

Expedient: C-79/2022 HF

Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística

Municipi: Teulada

Assumpte: regularització de finques TM Teulada

AJUNTAMENT DE TEULADA

En data 22.11.2022, va tindre entrada en aquest Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística de la Direcció General d'Urbanisme de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat un escrit de l'Ajuntament de Teulada en el qual es formula una **consulta** en relació amb una regulació parcel·lària en tramitació davant aquest ajuntament:

Sr. Héctor Morales Puigcerver, regidor delegat d'Urbanisme de l'Ajuntament de Teulada, formula la consulta següent a sol·licitud d'un veí que està tramitant una normalització de finques, per a obtindre la més correcta interpretació de les normes urbanístiques del nostre Pla general, que afectarien a les dues parcel·les resultants noves després de la seua regularització parcel·lària en SÒL URBÀ (UBO) del carrer de Benimaclet, núm. 20 (ref. cadastral 93841408BC4898S0001UY, finques registrals núm. 19832 i núm. 14003), en la zona d'ordenació urbanística d'habitatges aïllats (AIS), per a complir amb tots els requisits exigibles en aquestes, això és, sobre les qüestions suscitades en el projecte de regularització de finques plantejada per l'interessat.

L'interessat sol·licita llicència per a la regulació parcel·lària de les finques registrals següents:

(...)

El règim aplicable a les esmentades parcel·les és el de la zona d'ordenació urbanística dels habitatges aïllats (AIS), articles 6.10 i 6.11 de les normes urbanístiques del vigent Pla general de Teulada, i que tenen el contingut següent:

(...)

L'interessat pretén mitjançant el procediment de regulació parcel·lària crear un accés a façana per a la parcel·la B, situada actualment a l'interior i amb accés mitjançant servitud a través de la parcel·la A.

S'acompanya **còpia del projecte de regulació parcel·lària** de data d'octubre de 2022, còpia de la descripció de les finques registrals 19832 i 14003 i **còpia de l'informe del tècnic municipal** de data 20.09.2022.

Per tot l'anterior, i tenint en compte les circumstàncies relacionades en el cos d'aquest escrit, aquesta Regidoria Delegada de l'Ajuntament de Teulada planteja a la DIRECCIÓ GENERAL D'URBANISME la consulta següent:

Si per aplicar el procediment de regulació parcel·lària es pot obviar el fet de no complir alguns dels paràmetres urbanístics per a la parcel·la mínima indicats en les normes urbanístiques del Pla general de Teulada, com la façana mínima de 20 m o la superfície mínima de parcel·la.

Per a respondre la consulta formulada han de tindre's en compte, per rellevants, els següents

ANTECEDENTS DE FET

Únic. Es tenen per reproduïts els que consten en l'escrit de consulta i en la documentació que ha remés el consultant, particularment el projecte objecte de consulta i el **dictamen pericial** contractat per l'Ajuntament de Teulada respecte del seu contingut, viabilitat legal i tramitació.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRÈVIA. Encara quan la consulta porta causa del denominat «projecte de regularització parcel·l·ària» de les finques/parcel·les que el mateix document identifica, el cert és que es tracta d'un supòsit de **normalització de finques** ja recollit d'antic en la legislació estatal del sòl i, també, en la urbanística de les comunitats autònomes. En la valenciana ha d'estar-se al que es disposa en l'article 100.1 *in fine* del TRLOTUP¹, la magra regulació del qual ha de completar-se amb el que s'estableix en els articles 117 a 121 del RGU², d'aplicació supletòria davant la inexistència de normativa reglamentària de tals característiques en la Comunitat Valenciana.

Del que s'ha dit resulten dues conseqüències: que per imperatiu de l'esmentat article 100.1 del TRLOTUP, la normalització de finques ha de considerar-se un procediment similar a la reparcel·lació voluntària i, per tant, la seua tramitació es regeix pel que s'estableix per a aquesta, i, en segon lloc, que les prescripcions i els límits determinats en la regulació de la normalització de finques del RGU són directament aplicables al supòsit objecte d'informe.

Dins de l'al·ludit enquadrament legal i reglamentari, a l'octubre de 2022 es va presentar davant l'ajuntament de Teulada un *refós*³ de projecte de regularització parcel·l·ària el precedent del qual ja havia sigut informat favorablement mitjançant *dictamen pericial* extern, de gener de 2017, emés a sol·licitud dels serveis tècnics municipals al gener de 2017. Aquest dictamen pericial va concloure la *viabilitat de la tramitació del projecte* respecte del supòsit descrit en aquest, afirmant l'existència d'un règim específic en el planejament urbanístic general de Teulada per al supòsit objecte de projecte i concloent, per consegüent, la possibilitat d'aprovació de la regularització de finques instada. L'ajuntament de Teulada, en data 22.11.2022, va efectuar *consulta a l'STUA*⁴ que la va emetre, amb *caràcter favorable*, en data 16.01.2023.

PRIMERA. Constitueix **objecte** d'aquest informe determinar la possibilitat de tramitació –i, si escau, *aprovació*– d'un projecte de normalització de finques per a regularitzar i ajustar als paràmetres urbanístics del planejament urbanístic general vigent en el municipi de Teulada les finques identificades en aquest projecte; en particular, donant resposta a l'interrogant formulat per aquest ajuntament en la seua consulta respecte de la «possibilitat d'obviar el fet de no complir algun dels paràmetres urbanístics per a la parcel·la mínima indicats en les normes urbanístiques del Pla general de Teulada»; interrogant d'equívoca formulació conseqüència d'un reduccionisme injustificat en el seu enunciat i que, per això, anticipa una resposta negativa que, paradoxalment, resulta contrària a la pròpies previsions del Pla general, tal com més endavant es demostrarà.

Però, amb anterioritat a això, convé incidir en la viabilitat legal de l'instrument emprat –la normalització de finques– per a resoldre un problema molt freqüent en els municipis de la

¹ Text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, aprovat per Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell.

² **Reglament de Gestió Urbanística**, aprovat per Reial decret 3288/1978, de 25 d'agost (BOE núm. 27, de 31.01.1979).

³ El projecte original va ser presentat a l'Ajuntament en data 2016.

⁴ Servei Territorial d'Urbanisme d'Alacant, enquadrat en la Direcció General d'Urbanisme de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat.

comarca de la Marina i, particularment, en el de Teulada i termes municipals veïns. Ho descriu perfectament l'epígraf 3 de l'informe pericial contractat per l'Ajuntament:

3. Supòsit de fet objecte d'informe

Està descrit en el mateix projecte de regularització parcel·lària i porta causa de la necessitat de regularitzar la superfície i configuració de dues parcel·les confrontants, una de les quals està edificada i amb façana i accés a vial públic (carrer de Benimaclet), mentre que l'altra, sense edificar, manca de façana a vial públic i el seu accés s'efectua mitjançant servitud de pas establida sobre la parcel·la anterior.

Es tracta, com ja s'ha dit, d'un supòsit molt freqüent a Teulada, entre parcel·les de *sòl urbà*, residencial unifamiliar en parcel·la aïllada. Tant és així que el mateix Pla general ho va reconèixer i va regular en l'article 2.9 de les seues normes urbanístiques sota l'epígraf d'«Actuacions de parcel·lació»:

Article 2.9. Actuacions de parcel·lació

1. Integren les **actuacions de parcel·lació**:

a) L'agrupació de parcel·les contigües.

b) La segregació d'una o més parts d'una parcel·la per a formar, cadascuna de les segregades, una finca independent, o per a agrupar-les a una altra o altres.

Com a cas particular d'aquesta última, s'entén per parcel·lació, la divisió d'una parcel·la en diverses, per a constituir cadascuna finca o parcel·la independent o per a agrupar-les amb una altra o altres.

c) La regularització de parcel·les, consistent en la modificació de les fites comunes a un conjunt de parcel·les, per a configurar-les de manera adequada a l'edificació o altres fins.

Aquestes actuacions podran acumular-se i, fins i tot, repetir-se en una única actuació complexa.

2. Les actuacions de segregació i/o parcel·lació requereixen que les parcel·les resultants s'ajusten als paràmetres exigits a les noves parcel·les pel planejament d'aplicació. *Les actuacions de regularització de parcel·les no augmentaran el nombre inicial d'aquestes i compliran les normes sobre indivisibilitat*, considerant-se en cas contrari actuació de parcel·lació.

A partir d'ací només cal seguir les indicacions i comentaris del dictamen pericial que el mateix Ajuntament va contractar i el contingut del qual es considera correcte, ajustat a dret i encertades les respostes que proporciona respecte de les qüestions que li van ser plantejades. De les quatre consideracions tecnicojurídiques que plasmen les seues conclusions, correspon destacar:

- La *primera* respon encertadament a l'ús del procediment de normalització de finques per a solucionar al problema de parcel·les sense accés a viari i l'existència de previsió normativa en el PG de Teulada per a la utilització de tal procediment a través de la tècnica de les actuacions de parcel·lació més amunt transcrita.
- La *segona* confirma la previsió expressa, en el PG de Teulada, d'un règim excepcional per a les parcel·les i edificacions existents en el moment de la seua entrada en vigor i per a les quals les determinacions en matèria de parcel·lació i edificació resultaven d'impossible compliment. Ho fa invocant el que es preveu en l'article 1.6.2.b de les normes urbanístiques del PG que introdueix, com a principi general per a la interpretació i aplicació de les seues determinacions, el de «[...] **procurar adequar** les preexistències a la normativa del PG, *però sense efectes limitadors dels quals derive perjudici* [...]».
- La *quarta* confirma l'afirmació transcrita de respectar les situacions de fet preexistents i la consegüent articulació d'un règim excepcional que possibilita les preexistències amb les determinacions del nou Pla:

Article 21. La compatibilitat amb el planejament

És condició indispensable per al reconeixement del dret a l'ús de sòl, a la seua parcel·lació, edificació, o a l'exercici en aquest d'una activitat, la compatibilitat del pretés amb el planejament vigent.

No obstant això, en la realitat fàctica poden donar-se diversos supòsits de parcel·lacions, usos, edificacions o activitats existents amb anterioritat a l'entrada en vigor del pla, la compatibilitat de la qual entre en contradicció amb el planejament aprovat, i resulten per tant afectades al règim de fora d'ordenació establert en la legislació vigent.

Per a afegir seguidament, en referència a l'apartat 2.b de l'esmentat article 21:

Assentat tal criteri general, el precepte distingeix entre preexistències compatibles i incompatibles amb el Pla general, establint un règim específic per a les primeres en l'apartat b del punt 2:

b) Usos, parcel·les, edificis i activitats de fora d'ordenació no incompatibles amb el pla

Són aquells que **encara incomplint les normes o previsions del pla, no resulten incompatibles amb aquest, per no ser necessària la seua extinció, la seua demolició o desaparició** per a la realització de les infraestructures o obres públiques de qualsevol tipus previstes en aquest, ni existisquen condicions expressades de la necessitat de la seua desaparició per a la protecció paisatgística, mediambiental, històrica o d'ambientació urbana. Conforme al que s'estableix en els articles 183 i 184 del Reglament de planejament, **una vegada resoltes, en el seu cas, les afeccions al domini públic previstes, poden reconèixer-se nous drets limitats i proporcionats d'edificació, consolidació, usos de sòl o exercici d'activitats, condicionats al fet que acomoden i actualitzen el preexistent en tot el factible a les noves normes, i que tals accions no perjudiquen de cap manera la consecució dels objectius fixats en el pla.**

En aquest supòsit no poden incloure's aquells edificis declarats expressament fora d'ordenació, per motius paisatgístics o de protecció mediambiental o històrica, i que s'assenyalen en el pla, quedant aquests subjectes al règim desenvolupat en l'apartat a anterior, perquè en nom de l'interés públic la seua desaparició es considera objectiu final del planejament.

De la dicció del precepte resulten les **característiques següents del règim extraordinari aplicable a les preexistències:**

- Es consideraran **no incompatibles amb el Pla** aquelles situacions de fet anteriors a aquest per a les quals no està expressament prevista o resulte indispensable la seua extinció, demolició o desaparició. Després, per exclusió, les no incloses en aquests supòsits han de considerar-se compatibles amb el Pla encara quan no s'ajusten perfectament a les seues determinacions.
- **Resulta possible, per a aquestes preexistències, el reconeixement de nous drets** (limitats i proporcionats) amb les condicions següents :
 - Que, amb caràcter previ, es resolguen les afeccions a domini públic que resulten de les previsions del Pla.
 - Que la nova situació que resulte d'actuar sobre les preexistències no perjudique de cap manera els objectius del Pla.
 - Que la nova situació acomode i actualitze el preexistent, en tot el factible, a les determinacions del Pla.

Queda patent, doncs, la intenció del **Pla de permetre o facilitar la possibilitat d'accés viari a parcel·les per a les quals ordenació detallada consagrada en el Pla general no va preveure accés** des de vial públic. En efecte, consultat el pla cadastral de 1956 (inclòs en l'**annex 2**), pot observar-se la inexistència de viari públic i com l'ordenació detallada establida pel Pla general no va donar solució d'accés a vial a la parcel·la B del PRP, omissió la solució de la qual pot abordar-se perfectament a partir de la proposta del PRP per resultar coherent amb la intenció del Pla en els termes interpretatius ja exposats.

Del que s'ha transcrit no pot concloure's una altra cosa que la previsió/existència, en el mateix PG, d'un **règim excepcional la finalitat del qual és la d'incardinar en el planejament, en la mesura del possible, les situacions de fet existents en el moment de l'aprovació del PG i no ajustades a les noves determinacions d'aquest.** La no utilització d'una disposició transitòria és deguda, tal com afirma l'informe pericial, a l'existència d'una casuística extensa i variada que dificulta, per insuficient, l'aplicació d'un règim transitori i aconsella optar per la formulació d'un règim general

ampli amb el qual donar acolliment a multitud de supòsits. D'altra banda, l'únic límit que imposa la norma transcrita és que no es perjudique la conseqüència dels objectius fixats en el pla, *risc que no concorre en el supòsit*. La inexistència, doncs, d'impacte negatiu sobre els fins del PG determina que l'aplicació del criteri teleològic previst en l'article 3.1 del Codi Civil obligue –al costat del principi de proporcionalitat al qual s'efectua referència en la consideració tercera– a emetre una interpretació/resposta possibilista i favorable atesa l'absència de risc públic.

SEGONA. El projecte de normalització de finques (o de regulació parcel·laria) presentat a l'Ajuntament de Teulada compleix –en general i sense perjudici del control municipal– amb el contingut exigint per l'article 119 del RGU i s'ajusta a la finalitat i determinacions previstes en els articles 117 i 118 de l'esmentat reglament.

Efectivament, el projecte al·ludit inclou memòria explicativa i justificativa, relació de propietaris, plànols de les parcel·les afectades i acreditació de les titularitats registrals d'aquestes parcel·les. No consta, no obstant això, justificació de l'exigència de l'article 118.2 del RGU quant al fet que la nova definició de les fites de les finques afectades no podrà tindre com a conseqüència una variació de les finques afectades en proporció al 15 per cent, omissió que haurà d'esmenar-se amb anterioritat a la seua aprovació.

En aplicació del que es disposa en l'article 100.3 del TRLOTUP, és procedent sotmetre a **informació pública** el projecte de normalització de finques⁵ en la forma prevista en l'article 98.2.a també del TRLOTUP. Amb caràcter previ a la publicació del projecte haurà d'haver-se esmenat l'omissió advertida en el paràgraf anterior.

TERCERA. L'informe emés pel STUA inclou explícita referència a les «actuacions de parcel·lació» previstes en l'article 2.9 de les Normes Urbanístiques del PG de Teulada i les que ja s'ha efectuat referència en la consideració primera d'aquest informe. Encertadament assenyala⁶ que el caràcter sobrevingut de la de cessió per a viari de la parcel·la inicial «A» comporta la situació de fora d'ordenació de l'edificació existent amb llicència, sense que això pugua comportar cap impediment per a la regularització parcel·laria en ser això conseqüència d'una determinació de planejament d'obligatori compliment.

Quant a la parcel·la «B», l'informe del STUA posa de manifest que no compleix amb el front mínim de façana exigint pel planejament. Això no obstant, assenyala, a continuació, que «[...] ha de tindre's en consideració que el PG estableix determinades condicions en aquesta zona d'ordenació i incorpora determinats **supòsits d'excepció** d'algun dels paràmetres». Sobre aquesta qüestió ja s'ha posat de manifest, en la consideració primera d'aquest informe, la voluntat del PG de Teulada d'atendre la diversa i nombrosa casuística existent en el terme municipal a propòsit de la multitud d'habitatges unifamiliars que consoliden l'enorme disseminat existent i la multiplicitat de supòsits de les parcel·les que suporten aquesta edificació; problemàtica de la qual és conscient el mateix PG i que determina el règim excepcional que proclama l'article 21.2.b de les seues normes urbanístiques. És en aquest règim excepcional en el qual, tal com indica l'informe pericial aportat per l'ajuntament, ha d'enquadrar-se la normalització de finques o regularització parcel·laria objecte d'informe, tal com també afirma l'informe del STUA.

⁵ Vegeu, també, el que es preveu en els articles 120 i 121 del RGU.

⁶ Vegeu Consideració Primera *in fine* de l'informe STUA.

Sobre aquesta qüestió convé, a més, tindre en compte el que s'estableix en l'article 4.1 de l'LRJSP⁷ que imposa a les administracions públiques l'aplicació del *principi de proporcionalitat*:

1. Les administracions públiques que, en l'exercici de les seues respectives competències, establisquen mesures que limiten l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigisquen el compliment de requisits per al desenvolupament d'una activitat, **hauran d'aplicar el principi de proporcionalitat i triar la mesura menys restrictiva, motivar la seua necessitat per a la protecció de l'interés públic, i també justificar la seua adequació per a aconseguir els fins que es persegueixen, sense que en cap cas es produïsquen diferències de tracte discriminatòries.**

Proporcionalitat l'aplicació de la qual confereix justificació, a nivell de norma de rang de llei, al règim excepcional ja previst en el planejament urbanístic general i al qual s'ha efectuat remissió en la consideració primera. Igualment és procedent invocar, respecte del supòsit objecte de consulta, el principi de *confiança legítima* previst en l'article 3.1.e de l'LRJSP, l'aplicació de la qual ha d'entendre's necessària a partir de la proscripció de tracte discriminatori que imposa el que es transcriu en l'article 4.1 *in fine* de l'LRJSP i que obliga a proporcionar solució a les parcel·les objecte de consultes en identitat de tracte amb moltes altres existents en el terme municipal en idèntica o semblant situació.

CONCLUSIONS

Única. No constitueix obstacle per a la tramitació i, en el seu cas, aprovació del projecte de normalització de finques objecte d'informe el fet que s'incomplisca algun paràmetre urbanístic del PG de Teulada, perquè el mateix pla preveu un règim extraordinari que possibilita la normalització instada encara quan alguna de les finques no s'ajuste estrictament al planejament, *tal com s'ha raonat* en les consideracions primera i tercera d'aquest informe.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, l'article 5.7 del Decret 8/2016, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans territorials i urbanístics de la Generalitat, estableix, entre les atribucions d'aquesta direcció general, la d'«evacuar –amb els informes tècnics previs o, fins i tot, dictamen de l'òrgan urbanístic o territorial de la Generalitat que es considere oportú– les consultes que, en qüestions de planificació o legislació urbanística i d'ordenació del territori, o la seua aplicació, li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. **Les consultes, en cap cas, no tindran caràcter vinculant**».

D'altra banda, se l'informa que, amb la finalitat que siguen accessibles per qualsevol persona i servisquen d'ajuda als municipis en la seua labor d'aplicació de la legislació urbanística, les contestacions de la Direcció General d'Urbanisme a consultes efectuades per ajuntaments a partir de l'any 2020, es publiquen en la web de la Conselleria en l'adreça següent:

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

El director general d'Urbanisme

⁷ Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.