

Expedient: C-61/2021 AT

Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística

Municipi: MARINES

Assumpte: Legalització habitatge anterior a 1975

AJUNTAMENT DE MARINES

Plaça de l'Ajuntament, 4

16163 Marines

En data 1/12/2021 va tindre entrada en el Servei d'Assessorament Municipal i Informació Urbanística (SAMIU) de la Direcció General d'Urbanisme (DGU), de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPM) un escrit de l'Ajuntament de MARINES formulant CONSULTA en relació amb el procediment de legalització d'habitatge anterior a 1975 situada en sòl no urbanitzable comú (SNUC); consulta que aquest ajuntament ha plantejat en els termes següents:

Assumpte: Consulta procediment de legalització d'habitatge anterior a 1975 en SNUC
INFORME TÈCNIC

1. CLASSIFICACIÓ DEL SÒL

L'immoble se situa en la parcel·la 152 del polígon 25 del terme municipal de Marines, en Sòl No Urbanitzable Comú. El seu ús, segons cadastre i l'escriptura proporcionada pels propietaris, és d'habitatge en planta baixa i magatzem contigu a aquest.

La parcel·la té una superfície de 1.391 m² segons cadastre, i una superfície construïda de 242 m², on 180 m² destinats a habitatge, i els restants 62 m² destinats a magatzem. Segons dades cadastrals la construcció data de 1969.

2. ANTECEDENTS

El 28 de gener de 2021 es realitza una inspecció en la parcel·la, i s'estén acta de paralització d'obra i acta instruïda per possible infracció urbanística a causa de l'obertura de rasa per a la col·locació de xarxa de clavegueram, així com una excavació que amplia un buit existent per a la instal·lació de depuradora. S'observa apilament de material, i també l'execució d'obres en el bany interior de l'habitatge i la col·locació d'un escopidor.



El 17 de maig de 2021 el propietari de la parcel·la sol·licita la llicència de segona ocupació. Se li comunica que haurà de dur a terme el projecte de minimització d'impacte per a després sol·licitar la llicència d'obres per a executar les actuacions pertinents, i al final podrà presentar la declaració responsable per a l'ocupació de l'habitatge.

El 15 d'octubre de 2021 el propietari aporta memòria tècnica sol·licitant la declaració individualitzada de minimització de l'impacte territorial.

3. CONSULTA

L'immoble està emplaçat en Sòl No Urbanitzable Comú. La parcel·la conserva parcel·lació de característiques rurals i no forma nucli de població, segons les Normes Subsidiàries de Marines.

La construcció data de l'any 1969 segons cadastre, encara que apareix també en el vol de 1956, com pot observar-se en les dades proporcionades per l'Institut Cartogràfic Valencià (ICV). No consta a l'Ajuntament llicència urbanística municipal, encara que continua mantenint en l'actualitat l'ús d'habitatge i les seues característiques tipològiques, i no es troba en situació legal de ruïna urbanística. Per tot això, segons la disposició transitòria vint-i-sisena del text refós de la LOTUP, s'assimilarà en el seu règim a les edificacions amb llicència.

La parcel·la no té la condició de solar, segons el que es disposa en els articles 186 i 187 del text refós de la LOTUP. La parcel·la no compta amb sistema d'evacuació i tractament d'aigües residuals ni sistema de depuració integral d'aigües residuals i no té accés rodat. No obstant això, sí que disposa de proveïment d'aigua potable, així com subministrament elèctric, segons memòria tècnica aportada pel propietari.

Per la qual cosa, per a poder legalitzar les obres paralitzades, així com concedir llicència per a l'execució de les actuacions necessàries perquè la parcel·la tinga la condició de solar, i expedir la llicència municipal de segona ocupació, serà necessari que l'habitatge siga objecte d'un procediment de minimització d'impacte ambiental o, perquè està assimilada a un habitatge amb llicència, a causa de l'antiguitat d'aquesta i amb base en la disposició transitòria vint-i-sisena, serà suficient de sol·licitar llicència urbanística?

En el cas que no siga necessària la redacció d'un estudi de minimització d'impactes, quins serveis mínims s'haurien d'exigir que sol·licitaren en la llicència urbanística per a dotar la parcel·la amb la condició de solar? Serien els exposats en l'article 187 del text refós, per a situacions existents abans del 20 d'agost de 2014, encara que aquests facen referència a parcel·les situades en sòls urbans o urbanitzables?

En relació amb 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 la consulta i en la resta de documentació remesa per l'ajuntament.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRÈVIA. L'article 5.7 del ROTUG¹ atribueix a la DGU la facultat de resoldre les consultes plantejades pels municipis en "qüestions de planificació o legislació urbanística, d'ordenació del territori o la seua aplicació"; facultat que ha d'exercir-se respecte dels supòsits genèrics que plantegen els consultants i mai sobre supòsits específics que tinguen procediments administratius en marxa o siguen susceptibles de tindre'ls a curt o mitjà termini.

En les consideracions que segueixen s'examinarà el supòsit concret plantejat per l'ajuntament des d'una perspectiva genèrica -en el sentit exposat- sense oferir pronunciament resolutori per a aquest; però sí **criteris d'interpretació normativa** que permeten que l'ajuntament, per si mateix, el resolga en el legítim exercici de les potestats urbanístiques que li atorga l'ordenament jurídic.

A partir d'ací, constitueix l'objecte del present informe el fet de determinar si l'habitatge en qüestió ha de sotmetre's al procediment de minimització de l'impacte ambiental per a poder legalitzar les obres paralitzades i concedir llicència per a l'execució de les actuacions necessàries per a regularitzar el mateix habitatge; o si per estar assimilat a un habitatge amb llicència a causa de la seua antiguitat i basant-nos en la disposició transitòria vint-i-sisena n'hi ha prou amb sol·licitar llicència urbanística. Així mateix es planteja la determinació dels serveis mínims que haurien de ser sol·licitats en la llicència urbanística municipal *per a dotar a la parcel·la de la condició de solar*, en el cas que no siga necessari tramitar la minimització d'impacte ambiental.

1 Reglament d'Òrgans Territorials i Urbanístics de la Generalitat Valenciana, aprovat per Decret 8/2016, de 5 de febrer, del Consell.

PRIMERA. L'antiga disposició final segona LOTUP¹, va reconèixer un regim jurídic específic per a les edificacions sense llicència, en SNU, anteriors a 1976:

Disposició final segona. Situació de determinades edificacions aïllades sense llicència.

Les edificacions aïllades en sòl no urbanitzable, construïdes amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 19/1975, de 2 de maig, de reforma de la Llei sobre el Règim del Sòl i Ordenació Urbana, i que no posseïsquen llicència urbanística municipal per a la seua ubicació en aquesta classe de sòl, **s'assimilaran en el seu règim a les edificacions amb llicència** sempre que estigueren acabades en aquesta data, continuen mantenint en l'actualitat l'ús i les característiques tipològiques que tenien a l'entrada en vigor de la mencionada llei i no es troben en situació legal de ruïna urbanística.

Norma ja derogada, però que en l'actualitat recull, **amb idèntica dicció**, la disposició transitòria vint-i-sisena (DT 26) TRLOTUP. La seua pretensió no és una altra que la de -partint de l'excepcionalitat- incorporar a l'ordenament jurídic edificacions existents "d'antic"² i amb una manca formal: no disposar de llicència urbanística municipal; pretensió que la derogada disposició final va materialitzar **incorporant-les a l'ordenament jurídic** com si disposaren de llicència en els termes que la mateixa disposició recollia.

Sobre aquesta "**habilitació per ministeri de la llei**" s'ha escrit molt. A l'efecte del present informe es porten a col·lació alguns textos de l'article d'HERVÁS SANZ³ que ajuden a explicar les afirmacions que després s'efectuaran:

4.2 APLICACIÓ EXCLUSIVA A LES EDIFICACIONS EXISTENTS ANTERIORS A L'ENTRADA EN VIGOR DE LA LLEI 19/1975, DE 2 DE MAIG, DEL SÒL ESTATAL

Pel que fa a aquesta qüestió, és molt rellevant el tractament que les normes autonòmiques analitzades atribueixen a les edificacions antigues, en les quals s'inclouen les acabades amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 19/1975, de 2 de maig, de reforma de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana.

Així mateix, la disposició final segona de la LOTUP exigeix que **l'edificació que es beneficie d'aquesta dispensa haja de trobar-se totalment acabada a l'entrada en vigor de la Llei 19/1975**, per la qual cosa, de cap manera podrien beneficiar-se d'aquesta disposició immobles que hagen sigut objecte de reforma integral o rehabilitats amb posterioritat a aquesta. Es determina aquesta data, i no una altra, per ser aquesta la primera llei que va establir el règim de llicència per a les edificacions en sòl no urbanitzable,

1 Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge.

2 De més de 38 anys d'antiguitat, prenent com a referència l'any 2014 en el qual va entrar en vigor la LOTUP.

3 Particularment l'epígraf IV ("**La legalització individual** a través de la disposició final segona de la LOTUP") del seu article "El règim jurídic de la **regularització de les edificacions aïllades en sòl no urbanitzable** segons la Llei 1/2019, de 5 de febrer, de modificació de la LOTUP".



previsió que persisteix a hores d'ara en totes les comunitats autònomes.
(...)

4.3. L'EDIFICACIÓ AÏLLADA ENFRONT DELS ASSENTAMENTS URBANS.

Pel que respecta al segon dels requisits exigits en el precepte, la DF 2a de la LOTUP **exigeix que es tracte d'edificacions aïllades**, per la qual cosa haurem de diferenciar aquestes d'aquelles agrupacions d'edificacions que conformen un assentament residencial o urbanístic.

Per exclusió, la Llei valenciana no es refereix als nuclis rurals tradicionals legalment assentats en el medi rural (art. 21.4 TRLSRU), ja que la norma bàsica estatal els assimila a sòl urbanitzat.

No obstant això, la LOTUP en cap moment defineix ni el concepte d'edificacions aïllades ni el d'assentaments urbanístics, però, per lògica, aquests assentaments haurien de relacionar-se amb els àmbits propis en els quals es planteja una proposta de "minimització d'impactes territorials" (art. 212 LOTUP) i que els denomina com a "nuclis d'habitatges consolidats en sòl no urbanitzable".

Per aquest motiu, considerem que els ajuntaments, a través del seu propi pla urbanístic, han d'identificar, en primer lloc, els àmbits corresponents al sòl no urbanitzable en els quals es constaten "assentaments urbans" que puguen desenvolupar-se mitjançant un pla especial, per la qual cosa l'habitatge amb una antiguitat anterior a 1975 però que forme part d'un assentament urbà de cap manera hauria d'obtenir la declaració d'assimilació a llicència prevista en la disposició final segona de la LOTUP.

(...)

Encara quan no es comparteixen, íntegrament, les afirmacions del text transcrit, sí que queda clara una cosa: la seua naturalesa **excloent** respecte de les actuacions de minimització d'impacte territorial. Exclusió de caràcter *ex lege* mentre és la mateixa llei urbanística la que les separa d'aquelles, atorgant-los -ja d'entrada- la naturalesa d'habitatges **assimilats a les edificacions amb llicència**, la qual cosa les situa en règim de paritat a les quals de tal autorització disposen; sense que, en cap cas, pugua efectuar-se pronunciament genèric de fora d'ordenació respecte d'aquestes, exigint tal qualificació un examen detallat -d'índole predicativa- a partir del que s'estableix en l'article 206 TRLOTUP.

Confirma l'excepció de l'aplicació del règim d'actuacions de minimització d'impacte la mateixa GUIA ORIENTATIVA PER A LA MINIMITZACIÓ DE L'IMPACTE TERRITORIAL, publicada per la Direcció General d'Urbanisme, quan s'afirma:

3.3. RÈGIM DELS HABITATGES ANTERIORS A 1975 Les edificacions aïllades en SNU construïdes amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 19/1975, de 2 de maig, de reforma de la Llei sobre el Règim del Sòl i Ordenació Urbana, i que no posseïsquen llicència urbanística municipal per a la seua ubicació en

aquesta classe de sòl, s'assimilaran en el seu règim a les edificacions amb llicència sempre que estigueren acabades en aquesta data, continuen mantenint en l'actualitat l'ús i les característiques tipològiques que tenien a l'entrada en vigor de la mencionada llei i no es troben en situació legal de ruïna urbanística, conformement amb el règim establert en la DF 2a LOTUP.

No obstant això, els habitatges anteriors a 1975 si estan enclavats o pròxims a l'àmbit del Pemit podran incloure's o participar per a dotar-les d'algun servei bàsic i millorar la seua petjada ambiental, a sol·licitud del propietari interessat, donada l'oportunitat de cost. Per tant, si algun habitatge anterior al 1975 es beneficia de les obres de MIT haurà d'abonar la part pertinent.

En definitiva: el legislador valencià ha marcat diferent règim jurídic als habitatges anteriors a 1975 -en SNU i sense llicència- que el característic de les actuacions de minimització d'impacte territorial, perquè si bé els habitatges en SNU que s'acullen a aquestes precisen -per a poder ser legalitzades (article 231.2 TRLOTUP)- seguir l'íter previst en l'article 229 TRLOTUP (per a les col·lectives) o en l'article 230 TRLOTUP (per a les individualitzades), els habitatges anteriors a 1976 han de considerar-se **ja legalitzades** des de l'entrada en vigor de la LOTUP, sense perjudici del que a aquest respecte es dirà en les consideracions següents.

SEGONA. Pel que respecta a la qüestió de quins serveis mínims s'hauria d'exigir que se sol·licitaren en la llicència urbanística per a dotar la parcel·la amb la condició de solar, cal indicar el següent: la manca d'aqueixos serveis, en cap cas pot justificar una negativa municipal a emetre la declaració d'habitatge assimilat, ja que aquesta no depèn de la disponibilitat de tals serveis sinó, exclusivament, de la verificació dels pressupostos exigits en la DT 26 TRLOTUP: **antiguitat, manteniment de l'ús original (en aquest cas, d'habitatge), conservació de tipologia i no trobar-se incursa en situació de ruïna urbanística. Cal posar de manifest, en aquest sentit, que l'aplicació de la DT 26 no suposarà dotar la parcel·la de la condició de solar. En absolut pretén aquest fi la figura. L'aplicació de la DT 26 pretén dotar del règim de llicència a una edificació que no la té. Quins són, doncs, els serveis exigits a aquesta mena d'habitatges?** Els prevists en l'article 190 TRLOTUP:



Article 190. Deure de dotació de serveis urbanístics bàsics i d'incorporació de mesures d'integració paisatgística.

1. Les persones propietàries, i altres obligades d'acord amb la legislació del sòl de l'Estat, d'edificacions que siguen susceptibles d'albergar usos residencials, industrials o terciaris, estiguen situades en sòl urbà, urbanitzable o no urbanitzable, **tenen l'obligació de dotar els terrenys sobre els quals se situa l'edificació dels serveis urbanístics bàsics**, en els següents termes.

(...)

c) En el cas d'edificacions **en sòl no urbanitzable** hauran de comptar amb els serveis urbanístics en els termes establits en l'article 211¹ d'aquest text refós, si es tracta d'edificacions aïllades, o segons el que es disposa en els articles 228 i següents, si es tracta d'edificacions que han d'incloure's en àmbits subjectes a una actuació de minimització d'impactes.

2. Les actuacions sobre les edificacions en sòls urbanitzables sense programació i en sòls no urbanitzables a què es refereix l'apartat anterior, **hauran d'incorporar les mesures d'integració paisatgística necessàries** per a complir amb el preceptuat en l'article 20.2 del text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, i en els articles 8 i 210 d'aquest text refós. Aquesta obligació també pot incloure actuacions sobre elements ornamentals i secundaris de l'immoble, pretendre la restitució del seu aspecte originari o coadjuvar a la seua millor conservació.

TERCERA. En els paràgrafs precedents s'ha fet esment de la “declaració d'habitatge assimilat que emeta l'ajuntament”. En la línia seguida en altres consultes relatives al tema plantejat en la present, es considera que, donat el seu interès i malgrat no haver-se consultat aquesta circumstància, correspon, a continuació, plantejar-se la pregunta de si la legalització derivada de la disposició addicional segona LOTUP -hui disposició transitòria vint-i-sisena TRLOTUP) és automàtica o, per contra, requereix algun acte declaratiu de l'administració que així ho proclame. Sobre aquesta qüestió -entenent que tal pronunciament resulta indispensable- s'ha pronunciat HERVÁS SANZ en l'article *ut supra* esmentat:

4.7 LA NECESSITAT DE DECLARACIÓ EXPRESSA DE L'“ASSIMILACIÓ AI RÈGIM DE LLICÈNCIA” PER PART DE LAJUNTAMENT

1 Per als supòsits objecte d'informe cal remetre's al paràgraf 4t de l'apartat b) de l'article 211.1: “**S'exigirà una previsió suficient de proveïment d'aigua potable, una adequada gestió dels residus i un tractament adequat de les aigües residuals que impedisca la contaminació del sòl.**”



Pel que fa a aquesta situació, **la disposició adicional segona de la LOTUP no pot determinar una aplicació automàtica i ope legis en favor de totes les edificacions que es troben en aquesta situació** sense tindre en compte les limitacions exposades en els epígrafs anteriors i, per tant, sense cap dubte, la situació d'“assimilat fora d'ordenació” requereix un “*acte administratiu d'aplicació*”.

En conseqüència, **és necessari que l'ajuntament reconega que l'edificació es troba en la “situació d'assimilat al règim de llicència” i que aquesta es produïska a través de l'emissió d'una resolució municipal**, seguint el procediment *ad hoc*.

Entenem que per a accedir a aquest règim es requereix, a més, que l'edificació pugua ser usada per complir les condicions de seguretat, habitabilitat i salubritat adequades per a l'ús al qual es destina. **Encara que per a aquesta mena d'edificacions no és procedent concedir llicència d'ocupació o utilització ni declaració responsable a l'empara de l'article 214.d) LOTUP, atés el seu caràcter il·legal, es necessita una resolució que especifique de manera expressa el reconeixement que l'edificació pot ser usada.** En aquest sentit, hem de reconèixer la necessitat d'aquest títol habilitant com a acte conclusiu de tot procés de regularització.

Doncs bé, res cal objectar a la necessitat d'un acte declaratiu de l'administració que, amb comprovació prèvia dels requisits exigits en la DT 26 TRLOTUP, proclame el caràcter d'assimilats a les edificacions amb llicència d'aquells en SNU, anteriors a 1976, que així ho sol·liciten; declaració que esdevé necessària per a aplicar a aquests habitatges el règim jurídic propi de les quals tenen llicència. I declaració que, pot efectuar-se i ha d'efectuar-se per l'ajuntament en els termes fins ara exposats.

Però com ha d'efectuar-se tal acte declaratiu? La llei no ho diu, però, a partir de l'obligatòria aplicació, per part de l'administració, del principi de **racionalització i agilitat dels procediments administratius** -article 3.1.d) LRJSP¹- o del de proporcionalitat establert en l'article 4 de la mateixa LRJSP, **no resulta indispensable la tramitació d'un procediment ex profeso** perquè l'ajuntament de Marines emeta tal declaració; podent incloure-la, perfectament en la tramitació de les diferents llicències que, per al supòsit plantejat per l'ajuntament, sol·licite el seu propietari. D'aquesta manera, la terminació de la cadascun d'aquests procediments inclouria, juntament amb l'atorgament -si escau- de la llicència sol·licitada, la declaració d'habitatge assimilat previst en la DT 26 TRLOTUP. No res obsta, d'altra banda, a tramitar un procediment específic a l'efecte d'aquesta declaració en els supòsits en què no existisca un altre en marxa al qual acumular-la.

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

A l'efecte de la referida declaració d'habitatge assimilat **no pot ser obstacle ni la legislació ni el planejament sectorial**, les determinacions del qual afectaran l'edificació, però sense poder qüestionar l'estatus d'assimilada que atorga la DT 26; raons de jerarquia normativa respecte del planejament i de prevalença de la norma específica -en l'urbanístic- respecte de qualsevol altra normativa no urbanística, avalen l'afirmat. D'aquesta manera, l'eventual afectació d'una edificació a planejament sectorial de protecció ambiental, no pot pertorbar la seua declaració com a habitatge assimilat sense perjudici que, per descomptat, hi resulten aplicables les eventuais limitacions derivades de tal planejament.

D'altra banda, i en relació amb la qüestió plantejada de l'exigència de serveis mínims, la declaració d'habitatge assimilat que emeta l'ajuntament haurà de completar-se amb l'exigència de dotació de serveis urbanístics que demanda el transcrit article 190 TRLOTUP i que haurà de concretar-se mitjançant la tècnica de les **ordres d'execució**, adaptades a les específiques circumstàncies del cas concret i que, una vegada dictades, i no requereixen posterior llicència.

CONCLUSIONS

ÚNICA. No resulta aplicable al supòsit plantejat per l'Ajuntament de Marines, el règim de les actuacions de minimització d'impacte territorial per tractar-se d'habitatges assimilats conformement amb el que es disposa en la DT 26 TRLOTUP. Per a l'efectiva declaració d'habitatge assimilat que, respecte d'aquest supòsit, haurà d'efectuar l'Ajuntament de Marines i, també, tocant al règim jurídic resultant d'aquesta declaració, caldrà ajustar-se al que s'exposa en les consideracions del present 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 (després dels informes tècnics 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, 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 la següent adreça:

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

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME