

## Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística

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

**Municipio:** Ontinyent

**Referencia:** OL.

### **AJUNTAMENT D'ONTINYENT**

**Pl. Major, 1**

**46870 Ontinyent**

Con fecha de registro en esta Conselleria 22/7/21, ha tenido entrada escrito del Ayuntamiento de Ontinyent, en el que plantea una serie de cuestiones en relación con los procedimientos de minimización de impactos territoriales y ambientales regulados en los artículos 228 a 231 del Decreto Legislativo 1/2021, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (TRLOTUP).

Básicamente, dicha corporación municipal pone encima de la mesa como debe interpretarse uno de los requisitos establecidos en la ley para que puedan aplicarse dichos procedimientos: que las viviendas sitas en Suelo no Urbanizable (SnU) estén totalmente finalizadas antes del 20/8/14.

Respecto de posibles variaciones en planta, la Guía orientativa editada por la Conselleria (tal y como bien indica el propio ayuntamiento) ha fijado un criterio claro: debemos acudir a las ortofotos históricas disponibles (ya que no existe ninguna otra fuente de información que nos suministre el dato de como ha evolucionado una edificación a lo largo del tiempo). En este sentido, si entre 2 ortofotos consecutivas no se observan ampliaciones o modificaciones reseñables en planta, se entiende que la vivienda está totalmente finalizada en el año correspondiente a la primera ortofoto.

No obstante, la propia Guía indica que *“respecto de la falta de elementos constructivos necesarios en la edificación (y que no supongan variaciones en planta del inmueble), como pueden ser puertas o ventanas, deberán ser los servicios técnicos municipales los que en cada caso determinen si entienden que, conforme a criterios derivados del Código Técnico de la Edificación y resto de normativa aplicable, se puede considerar como finalizada una vivienda o no”*. La Guía pues, descarga en los ayuntamientos la responsabilidad de determinar en cada caso si una vivienda cuenta con los mínimos elementos constructivos para que pueda considerarse como totalmente finalizada o no. Ello es bastante coherente, considerando por una parte que la Administración municipal es la mas cercana a la realidad existente en cada diseminado de viviendas; y por otra, que es la Administración competente para otorgar licencias individualizadas de minimización o para determinar que viviendas entran en un ámbito de minimización de los que se tramitan mediante un Plan Especial (PE).

Sin embargo, ni la Guía ni la propia regulación legal establecen un criterio objetivo al que agarrarse para llevar a cabo la determinación que se plantea. Y por ello, el Ayuntamiento de Ontinyent, con buen criterio, ha acudido a lo establecido por la jurisprudencia. En este sentido, se hace referencia a diversas sentencias que dan una pauta sobre la cuestión: *“el concepto de «total terminación» comprende «todo lo relativo a la construcción del edificio, desde sus inicios hasta sus remates» (STS de 24 de diciembre de 1980); «cuando estén ultimadas y dispuestas para servir al fin*

*previsto, sin necesidad de ninguna actuación material (STS de 7 de noviembre de 1985); o «terminación total que lógicamente comporta la instalación de puertas, ventanas y elementos de acabado interior y exterior» (STS de 13 de julio de 1985)”.*

Las sentencias referidas, efectivamente, sientan un criterio respecto de cuando debe considerarse a una vivienda como totalmente finalizada. Sin embargo, hay que indicar que son sentencias que se dictan en relación a procedimientos de disciplina urbanística, no de minimización de impactos (no lo pueden ser por la propia fecha de las sentencias). Para resolver las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento de Ontinyent, debemos de hacer un análisis de cual es el objeto y el objetivo de la minimización. La corporación pregunta:

1. *¿Existe jurisprudencia o criterios jurídicos o técnicos utilizados o conocidos por la Conselleria que permitan interpretar y aplicar con un carácter posibilista la minimización a edificaciones que, todo y no y estar finalizadas cómo indica la jurisprudencia mencionada, puedan considerarse acabadas a efectos de la minimización cuando en las obras no han habido variaciones en planta con posterioridad al 20 de agosto de 2014?*
2. *De acuerdo con la Guía elaborada por la Conselleria, ¿cuales serían los elementos constructivos necesarios en la edificación (y que no suponen variaciones en planta del inmueble) que, a juicio de la Conselleria, determinarían la posible aplicación de la minimización?*

Pues bien, tal y como se ha indicado, para resolver estas cuestiones, debemos de partir de dos premisas:

1. ¿Cuál es el objeto de la minimización? Viviendas irregulares/ilegales sitas en SnU *totalmente finalizadas* antes del 20/8/14, **que están provocando, o han provocado efectos perniciosos sobre el territorio y/o el medio ambiente.**
2. ¿Cuál es el objetivo de la minimización? Minimizar, como su propio nombre indica, es decir **paliar, evitar o disminuir esos efectos perniciosos que provocan dichas viviendas.** Este es el rasgo distintivo y razón de ser de este procedimiento: no se pretende legalizar viviendas por legalizarlas, sino dotarlas de un régimen jurídico que dé cobertura a una serie de obras que van a minimizar el impacto en territorio y medio ambiente.

En la aplicación de toda norma jurídica como la que estamos valorando, debemos de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código Civil (CC):

*“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, **atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas**”.*

Bien, pues la finalidad principal de la regulación de los procedimientos de minimización en el TRLOTUP ha sido arbitrar un trámite que permita terminar con esos efectos no deseados que sobre el medio ambiente provocan estas viviendas. Este es el objetivo final de un procedimiento recientemente regulado (a partir de 2014) y que debe interpretarse, conforme al antedicho art. 3.1 CC:

- a) “En relación con el contexto”. El contexto en el que se ha dictado la regulación de la minimización en el TRLOTUP es el de solucionar un problema histórico en la Comunitat Valenciana: las consecuencias de la implantación desordenada de viviendas en SnU.
- b) “Los antecedentes históricos”. Reincidiendo en lo anterior, tal regulación pretende resolver un problema que no se había abordado hasta la fecha, lo que ha provocado el agravamiento del mismo.

- c) “La realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas”. Efectivamente, hoy en día podemos decir que la legislación urbanística no recoge sino lo que es una realidad social consolidada, que viene dada por una mayor preocupación, y por ende, protección del medio ambiente. Una de las manifestaciones de esta mayor protección es la regulación de la minimización.
- d) “El espíritu y finalidad de las normas”. Las normas no se dictan porque sí, sino respondiendo a finalidades concretas. La de la minimización ha quedado sobradamente explicada aquí.

Todo ello nos conduce a la conclusión de que la minimización es un procedimiento regulado legítimamente por el legislador valenciano desde 2014 (y reformado y ampliado en sus supuestos en 2019), por lo cual debe ser impulsado por todos los operadores que forman parte del procedimiento. En este sentido, y teniendo en cuenta las características del propio procedimiento: preexistencia de viviendas ilegales; con características, tipologías y servicios implantados diversos; diversidad en la casuística en lo que se refiere a distintos municipios, o en la de los distintos diseminados de un mismo municipio; distintas densidades de viviendas en cada caso, etc, debemos de abogar por la aplicación de criterios flexibles para que el procedimiento tenga éxito, y todo ello en pos de un objetivo final: minimizar los impactos que se están produciendo en medio ambiente y territorio. Este es el bien jurídico protegido, y el principio al que hay que acogerse cuando exista alguna duda interpretativa. Es mejor que se minimicen los impactos que la alternativa contraria.

Ello no puede suponer el incumplimiento de los requisitos legales establecidos para la figura, pero sí la aplicación de los criterios del art. 3.1 CC, en orden a poder interpretar las distintas cuestiones que se planteen y que pueden dificultar la aplicación del procedimiento, y por extensión, el cumplimiento de su objetivo. Estamos ante un procedimiento especial, que parte de situaciones preexistentes e irregulares, y que debe estar dotado de cierta flexibilidad. De lo contrario, fracasará; no se aplicará, y con ello se incumplirá el mandato del legislador. Pensemos en que la propia regulación de la figura ya ha dotado al trámite de cierta flexibilidad de manera deliberada, consciente de la distinta casuística. Así, al delimitar el ámbito para tramitar un PE de minimización, no se establece una figura geométrica determinada con superficie de una Ha. Se deja discrecionalidad al ayuntamiento para delimitar dicha figura geométrica, en los términos expuestos en la Guía editada por la Conselleria.

Hecha pues, esta justificación, podemos contestar a las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento de Ontinyent:

1. Cabe no aplicar la jurisprudencia expuesta en relación a cuando hay que considerar finalizada una vivienda, al menos en los términos tan taxativos en los que se manifiesta. Y ello por dos razones: a) porque dichas sentencias no tienen por objeto supuestos de minimización de impacto; y b) porque dicha aplicación taxativa iría en contra de los principios de interpretación de las normas jurídicas establecidos en el art. 3.1 CC, tal y como se ha expuesto. La aplicación de dicha jurisprudencia implicaría incumplir la finalidad legítimamente expresada en el texto legal por el legislador valenciano: la implementación de los procedimientos de minimización como vía para limitar los efectos que sobre el medio ambiente y territorio provocan las viviendas sitas en SnU.

Así, siempre que una vivienda tenga los elementos constructivos fundamentales que la definen: cimentación, forjados, losas, pilares, cubiertas, fachadas, particiones interiores, etc, podremos decir que está totalmente finalizada a efectos de aplicar un procedimiento de minimización (siempre, claro está, que contara con dichos elementos constructivos antes del 20/8/14). Si faltan elementos constructivos no fundamentales, o de detalle, podrá el ayuntamiento correspondiente dictaminar que la vivienda está totalmente finalizada. Todo ello conforme a la finalidad de la norma reguladora de la minimización, y la interpretación que debe darse a la misma. La inexistencia pues, de una puerta o ventana, no puede ser causa de inaplicación de la minimización por considerar que la vivienda no está totalmente acabada. Todo ello con causa en la finalidad del procedimiento, tantas veces repetida, y que debe primar.

No existe jurisprudencia conocida por este centro directivo en relación con la cuestión planteada, por lo que el criterio técnico aplicable es el expresado en este punto.

2. En relación con la segunda de las cuestiones planteadas (¿cuales serían los elementos constructivos necesarios en la edificación (y que no suponen variaciones en planta del inmueble) que, a juicio de la Consellería, determinarían la posible aplicación de la minimización?), prácticamente ha quedado contestada en el punto anterior. La vivienda que no cuente con los elementos constructivos denominados fundamentales (aquellos que dotan de “estructura” a la edificación) no podrá considerarse totalmente finalizada. La que no cuente con la falta de algún elemento constructivo “secundario” (una puerta o ventana por ejemplo), podrá entrar en un procedimiento de minimización, tal y como se ha fundamentado.

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO