

**Expediente:** C-61/2021 AT

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

**Municipio:** MARINES

**Asunto:** Legalización vivienda anterior a 1975.

**AYUNTAMIENTO DE MARINES**  
**Plaza del Ayuntamiento, 4**  
**16163 Marines**

En fecha 1/12/2021 tuvo entrada en el Servicio de Asesoramiento Municipal e Información Urbanística (SAMIU) de la Dirección General de Urbanismo (DGU), de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de MARINES formulando CONSULTA en relación con la el procedimiento de legalización de vivienda anterior a 1975 ubicada en suelo no urbanizable común (SNUC); consulta que dicho ayuntamiento ha planteado en los términos siguientes:

Asunto: Consulta procedimiento de legalización de vivienda anterior a 1975 en SNUC  
INFORME TÉCNICO

#### 1. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

El inmueble se ubica en la parcela 152 del polígono25 del término municipal de Marines, en Suelo No Urbanizable Común. Su uso, según catastro y la escritura proporcionada por los propietarios, es de vivienda en planta baja y almacén contiguo a ésta.

La parcela tiene una superficie de 1.391 m<sup>2</sup> según catastro, y una superficie construida de 242 m<sup>2</sup>, siendo 180 m<sup>2</sup> destinados a vivienda, y los restantes 62 m<sup>2</sup> destinados a almacén. Según datos catastrales la construcción data de 1969.

#### 2. ANTECEDENTES

El 28 de enero de 2021 se realiza inspección en la parcela, levantando acta de paralización de obra y acta instruida por posible infracción urbanística debido a la apertura de zanja para la colocación de red de alcantarillado, así como excavación ampliando hueco existente para la instalación de depuradora. Se observa acopio de material, y también la ejecución de obras en el baño interior de la vivienda y la colocación de un vierteaguas.

El 17 de mayo de 2021 el propietario de la parcela solicita la licencia de segunda ocupación. Se le comunica que deberá realizar el proyecto de minimización de impacto para posteriormente solicitar la licencia de obras para ejecutar las actuaciones pertinentes, y finalmente podrá presentar la declaración responsable para la ocupación de la vivienda.

El 15 de octubre de 2021 el propietario aporta memoria técnica solicitando la declaración individualizada de minimización del impacto territorial.

### 3. CONSULTA

El inmueble está emplazado en Suelo No Urbanizable Común. La parcela conserva parcelación de características rurales y no forma núcleo de población, según las Normas Subsidiarias de Marines.

La construcción data del año 1969 según catastro, aunque aparece también en el vuelo de 1956, como puede observarse en los datos proporcionados por el Institut Cartogràfic Valencià (ICV). No consta en el Ayuntamiento licencia urbanística municipal, aunque sigue manteniendo en la actualidad el uso de vivienda y sus características tipológicas, y no se encuentra en situación legal de ruina urbanística. Por todo ello, según la Disposición Transitoria Vigésimosexta del Texto Refundido de la LOTUP, se asimilará en su régimen a las edificaciones con licencia.

La parcela no tiene la condición de solar, según lo dispuesto en los artículos 186 y 187 del Texto refundido de la LOTUP. La parcela no cuenta con sistema de evacuación y tratamiento de aguas residuales ni sistema de depuración integral de aguas residuales y no tiene acceso rodado. Sin embargo, sí que cuenta con abastecimiento de agua potable, así como suministro eléctrico, según memoria técnica aportada por el propietario.

Por lo cual, para poder legalizar las obras paralizadas, así como conceder licencia para la ejecución de las actuaciones necesarias para que la parcela tenga la condición de solar, y expedir la licencia municipal de segunda ocupación, ¿será necesario que la vivienda sea objeto de un procedimiento de minimización de impacto ambiental o al estar asimilada a una vivienda con licencia, debido a la antigüedad de ésta y con base en la Disposición Transitoria Vigésimosexta, será suficiente con solicitar licencia urbanística?

En el caso de que no sea necesario la redacción de un estudio de minimización de impactos, ¿qué servicios mínimos se deberían exigir que solicitaran en la licencia urbanística para dotar a la parcela de la condición de solar? ¿Serían los expuestos en el artículo 187 del Texto Refundido, para situaciones existentes antes del 20 de agosto de 2014, aunque éstos hagan referencia a parcelas ubicadas en suelos urbanos o urbanizables?

En relación con la consulta formulada han de tenerse en cuenta, por relevantes, los siguientes

## ANTECEDENTES DE HECHO

**ÚNICO.** Se tienen por reproducidos los que constan en la consulta y demás documentación remitida por el ayuntamiento.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PREVIA.** El artículo 5.7 del ROTUG<sup>1</sup> atribuye a la DGU la facultad de resolver las consultas planteadas por los municipios en “cuestiones de planificación o legislación urbanística, de ordenación del territorio o su aplicación”; facultad que ha de ejercerse respecto de los supuestos genéricos que planteen los consultantes y nunca sobre supuestos específicos que tengan procedimientos administrativos en marcha o sean susceptibles de tenerlos a corto o medio plazo.

En las Consideraciones que siguen se examinará el supuesto concreto planteado por el ayuntamiento desde una perspectiva genérica -en el sentido expuesto- sin ofrecer pronunciamiento solutorio para el mismo; pero sí **criterios de interpretación normativa** que permitan que el ayuntamiento, por sí mismo, lo resuelva en el legítimo ejercicio de las potestades urbanísticas que le otorga el ordenamiento jurídico.

A partir de aquí, constituye el **objeto** del presente informe determinar si la vivienda en cuestión debe someterse al procedimiento de minimización del impacto ambiental para poder legalizar las obras paralizadas y conceder licencia para la ejecución de las actuaciones necesarias para regularizar la propia vivienda; o si al estar asimilada a una vivienda con licencia debido a su antigüedad y con base en la Disposición Transitoria Vigésimosexta basta con solicitar licencia urbanística. Asimismo se plantea la determinación de los servicios mínimos que deberían ser solicitados en la licencia urbanística municipal *para dotar a la parcela de la condición de solar*, en el caso de que no sea necesario tramitar la minimización de impacto ambiental.

1 Reglamento de Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto 8/2016, de 5 de febrero, del Consell.

**PRIMERA.** La antigua Disposición Final Segunda LOTUP<sup>1</sup>, reconoció un régimen jurídico específico para las edificaciones sin licencia, en SNU, anteriores a 1976:

**Disposición final segunda. Situación de determinadas edificaciones aisladas sin licencia.**

Las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, **se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia** siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística.

Norma ya derogada pero que en la actualidad recoge, **con idéntica dicción**, la disposición transitoria vigesimosexta (DT 26) TRLOTUP. Su pretensión no es otra que la de -partiendo de la excepcionalidad- incorporar al ordenamiento jurídico edificaciones existentes “de antiguo”<sup>2</sup> y con una carencia formal: no disponer de licencia urbanística municipal; pretensión que la derogada Disposición Final materializó **incorporándolas al ordenamiento jurídico** como si dispusiesen de licencia en los términos que la propia Disposición recogía.

Acerca de esta “**habilitación por ministerio de la ley**” se ha escrito mucho. A los efectos del presente informe se traen a colación algunos textos del artículo de HERVÁS SANZ<sup>3</sup> que ayudan a explicar las afirmaciones que luego se efectuarán:

**4.2 APLICACIÓN EXCLUSIVA A LAS EDIFICACIONES EXISTENTES ANTERIORES A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, DEL SUELO ESTATAL**

Por lo que se refiere a esta cuestión, es muy relevante el tratamiento que las normas autonómicas analizadas atribuyen a las **edificaciones antiguas**, en las que se incluyen las terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Asimismo, la disposición final segunda de la LOTUP exige que **la edificación que se beneficie de esta dispensa deba encontrarse totalmente terminada a la entrada en vigor de la Ley 19/1975**, por lo que, de ninguna manera podrían beneficiarse de esta disposición inmuebles que hayan sido objeto de reforma

1 Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

2 De más de 38 años de antigüedad, tomando como referencia el año 2014 en el que entró en vigor la LOTUP.

3 Particularmente el epígrafe IV (“**La legalización individual** a través de la Disposición Final Segunda de la LOTUP”) de su artículo “El Régimen Jurídico de la **regularización de las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable** según la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la LOTUP”.



integral o rehabilitados con posterioridad a misma. Se determina esta fecha, y no otra, por ser esta la primera Ley que estableció el régimen de licencia para las edificaciones en suelo no urbanizable, previsión que persiste en la actualidad en todas las comunidades autónomas.

(...)

#### 4.3. LA EDIFICACIÓN AISLADA FRENTE A LOS ASENTAMIENTOS URBANOS.

Por lo que respecta al segundo de los requisitos exigidos en el precepto, la DF 2ª de la LOTUP **exige que se trate de "edificaciones aisladas"**, por lo que deberemos diferenciar estas de aquellas agrupaciones de edificaciones que conformen un asentamiento residencial o urbanístico.

Por exclusión, la Ley valenciana no se refiere a los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural (art. 21.4 TRLSRU) por cuanto que la norma básica estatal los asimila a suelo urbanizado.

Sin embargo, la LOTUP en ningún momento define ni el concepto de edificaciones aisladas ni el de asentamientos urbanísticos pero, por lógica, estos asentamientos deberían relacionarse con los ámbitos propios en los que se plantea una propuesta de "*minimización de impactos territoriales*" (art. 212 LOTUP) y que los denomina como "*núcleos de viviendas consolidados en suelo no urbanizable*".

Por este motivo, consideramos que los ayuntamientos, a través de su propio plan urbanístico, deben identificar, en primer lugar, los ámbitos correspondientes al suelo no urbanizable en los que se constaten "asentamientos urbanos" que puedan desarrollarse mediante un plan especial, por lo que la vivienda con una antigüedad anterior a 1975 pero que forme parte de un asentamiento urbano de ninguna forma debería obtener la declaración de asimilación a licencia prevista en la disposición final segunda de la LOTUP.

(...)

Aún cuando no se comparten, en su totalidad, las afirmaciones del texto transcrito, sí queda clara una cosa: su naturaleza **excluyente** respecto de las actuaciones de minimización de impacto territorial. Exclusión de carácter *ex lege* en tanto es la propia ley urbanística la que las separa de aquellas, otorgándoles -ya de entrada- la naturaleza de **viviendas asimiladas a las edificaciones con licencia**, lo que las sitúa en régimen de paridad a las que de tal autorización disponen; sin que, en ningún caso, pueda efectuarse pronunciamiento genérico de fuera de ordenación respecto de las mismas, exigiendo tal calificación un examen pormenorizado -de índole predicativa- a partir de lo establecido en el artículo 206 TRLOTUP.

Confirma la excepción de la aplicación del régimen de actuaciones de minimización de impacto la propia GUIA ORIENTATIVA PARA LA MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO TERRITORIAL, publicada por la Dirección General de Urbanismo, al afirmar:

3.3. REGIMEN DE LAS VIVIENDAS ANTERIORES A 1975 Las edificaciones aisladas en SNU construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística, conforme al régimen establecido en la D.F.2ª LOTUP.

No obstante, las viviendas anteriores a 1975 si están enclavadas o próximas al ámbito del Pemit podrán incluirse o participar para dotarlas de algún servicio básico y mejorar su huella ambiental, a solicitud del propietario interesado, dada la oportunidad de coste. Por lo tanto, si alguna vivienda anterior al 1975 se beneficia de las obras de MIT deberá abonar la parte pertinente.

En definitiva: el legislador valenciano ha marcado distinto régimen jurídico a las viviendas anteriores a 1975 -en SNU y sin licencia- que el característico de las actuaciones de minimización de impacto territorial, pues si bien las viviendas en SNU que se acogen a éstas precisan -para poder ser legalizadas (artículo 231.2 TRLOTUP)- seguir el íter previsto en el artículo 229 TRLOTUP (para las colectivas) o en el artículo 230 TRLOTUP (para las individualizadas), las viviendas anteriores a 1976 han de considerarse **ya legalizadas** desde la entrada en vigor de la LOTUP, sin perjuicio de lo que a dicho respecto se dirá en las Consideraciones siguientes.

**SEGUNDA.** Por lo que respecta a la cuestión de qué servicios mínimos se debería exigir que se solicitaran en la licencia urbanística para dotar a la parcela de la condición de solar, hay que indicar lo siguiente: la carencia de esos servicios, en ningún caso puede justificar una negativa municipal a emitir la declaración de vivienda asimilada, puesto que la misma no depende de la disponibilidad de tales servicios sino, exclusivamente, de la verificación de los presupuestos exigidos en la DT 26 TRLOTUP: **antigüedad, mantenimiento del uso original (en este caso, de vivienda), conservación de tipología y no hallarse incurso en situación de ruina urbanística. Hay que poner de manifiesto, en este sentido, que la aplicación de la DT 26 no va a suponer dotar a la parcela de la condición de solar. En absoluto pretende ese fin la figura. La aplicación de la DT 26 pretende dotar del régimen de licencia a una edificación que no la tiene. ¿Cuales son pues los servicios exigidos a este tipo de viviendas?** Los previstos en el artículo 190 TRLOTUP:

**Artículo 190. Deber de dotación de servicios urbanísticos básicos y de incorporación de medidas de integración paisajística.**

1. Las personas propietarias, y demás obligadas de acuerdo con la legislación del suelo del Estado, de edificaciones que sean susceptibles de albergar usos residenciales, industriales o terciarios, estén situadas en suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, **tienen la obligación de dotar a los terrenos sobre los que se ubica la edificación de los servicios urbanísticos básicos**, en los siguientes términos.

(...)

c) En el caso de **edificaciones en suelo no urbanizable** deberán contar con los servicios urbanísticos en los términos establecidos en el artículo 211<sup>1</sup> de este texto refundido, si se trata de edificaciones aisladas, o según lo dispuesto en los artículos 228 y siguientes, si se trata de edificaciones que deben incluirse en ámbitos sujetos a una actuación de minimización de impactos.

2. Las actuaciones sobre las edificaciones en suelos urbanizables sin programación y en suelos no urbanizables a que se refiere el apartado anterior, **deberán incorporar las medidas de integración paisajística necesarias** para cumplir con lo preceptuado en el artículo 20.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y en los artículos 8 y 210 de este texto refundido. Esta obligación también puede incluir actuaciones sobre elementos ornamentales y secundarios del inmueble, pretender la restitución de su aspecto originario o coadyuvar a su mejor conservación.

**TERCERA.** En los párrafos precedentes se ha hecho mención de la “declaración de vivienda asimilada que emita el ayuntamiento”. En la línea seguida en otras consultas relativas al tema planteado en la presente, se considera que, dado su interés y pese a no haberse consultado este extremo, corresponde, a renglón seguido, plantearse la pregunta de si la legalización derivada de la Diposición Adicional Segunda LOTUP -hoy Disposición Transitoria vigesimosexta TRLOTUP) es automática o, por el contrario, precisa de algún acto declarativo de la administración que así lo proclame. Sobre esta cuestión -entendiendo que tal pronunciamiento resulta indispensable- se ha pronunciado HERVÁS SANZ en el artículo *ut supra* citado:

1 Para los supuestos objeto de informe hay que remitirse al párrafo 4º del apartado b) del artículo 211.1: “**Se exigirá una previsión suficiente de abastecimiento de agua potable, una adecuada gestión de los residuos y un tratamiento adecuado de las aguas residuales que impida la contaminación del suelo.**”



#### 4.7 LA NECESIDAD DE DECLARACIÓN EXPRESA DE LA "ASIMILACIÓN AL RÉGIMEN DE LICENCIA" POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO

Por lo que se refiere a esta situación, **la disposición adicional segunda de la LOTUP no puede determinar una aplicación automática y ope legis en favor de todas las edificaciones que se encuentren en dicha situación** sin tener en cuenta las limitaciones expuestas en los epígrafes anteriores y, por tanto, sin lugar a dudas, la situación de "asimilado a fuera de ordenación" requiere de un "acto administrativo de aplicación". En consecuencia, **es necesario que el ayuntamiento reconozca que la edificación se encuentra en la "situación de asimilado al régimen de licencia" y que esta se produzca a través de la emisión de una resolución municipal**, siguiendo el procedimiento *ad hoc*.

Entendemos que para acceder a este régimen se requiere, además, que la edificación pueda ser usada por reunir las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad adecuadas para el uso al que se destina. **Aunque para este tipo de edificaciones no procede conceder licencia de ocupación o utilización ni declaración responsable al amparo del art. 214.d) LOTUP, dado su carácter ilegal, se precisa que resolución que especifique de forma expresa el reconocimiento de que la edificación puede ser usada.** En este sentido, debemos reconocer la necesidad de este título habilitante como acto conclusivo de todo proceso de regularización.

Pues bien, nada hay que objetar a la necesidad de un acto declarativo de la administración que, previa comprobación de los requisitos exigidos en la DT 26 TRLOTUP, proclame el carácter de asimilada a las edificaciones con licencia de aquellas en SNU, anteriores a 1976, que así lo soliciten; declaración que deviene necesaria para aplicar a dichas viviendas el régimen jurídico propio de las que tienen licencia. Y declaración que, puede y debe efectuarse por el ayuntamiento en los términos hasta ahora expuestos.

Pero ¿cómo ha de efectuarse tal acto declarativo? La ley no lo dice pero, a partir de la obligatoria aplicación, por parte de la administración, del principio de **racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos** -artículo 3.1.d) LRJSP<sup>1</sup>- o del de proporcionalidad establecido en el artículo 4 de la propia LRJSP, **no resulta indispensable la tramitación de un procedimiento ex profeso** para que el ayuntamiento de Marines emita tal declaración; pudiendo incluirla, perfectamente en la tramitación de las distintas licencias que, para el supuesto planteado por el ayuntamiento, solicite su propietario. De este modo, la terminación de la cada uno de dichos procedimientos incluiría, junto con el otorgamiento -en su caso- de la licencia solicitada, la declaración de vivienda asimilada prevista en la DT 26 TRLOTUP. Nada obsta, por otra parte, a tramitar un procedimiento específico a los efectos de dicha declaración en los supuestos en que no exista otro en marcha al que acumularla.

1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



A los efectos de la referida declaración de vivienda asimilada **no puede ser obstáculo ni la legislación ni el planeamiento sectorial**, cuyas determinaciones afectarán a la edificación pero sin poder cuestionar el *status* de asimilada que otorga la DT 26; razones de jerarquía normativa respecto del planeamiento y de prevalencia de la norma específica -en lo urbanístico- respecto de cualquier otra normativa no urbanística, avalan lo afirmado. De este modo, la eventual afección de una edificación a planeamiento sectorial de protección ambiental, no puede perturbar su declaración como vivienda asimilada sin perjuicio de que, por supuesto, le resulten de aplicaciones las eventuales limitaciones derivadas de tal planeamiento.

Por otra parte, y en relación con la cuestión planteada de la exigencia de servicios mínimos, la declaración de vivienda asimilada que emita el ayuntamiento deberá completarse con la exigencia de dotación de servicios urbanísticos que demanda el transcrito artículo 190 TRLOTUP y que deberá concretarse mediante la técnica de las **órdenes de ejecución**, adaptadas a las específicas circunstancias del caso concreto y que, una vez dictadas, no precisan de posterior licencia.

## CONCLUSIONES

**ÚNICA.** No resulta de aplicación al supuesto planteado por el ayuntamiento de Marines, el régimen de las actuaciones de minimización de impacto territorial por tratarse de viviendas asimiladas conforme a lo dispuesto en la DT 26 TRLOTUP. Para la efectiva declaración de vivienda asimilada que, respecto de dicho supuesto, deberá efectuar el ayuntamiento de Marines y, también, en lo tocante al régimen jurídico resultante de dicha declaración, habrá de estarse a lo expuesto en las Consideraciones del presente informe.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del 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**