificaciones existentes en el momento de su entrada en vigor y para las que las determinaciones en materia de parcelación y edificación resultaban de imposible cumplimiento. Lo hace invocando lo prevenido en el artículo 1.6.2.b) de las Normas Urbanísticas del PG que introduce, como principio general para la interpretación y aplicación de sus determinaciones, el de “...procurar adecuar las preexistencias a la normativa del PG, pero sin efectos limitativos de los que derive perjuicio...”

- la cuarta confirma la afirmación transcrita de respetar las situaciones de hecho preexistentes y la consiguiente articulación de un régimen excepcional que posibilite las preexistencias con las determinaciones del nuevo Plan:

**Artículo 21.- La compatibilidad con el planeamiento.**

Es condición indispensable para el reconocimiento del derecho al uso de suelo, a su parcelación, edificación, o al ejercicio en el mismo de una actividad, la compatibilidad de lo pretendido con el planeamiento vigente.

**No obstante, en la realidad fáctica, pueden darse diversos supuestos de parcelaciones, usos, edificaciones o actividades existentes con anterioridad a la entrada en vigor del plan cuya compatibilidad entre en contradicción con el planeamiento aprobado, y resulten por tanto afectadas al régimen de fuera de ordenación establecido en la legislación vigente.**

Para añadir seguidamente, en referencia al apartado 2.b) de dicho artículo 21:

Sentado tal criterio general, el precepto distingue entre preexistencias compatibles e incompatibles con el Plan General, estableciendo un régimen específico para las primeras en el apartado b) del punto 2:

**b) Usos, parcelas, edificios y actividades y actividades fuera de ordenación no incompatibles con el plan.**

Son aquellos que **aún incumpliendo las normas o previsiones del plan, no resultan incompatibles con el mismo, por no ser necesaria su extinción, su demolición o desaparición** para la realización de las infraestructuras u obras públicas de cualquier tipo previstas en el mismo, ni existan condiciones expresas de la necesidad de su desaparición para la protección paisajística, medioambiental, histórica o de ambientación urbana. Conforme a lo establecido en los artículos 183 y 184 del Reglamento de Planeamiento, **una vez resueltas, en su caso, las afecciones al dominio público previstas, pueden reconocerse nuevos derechos limitados y proporcionados de edificación, consolidación, usos de suelo o ejercicio de actividades, condicionados a que acomoden y actualicen lo preexistente en todo lo factible a las nuevas normas, y que tales acciones no perjudiquen de manera alguna la consecución de los objetivos fijados en el plan.**

En este supuesto no pueden incluirse aquellos edificios declarados expresamente fuera de ordenación, por motivos paisajísticos o de protección medioambiental o histórica, y que se señalen en el plan, quedando los mismos sujetos al régimen desarrollado en el apartado a anterior, pues en aras del interés público su desaparición se considera objetivo final del planeamiento.

De la dicción del precepto resultan las siguientes **características del régimen extraordinario aplicable a las preexistencias:**

- Se considerarán **no incompatibles con el Plan** aquellas situaciones de hecho anteriores al mismo para las que no está expresamente prevista o resulte indispensable su extinción, demolición o desaparición. Luego, por exclusión, las no incluidas en dichos supuestos han de considerarse compatibles con el Plan aún cuando no se ajusten perfectamente a sus determinaciones.

- **Resulta posible, para dichas preexistencias, el reconocimiento de nuevos derechos** (limitados y proporcionados) con las siguientes condiciones:

- o Que, con carácter previo, se resuelvan las afecciones a dominio público que resulten de las previsiones del Plan.
- o Que la nueva situación que resulte de actuar sobre las preexistencias no perjudique de manera alguna los objetivos del Plan.
- o Que la nueva situación acomode y actualice lo preexistente, en todo lo factible, a las determinaciones del Plan.

Queda patente, pues, la **intención del Plan de permitir o facilitar la posibilidad de acceso viario a parcelas para las que ordenación pormenorizada consagrada en el Plan General no previó acceso** desde vial público. En efecto, consultado el plano catastral de 1956 (incluido en el **Anexo 2**) puede observarse la inexistencia de viario público y como la ordenación pormenorizada establecida por el Plan General no dio solución de acceso a vial a la parcela B del PRP, omisión cuya solución puede abordarse perfectamente a partir de la propuesta del PRP por resultar coherente con la intención del Plan en los términos interpretativos ya expuestos.



De lo transcrito no puede concluirse otra cosa que la previsión/existencia, en el propio PG, de un **régimen excepcional cuya finalidad es la de incardinar en el planeamiento, en lo posible, las situaciones de hecho existentes en el momento de la aprobación del PG y no ajustadas a las nuevas determinaciones del mismo**. La no utilización de una disposición transitoria es debida, tal como afirma el informe pericial, a la existencia de una casuística extensa y variopinta que dificulta, por insuficiente, la aplicación de un régimen transitorio y aconseja optar por la formulación de un régimen general amplio con el que dar acogida a multitud de supuestos. Por otra parte, el único límite que impone la norma transcrita es que no se perjudique la consecuencia de los objetivos fijados en el plan, riesgo que no concurre en el supuesto. La inexistencia, pues, de impacto negativo sobre los fines del PG determina que la aplicación del criterio teleológico previsto en el artículo 3.1 del Código Civil obligue -junto al principio de proporcionalidad al que se efectúa referencia en en la Consideración Tercera- a emitir una interpretación/respuesta posibilista y favorable vista la ausencia de riesgo público.

**SEGUNDA.** El proyecto de normalización de fincas (o de regulación parcelaria) presentado en el ayuntamiento de Teulada cumple -en general y sin perjuicio del control municipal- con el contenido exigido por el artículo 119 RGU y se ajusta a la finalidad y determinaciones previstas en los artículos 117 y 118 del citado reglamento.

Efectivamente, el proyecto aludido incluye Memoria explicativa y justificativa, relación de propietarios, planos de las parcelas afectadas y acreditación de las titularidades registrales de dichas parcelas. No consta, sin embargo, justificación de la exigencia del artículo 118.2 del RGU en lo relativo a que la nueva definición de los linderos de las fincas afectadas no podrá tener como consecuencia una variación de las fincas afectadas en proporción al 15%, omisión que deberá subsanarse con anterioridad a su aprobación.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 100.3 TRLOTUP procede someter a **información pública** el proyecto de normalización de fincas<sup>5</sup> en la forma prevista en el artículo 98.2.a) también TRLOTUP. Con carácter previo a la publicación del proyecto deberá haberse subsanado la omisión advertida en el párrafo anterior.

<sup>5</sup> Véase, también, lo previsto en los artículos 120 y 121 RGU.

|  |   |   |
|--|---|---|
|  <p><b>GENERALITAT VALENCIANA</b><br/>Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad</p> | <p>Dirección General de Urbanismo<br/>CIUDAD ADMINISTRATIVA 9 DE OCTUBRE Torre 1<br/>C/ de la Democracia, 77- 46018 VALENCIA - Tel. 012</p> |  |
|--|---|---|

**TERCERA.** El informe emitido por el STUA incluye explícita referencia a las “actuaciones de parcelación” previstas en el artículo 2.9 de las Normas Urbanísticas del PG de Teulada y las que ya se ha efectuado referencia en la Consideración Primera del presente informe. Acertadamente señala<sup>6</sup> que el carácter sobrevenido de la de cesión para viario de la parcela inicial “A” comporta la situación de fuera de ordenación de la edificación existente con licencia, sin que ello pueda comportar impedimento alguno para la regularización parcelaria al ser ello consecuencia de una determinación de planeamiento de obligatorio cumplimiento.

En cuanto a la parcela “B” el informe del STUA pone de manifiesto que no cumple con el frente mínimo de fachada exigido por el planeamiento. Ello no obstante señala, a continuación, que “...debe tenerse en consideración que el PG establece determinadas condiciones en esta zona de ordenación e incorpora determinados **supuestos de excepción** de alguno de los parámetros.” Sobre esta cuestión ya se ha puesto de manifiesto, en la Consideración Primera de este informe, la voluntad del PG de Teulada de atender la diversa y numerosa casuística existente en el término municipal a propósito de la multitud de viviendas unifamiliares que consolidan el enorme diseminado existente y la multiplicidad de supuestos de las parcelas que soportan dicha edificación; problemática de la que es consciente el propio PG y que determina el régimen excepcional que proclama el artículo 21.2.b) de sus Normas Urbanísticas. Es en dicho régimen excepcional en el que, tal como indica el informe pericial aportado por el ayuntamiento, ha de encuadrarse la normalización de fincas o regularización parcelaria objeto de informe, tal como también afirma el informe STUA.

Sobre dicha cuestión conviene, además, tener en cuenta lo establecido en el artículo 4.1 LRJSP<sup>7</sup> que impone a las administraciones públicas la aplicación del principio de proporcionalidad:

1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

Proporcionalidad cuya aplicación confiere justificación, a nivel de norma de rango de ley, al régimen excepcional ya previsto en el planeamiento urbanístico general y al que se ha efectuado remisión en la Consideración Primera. Igualmente procede invocar, respecto del supuesto objeto de consulta, el principio de **confianza legítima** previsto en el artículo 3.1.e) LRJSP, cuya aplicación ha de entenderse necesaria a partir de la proscripción de trato discriminatorio que impone el transcrito artículo 4.1 *in fine* LRJSP y que obliga a proporcionar solución a las parcelas objeto de consultas en identidad de trato con otras muchas existentes en el término municipal en idéntica o parecida situación.



## CONCLUSIONES

**Única.** No constituye obstáculo para la tramitación y, en su caso, aprobación del proyecto de normalización de fincas objeto de informe el hecho de que se incumpla algún parámetro urbanístico del PG de Teulada, pues el propio plan prevé un régimen extraordinario que posibilita la normalización instada aún cuando alguna de las fincas no se ajuste estrictamente al planeamiento, tal como se ha razonado en las Consideraciones Primera y Tercera del presente informe.

<sup>6</sup> Véase Consideración Primera *in fine* del informe STUA.

<sup>7</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



|   |   |   |
|---|---|---|
|  <p><b>GENERALITAT VALENCIANA</b><br/> Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad</p> | <p>Dirección General de Urbanismo<br/> CIUDAD ADMINISTRATIVA 9 DE OCTUBRE Torre 1<br/> C/ de la Democracia, 77- 46018 VALENCIA - Tel. 012</p> |  |
|---|---|---|

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece, entre las atribuciones de esta Dirección General, la de “evacuar (previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno) las consultas que, en cuestiones de planificación o legislación urbanística y de ordenación del territorio, o su aplicación, le formulen los ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. **Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante**”.

Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesibles por cualquier persona y sirvan de ayuda a los municipios en su labor de aplicación de la legislación urbanística, las contestaciones de la Dirección General de Urbanismo a consultas efectuadas por Ayuntamientos a partir del año 2020, se publican en la web de la Conselleria en la siguiente dirección:

<http://politicaterritorial.gva.es/es/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO