

## **Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística**

**Expedient:** C-36/21.

**Municipi:** Ontinyent

**Referència:** OL.

**AJUNTAMENT D'ONTINYENT**

**Pl. Major, 1**

**46870 Ontinyent**

Amb data de registre en aquesta conselleria 22/7/21, ha tingut entrada escrit de l'Ajuntament d'Ontinyent, en el qual planteja una sèrie de qüestions en relació amb els procediments de minimització d'impactes territorials i ambientals regulats en els articles 228 a 231 del Decret legislatiu 1/2021, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge (TRLOTUP).

Bàsicament, aquesta corporació municipal posa damunt de la taula com ha d'interpretar-se un dels requisits establits en la llei perquè puguen aplicar-se aquests procediments: que els habitatges situats en sòl no urbanitzable (SnU) estiguen totalment finalitzats abans del 20/8/14.

Respecte de possibles variacions en planta, la guia orientativa editada per la Conselleria (tal com bé indica aquest ajuntament) ha fixat un criteri clar: hem d'acudir a les ortofotos històriques disponibles (ja que no existeix cap altra font d'informació que ens subministre la dada de com ha evolucionat una edificació al llarg del temps). En aquest sentit, si entre 2 ortofotos consecutives no s'observen ampliacions o modificacions ressenyables en planta, s'entén que l'habitatge està totalment finalitzat l'any corresponent a la primera ortofoto.

No obstant això, la mateixa guia indica que "respecte de la falta d'elements constructius necessaris en l'edificació (i que no suposen variacions en planta de l'immoble), com poden ser portes o finestres, hauran de ser els serveis tècnics municipals els que en cada cas determinen si entenen que, conforme a criteris derivats del Codi Tècnic de l'Edificació i la resta de normativa aplicable, es pot considerar com a finalitzat un habitatge o no". La Guia descarrega als ajuntaments la responsabilitat de determinar en cada cas si un habitatge compta amb els mínims elements constructius perquè pugua considerar-se com totalment finalitzada o no. Això és bastant coherent, considerant d'una banda que l'Administració municipal és la més pròxima a la realitat existent en cada disseminat d'habitatges; i per una altra, que és l'Administració competent per a atorgar llicències individualitzades de minimització o per a determinar quins habitatges entren en un àmbit de minimització dels que es tramiten mitjançant un Pla especial (PE).

No obstant això, ni la guia ni la pròpia regulació legal estableixen un criteri objectiu al qual agarrar-se per a dur a terme la determinació que es planteja. I per això, l'Ajuntament d'Ontinyent, amb bon criteri, ha acudit al que estableix la jurisprudència. En aquest sentit, es fa referència a diverses sentències que donen una pauta sobre la qüestió: "el concepte de «total terminació» comprén «tot el relatiu a la construcció de

l'edifici, des dels seus inicis fins a les seues rematades» (STS de 24 de desembre de 1980); «quan estiguen ultimades i disposades per a servir a la fi prevista, sense necessitat de cap actuació material (STS de 7 de novembre de 1985); o «terminació total que lògicament comporta la instal·lació de portes, finestres i elements d'acabat interior i exterior» (STS de 13 de juliol de 1985)».

Les sentències referides, efectivament, estableixen un criteri respecte de quan ha de considerar-se a un habitatge com totalment finalitzat. No obstant això, cal indicar que són sentències que es dicten en relació a procediments de disciplina urbanística, no de minimització d'impactes (no ho poden ser per la mateixa data de les sentències). Per a resoldre les qüestions plantejades per l'Ajuntament d'Ontinyent, hem de fer una anàlisi de quin és l'objecte i l'objectiu de la minimització. La corporació pregunta:

1. Existeix jurisprudència o criteris jurídics o tècnics utilitzats o coneguts per la Conselleria que permeten interpretar i aplicar amb un caràcter possibilista la minimització a edificacions que, tot i no estar finalitzades com indica la jurisprudència esmentada, puguen considerar-se acabades a l'efecte de la minimització quan en les obres no han hagut variacions en planta amb posterioritat al 20 d'agost de 2014?
2. D'acord amb la guia elaborada per la Conselleria, quins serien els elements constructius necessaris en l'edificació (i que no suposen variacions en planta de l'immoble) que, segons el parer de la Conselleria, determinarien la possible aplicació de la minimització?

Doncs bé, tal com s'ha indicat, per a resoldre aquestes qüestions, hem de partir de dues premisses:

1. Quin és l'objecte de la minimització? Habitatges irregulars/il·legals situades en SnU totalment finalitzades abans del 20/8/14, **que estan provocant, o han provocat efectes perniciosos sobre el territori i/o el medi ambient.**
2. Quin és l'objectiu de la minimització? Minimitzar, com el seu nom indica, és a dir **pal·liar, evitar o disminuir aquests efectes perniciosos que provoquen aquests habitatges.** Aquest és el tret distintiu i raó de ser d'aquest procediment: no es pretén legalitzar habitatges per legalitzar-los, sinó dotar-los d'un règim jurídic que done cobertura a una sèrie d'obres que minimitzaran l'impacte en territori i medi ambient.

En l'aplicació de tota norma jurídica com la que estem valorant, hem de tindre en compte el que es disposa en l'article 3.1 del Codi Civil (CC):

“Les normes s'interpretaran segons el sentit propi de les seues paraules, en relació amb el context, els antecedents històrics i legislatius, i la realitat social del temps en què han de ser aplicades, **atenent fonamentalment l'esperit i finalitat d'aquelles**”.

Bé, perquè la finalitat principal de la regulació dels procediments de minimització en el TRLOTUP ha sigut arbitrar un tràmit que permeta acabar amb aquests efectes no desitjats que sobre el medi ambient provoquen aquests habitatges. Aquest és l'objectiu final d'un procediment recentment regulat (a partir de 2014) i que ha d'interpretar-se, conforme a l'esmentat art. 3.1 CC:

- a) "En relació amb el context". El context en el qual s'ha dictat la regulació de la minimització en el TRLLOTUP és el de solucionar un problema històric en la Comunitat Valenciana: les conseqüències de la implantació desordenada d'habitatges en SnU.
- b) "Els antecedents històrics". Reincidint en l'anterior, tal regulació pretén resoldre un problema que no s'havia abordat fins hui, la qual cosa ha provocat l'agreujament d'aquest.
  
- c) "La realitat social del temps en què han de ser aplicades". Efectivament, hui dia podem dir que la legislació urbanística no recull sinó el que és una realitat social consolidada, que es dona per una major preocupació, i per tant, protecció del medi ambient. Una de les manifestacions d'aquesta major protecció és la regulació de la minimització.
- d) "L'esperit i finalitat de les normes". Les normes no es dicten perquè sí, sinó responen a finalitats concretes. La de la minimització ha quedat àmpliament explicada ací.

Tot això ens condueix a la conclusió que la minimització és un procediment regulat legítimament pel legislador valencià des de 2014 (i reformat i ampliat en els seus supòsits en 2019), per la qual cosa ha de ser impulsat per tots els operadors que formen part del procediment. En aquest sentit, i tenint en compte les característiques d'aquest procediment: preexistència d'habitatges il·legals; amb característiques, tipologies i serveis implantats diversos; diversitat en la casuística pel que fa a diferents municipis, o en la dels diferents disseminats d'un mateix municipi; diferents densitats d'habitatges en cada cas, etc, hem d'advocar per l'aplicació de criteris flexibles perquè el procediment tinga èxit, i tot això darrere d'un objectiu final: minimitzar els impactes que s'estan produint en medi ambient i territori. Aquest és el bé jurídic protegit, i el principi al qual cal acollir-se quan hi haja algun dubte interpretatiu. És millor que es minimitzen els impactes que l'alternativa contrària.

Això no pot suposar l'incompliment dels requisits legals establits per a la figura, però sí l'aplicació dels criteris de l'art. 3.1 CC, amb vista a poder interpretar les diferents qüestions que es plantegen i que poden dificultar l'aplicació del procediment, i per extensió, el compliment del seu objectiu. Estem davant un procediment especial, que parteix de situacions preexistents i irregulars, i que ha d'estar dotat d'una certa flexibilitat. En cas contrari, fracassarà; no s'aplicarà, i amb això s'incomplirà el mandat del legislador. Pensem que la mateixa regulació de la figura ja ha dotat el tràmit d'una certa flexibilitat de manera deliberada, conscient de la diferent casuística. Així, en delimitar l'àmbit per a tramitar un PE de minimització, no s'estableix una figura geomètrica determinada amb superfície d'una Ha. Es deixa discrecionalitat a l'ajuntament per a delimitar aquesta figura geomètrica, en els termes exposats en la guia editada per la Conselleria.

Feta aquesta justificació, podem contestar a les qüestions plantejades per l'Ajuntament d'Ontinyent:

1. Cal no aplicar la jurisprudència exposada en relació a quan cal considerar finalitzat un habitatge, almenys en els termes tan taxatius en els quals es manifesta. I això per dues raons: a) perquè

aquestes sentències no tenen com a objecte supòsits de minimització d'impacte; i b) perquè aquesta aplicació taxativa aniria en contra dels principis d'interpretació de les normes jurídiques establides en l'art. 3.1 CC, tal com s'ha exposat. L'aplicació d'aquesta jurisprudència implicaria incomplir la finalitat legítimament expressada en el text legal pel legislador valencià: la implementació dels procediments de minimització com a via per a limitar els efectes que sobre el medi ambient i territori provoquen els habitatges situats en SnU.

Així, sempre que un habitatge tinga els elements constructius fonamentals que la defineixen: fonamentació, forjats, lloses, pilars, cobertes, façanes, particions interiors, etc, podem dir que està totalment finalitzada a l'efecte d'aplicar un procediment de minimització (sempre, és clar, que comptara amb aquests elements constructius abans del 20/8/14). Si falten elements constructius no fonamentals, o de detall, podrà l'ajuntament corresponent dictaminar que l'habitatge està totalment finalitzat. Tot això conforme a la finalitat de la norma reguladora de la minimització, i la interpretació que s'ha de donar a aquesta. La inexistència d'una porta o finestra, no pot ser causa d'inaplicació de la minimització per considerar que l'habitatge no està totalment acabat. Tot això amb causa en la finalitat del procediment, tantes vegades repetida, i que ha de prevaldre.

No existeix jurisprudència coneguda per aquest centre directiu en relació amb la qüestió plantejada, per la qual cosa el criteri tècnic aplicable és l'expressat en aquest punt.

2. En relació amb la segona de les qüestions plantejades (quals serien els elements constructius necessaris en l'edificació (i que no suposen variacions en planta de l'immoble) que, segons el parer de la Conselleria, determinarien la possible aplicació de la minimització?), pràcticament ha quedat contestada en el punt anterior. L'habitatge que no compte amb els elements constructius denominats fonamentals (aquells que doten de "estructura" l'edificació) no podrà considerar-se totalment finalitzat. La que no compte amb la falta d'algun element constructiu "secundari" (una porta o finestra per exemple), podrà entrar en un procediment de minimització, tal com s'ha fonamentat.

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME