

DISPOSICIÓN TRANSITORIA 24, TRLOTUP

La disposición transitoria 24 (DT 24) del DECRETO LEGISLATIVO 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (TRLOTUP), en la redacción dada después de la modificación operada por la Ley 1/2019 y la Ley 9/2019, que modificaban la disposición transitoria 24 de la TRLOTUP, ha establecido un procedimiento extraordinario de regularización de actividades industriales preexistentes.

En este sentido, la figura permite la obtención de una Declaración de Interés Comunitario (DIC) de “regularización” (DICr), con la finalidad única de obtener la autorización ambiental de las reguladas en la Ley 6/2014, de la Generalitat, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunidad Valenciana, de la cual faltan en la actualidad estas instalaciones.

A continuación, en virtud de la competencia atribuida por el artículo 5 del Decreto 8/2016, de 5 de febrero, del Consell, por el cual se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat, se da respuesta concisa a determinadas cuestiones de esta DT 24, la aclaración de las cuales se estima oportuno:

1. ¿Cuál es la finalidad de la DICr?

La finalidad de la DICr es que las actividades incluidas en su ámbito de aplicación obtengan la autorización ambiental que resulte exigible, de acuerdo con la Ley 6/2014.

2. ¿Cuál es el supuesto de hecho de la DICr?

1. Actividad industrial y productiva en suelo no urbanizable.
2. Existentes, en funcionamiento con anterioridad al 20/08/2014.
3. Que no se ajusten a las leyes 5 y 6/2014.
4. La no procedencia de adoptar cualesquiera medidas de protección y restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de las edificaciones.

3. ¿Qué actividades pueden regularizarse por el procedimiento establecido en la DT 24?

La DT24 se refiere a «**actividades industriales y productivas**», lo cual se tiene que poner en relación con el artículo 211.1.e) del TRLOTUP, **pero extendiéndose el concepto “de actividades industriales y productivas” a otros supuestos además de los tres ya contemplados en este artículo**

(industrias que tienen que estar alejadas de zonas destinadas a uso residencial o terciario; actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario y no contempladas en el apartado a) del artículo 211.1.a); industrias de baja rentabilidad).

De este artículo, 211.1.e) de la TRLOTUP, del concepto “de industriales y productivas”, en todo caso, lo que tiene que permanecer siempre es que sean actividades de transformación y comercialización de productos, de forma que lo básico es que se produzca esta transformación para que se pueda hablar de proceso productivo. Por lo tanto, **la disposición transitoria decimoquinta se hace extensiva a todas aquellas actividades que sean de transformación y comercialización, dentro de su concepto “de industriales y productivas”.**

Aun así, a sensu contrario, los otros usos y actividades expresamente contemplados en el artículo 211.1 de la TRLOTUP no tendrían cabida en el concepto “de actividades industriales y productivas”. Así, no podrán regularizarse por vía de esta disposición transitoria decimoquinta los siguientes usos y actividades:

- Las edificaciones por actividades agropecuarias y forestales, contempladas en el artículo 211.1.a).
- Los usos de vivienda aislada y familiar, contemplados en el artículo 211.1.b).
- Las actividades de canteras, extracción de áridos y tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos contempladas en el artículo 211.1.c).
- La generación de energía renovable, contemplada en el artículo 211.1.d).
- Las actividades del sector terciario, contempladas en el artículo 211.1.f).

Otras actividades conectadas, subordinadas o relacionadas con la actividad principal, también podrán ser regularizadas, **siempre que se regularicen junto con la actividad industrial o productiva principal.**

4. ¿Qué alcance tiene la expresión “actividad existente y en funcionamiento”?

Únicamente podrán acogerse a la regularización establecida en la DT 24 las actividades que ya estaban en funcionamiento el 20 de agosto de 2014, a la entrada en vigor de las leyes de la Generalitat 5 y 6 de 2014, y que se mantengan en el ejercicio de esta actividad (y no otra) en la dicha fecha y el momento de inicio del procedimiento de regularización, puesto que aceptar un cambio de actividad posterior al 20/08/2014 supondría no cumplir en el requisito de preexistencia, por no existir identidad de actividad.

Así pues, no pueden incluirse en el ámbito de aplicación de esta disposición:

- Aquellas actividades que hayan supuesto un cambio de uso de la edificación con posterioridad al 20 de agosto de 2014. Por ejemplo, si había una planta agroalimentaria y ha sido transformada en una fábrica de paneles metálicos. Por lo tanto, la actividad respecto de la cual se solicita la regularización tiene que ser la misma actividad que se ejercía con fecha 20 de agosto de 2014.

- Aquellas actividades el ejercicio de las cuales se inicia con posterioridad al 20 de agosto de 2014, aunque se desarrolle en un edificio la construcción del cual finalizó con anterioridad al 20/08/2014. Por lo tanto, esta disposición no es aplicable a aquellas actividades sobre edificios anteriores al 20 de agosto de 2014, pero cuya puesta en funcionamiento es posterior a esta fecha.

5. ¿De qué requisitos exigidos para las DIC ordinarias se puede eximir a las DICr?

Según el apartado 2 de la DT 24, en el otorgamiento de las DICr se podrá eximir del cumplimiento de:

- a) La superficie mínima de la parcela sobre la cual se asiente la actividad y ocupación máxima de esta parcela.
- b) Que el tipo de actividad que se ejerce sea de las previstas en los apartados 1.º, 2.º y 3.º de la letra e) del artículo 211.
- c) Acreditar la necesidad de implantar la actividad en suelo no urbanizable que exige el artículo 220.

El fundamento de tal exención es que precisamente se pretende regularizar la situación de actividades preexistentes, a fin de que puedan obtener la autorización ambiental que les falta.

6. ¿La improcedencia de adoptar medidas de protección de la legalidad se refiere a la construcción en la cual se ejerce la actividad o también en la actividad?

La regularización de actividades mediante el mecanismo de la DT 24 exige la caducidad de la acción de la Administración para exigir la restauración de la legalidad urbanística de la construcción.

Evidentemente no ocurre así con la actividad cuyo ejercicio es continuado en el tiempo. En el expediente tendrá que dejarse constancia fehaciente de esta caducidad de la acción.

Aquellos edificios respecto de los cuales no estuviera caducada la acción de la Administración para la restauración de la legalidad urbanística no entrarán en el ámbito de aplicación de este precepto y serán objeto de un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística.

7. ¿La regularización de la actividad exige que esta se adecue al planeamiento urbanístico o es viable en supuestos de actividades ejercidas en contra de las previsiones del planeamiento urbanístico?

El procedimiento extraordinario de legalización arbitrado por la DT 24 del TRLOTUP permite eximir las del cumplimiento del planeamiento urbanístico municipal vigente (tanto en cuanto a los usos permitidos, como parámetros urbanísticos del tipo distancia a hitos, superficie mínima de parcela o similares), puesto que, de cumplirse, quizás no sería necesaria la regularización por este

procedimiento. Conviene destacar que el apartado 1.b de la DT 24 admite expresamente la inadecuación a planeamiento vigente.

En este sentido, el apartado 1 b) de la DT 24, establece que "Será posible la regularización especial siempre que se cumplan las siguientes circunstancias y condiciones: b) Se podrán admitir obras de reforma y de mejora y ampliación de actividad, siempre que la nueva obra o actividad no acentúe la inadecuación al planeamiento vigente".

De esto se deduce que la figura de la DT 24 admite la concesión de este tipo de DIC extraordinaria para obras y actividades que incurrir en una "inadecuación" del planeamiento.

Así, se puede admitir a trámite la utilización de la vía regulada en la DT 24 si se incumple un de estos parámetros establecidos en el planeamiento (por ejemplo, que en el planeamiento se exija una parcela mínima de 20.000 m² y la actividad se asiente sobre una parcela de 15.000 m²). Esto, que no puede hacerse en el procedimiento, es profundizar en los incumplimientos del planeamiento preexistentes, en el sentido que se expone en el apartado 8.1) de este escrito y sin perjuicio de que el ayuntamiento pueda emitir una valoración negativa de la actividad atendiendo a criterios locales objetivos.

8. ¿Qué obras de reforma y de mejora y ampliación de actividad se permiten? (DT 24.1. b).

De la regulación establecida en la DT 24, párrafo primero, letra b) resulta que las obras que pueden autorizarse son de dos tipos:

1) *"Obras de reforma y de mejora y ampliación de actividad que no acentúe la inadecuación al planeamiento vigente"*. En este sentido:

a) Se puede ampliar el edificio, siempre que la ampliación esté dentro de los límites establecidos en el planeamiento municipal.

(Por ejemplo, si se permite una ocupación de parcela del 15% y la edificación ocupa un 10%, se podría ampliar hasta el 15% de parcela. Si la edificación ocupa un 15% o más no se podrá ampliar. Lo mismo sería aplicable a la altura o a la separación a hitos. Por ejemplo, una separación a hitos de 4 m cuando las normas urbanísticas establecen 5 m: si la ampliación se realiza por otro parámetro de la edificación de acuerdo con el planeamiento, pero manteniendo los 4 m de separación a hitos, en la medida en que no se acentúa el incumplimiento del planeamiento, se podrá autorizar. Pero si la separación a hitos pasara de 4 a 3 m, no se podría realizar).

b) Se puede ampliar el uso siempre que esté permitido por el planeamiento

(Por ejemplo, si en una nave tiene una línea de producción y se incorporan dos más, sin afectar la edificación, no se impediría la regularización de la actividad, siempre que el uso esté permitido por el planeamiento. Si el uso no está permitido por el planeamiento, no se podría ampliar.)

2) *"Se permitirán ampliaciones necesarias para cumplir las exigencias derivadas de las normativas ambientales siempre que no superen el 20% de la superficie ocupada o de la edificabilidad que se encuentre ya construida y en uso. Límites estos que no podrán ser rebasados mediante la sucesiva obtención otras declaraciones de interés comunitario"*.

Este segundo tipo de obras susceptibles de autorizar solo tiene sentido si añade algún contenido a la clase de obra indicado en el apartado anterior, y esto es que, aunque se acentúe el incumplimiento del planeamiento municipal, es posible hacer ampliaciones de las edificaciones siempre que se cumplan dos condiciones:

a) Que el motivo de la ampliación sea cumplir las condiciones derivadas de la normativa ambiental. No tendría sentido obligar a obtener una autorización ambiental si después por estas determinaciones no se pueden cumplir las condiciones medioambientales. Por ejemplo, la construcción de una depuradora de la industria.

b) Dado que la obra atiende a exigencias derivadas de la normativa ambiental, será en el procedimiento de intervención ambiental donde se concretarán estas obras, con la precaución de que las condiciones ambientales que requerirá la obra de ampliación tienen que estar vinculadas a los procesos productivos implantados, puesto que no puede plantearse una obra de ampliación para incrementar la producción con el pretexto de que así se impacta menos ambientalmente.

c) Que la ampliación no supere el 20% de la superficie ocupada o la edificabilidad construida y en uso.

3) Las obras que requiera la adecuada conexión con el sistema viario, así como el suficiente abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas. Si la parcela carece de los servicios urbanísticos básicos tendrán que implantarse, y en el procedimiento administrativo de regularización se incorporarán los informes sectoriales correspondientes.

9. ¿Qué límites a la regularización establece la DT 24.3?

La ratio de la norma (DT 24.3) es limitar la posibilidad de regularizar actividades industriales cuando se produzca un choque normativo o se contradigan determinaciones territoriales o sectoriales. Este apartado contiene una disposición general respecto de las limitaciones a la regularización:

3. No podrán otorgarse estas declaraciones de interés comunitario, cuando la consolidación de la actividad en suelo no urbanizado resulte incompatible con un desarrollo territorial del municipio, de acuerdo con los principios de esta ley y de la estrategia territorial valenciana...

Para, seguidamente, describir una serie de supuestos concretos en que aquella se concreta:

... por afectar valores ambientales o paisajísticos, por ser incompatible con afectaciones territoriales, por su proximidad en zonas residenciales o posibles usos residenciales futuros o por dificultar la implantación de infraestructuras.

La norma pretende, de este modo, concretar la disposición general para los supuestos relacionados; sin embargo, alguno de estos son conceptos jurídicos indeterminados que requieren acotación a fin de ser entendidos con claridad y poder ser aplicados con mayor rigor.

a) Afectaciones a valores ambientales y paisajísticos.

Tendrá que resolverse a partir de los estudios correspondientes que se anexarán al proyecto de DIC. Del contenido de estos documentos y de los informes ambientales y paisajísticos que se emitan sobre este tema resultará la viabilidad de la regularización -total o parcial- así como la exigencia de los condicionantes que resulten del Estudio de Integración Paisajística.

b) Incompatibilidad con afectaciones territoriales.

Donde haya una afectación sectorial que limite la aplicación de la DT 24, aquella prevalecerá sobre la regularización que permite la DT 24. Lo explicaba muy bien -aunque hoy está derogado- el artículo 63.2 de la Ley 16/2005, de la Generalitat, urbanística valenciana («Límites a la potestad de planeamiento»), cuando establece que: "2. La potestad de planeamiento estará sujeta al resto de determinaciones derivadas de la Ley de ordenación del territorio y protección del paisaje y las derivadas de las legislaciones sectoriales aplicables".

Por consiguiente, la regularización no puede prevalecer sobre las afectaciones sectoriales (carreteras, costas, etc.), y no procederá allí donde la afectación sectorial la impida íntegramente; sin perjuicio de que, en aplicación del principio de proporcionalidad, proceda parcialmente allí donde sea posible conjugarla con la afectación sectorial.

c) Dificultar la implantación de infraestructuras.

A pesar de que el texto normativo no especifica qué tipo de infraestructuras limitan la regularización, la interpretación tiene que ser amplia para que no pueda admitirse que actividades que tienen su origen en un ilícito impidan o condicionen la implantación de infraestructuras de todo tipo ligadas al interés público.

Por consiguiente, la preservación de este interés público tendrá que prevalecer frente al derecho a regularizar que otorga la DT 24. Por otro lado, por infraestructuras han de entenderse aquellas establecidas por el mismo planeamiento y destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (desde la infraestructura verde, a estaciones depuradoras, depósitos de agua u otros similares).

d) Proximidad en zonas residenciales o posibles usos residenciales futuros.

Ha de tratarse de industrias que por sus características e impacto resulten incompatibles con el uso residencial, al cual claramente el legislador da preferencia. No se diferencia si el uso residencial existente tiene que ser o no acorde al planeamiento, basta que exista un uso residencial que pueda resultar incompatible con la industria para que no pueda activarse el proceso de urbanización.

En cuanto a la distancia admisible, visto que la ley no establece ninguno, habrá que ajustarse a la casuística. Así, para cada caso concreto, tendrán que atenderse las circunstancias específicas del supuesto que, lógicamente, tendrán que ponderar la distancia en función de los impactos que sobre el residencial existente genere, en términos de molestias, peligrosidad, etc., la actividad industrial a regularizar conformemente con la legislación ambiental de control de actividades.

Por otro lado, la alusión que la DT 24.3 efectúa a "posibles usos residenciales futuros" no puede aceptarse sino desde el momento en que estos usos residenciales presentan un determinado

grado de concreción. En ningún caso tiene que ser inferior a lo establecido en el artículo 52 TRLOTUP, al inicio del procedimiento mediante la presentación, por el órgano promotor frente al órgano ambiental, del borrador de planeamiento y el documento inicial estratégico de una iniciativa de planeamiento.

10. ¿En qué plazo puede solicitarse la DICr?

El plazo para solicitar la tramitación de la DICr finaliza el 31 de diciembre de 2021.

- Este plazo es para solicitar la DICr.
- La solicitud tiene que acompañarse de la documentación requerida en el artículo 223 del TRLOTUP.

11. ¿En qué plazo tiene que solicitarse la autorización ambiental que corresponda?

Desde que se obtiene la DICr (es decir, desde la fecha de la notificación de la resolución) el promotor tiene tres años para obtener la autorización ambiental que corresponda, de acuerdo con la Ley 6/2014.

12. ¿Qué efectos tiene la no regularización de la actividad?

En caso de no obtenerse la autorización ambiental en el plazo de tres años después de la obtención de la DICr, por causas imputables al promotor de la actividad, será procedente la caducidad de la DICr, con los efectos establecidos en el artículo 225.4 del TRLOTUP, es decir, el cierre de la actividad y el desmantelamiento de construcciones e instalaciones.

Pasados los plazos indicados en los párrafos anteriores, sin haber conseguido la plena legalización de la actividad, esta tendrá que dejar de ejercerse, con independencia de que el promotor de la actividad haya iniciado o no el procedimiento de regularización, puesto que la consecuencia de la no regularización se predica de todas las actividades existentes e irregulares, no solo de aquellas que hayan iniciado el procedimiento de legalización.

De tal manera que la Ley 1/2019, respecto de las actividades irregulares, es una ley de punto final que concede un plazo para la regularización y una cautela referida al hecho de que, vencido el plazo sin haberse conseguido esta regulación, será procedente la clausura antes referida.

13. ¿La regularización de la actividad comporta la legalización de la edificación en la cual se desarrolla?

No. La disposición transitoria quince tiene por objeto actividades que se ejercen en edificaciones respecto de las cuales ha prescrito la acción de la Administración para restaurar la legalidad urbanística, por lo cual se trata de edificaciones sin licencia de obras.

14. ¿Qué régimen jurídico se aplica a la DICr?

El régimen jurídico de la DICr será el establecido en la DT 24, régimen que se aplicará con carácter preferente al régimen ordinario. Sin embargo, en todo lo no previsto en la DT 24 se aplicará el régimen ordinario de las **DIC** artículos 211 y 214 y siguientes de la TRLOTUP. Por eso establece esta DT que se requerirá de acuerdo con el artículo 220.3 y 4 un estudio de integración paisajística y no podrán autorizarse edificaciones o usos incompatibles con los informes de patrimonio cultural o los documentos ambientales, que resulten exigibles de acuerdo con la normativa sectorial.

15. ¿Cómo se regularizan las industrias y actividades que estén situadas en unidades de ejecución en suelo urbano o en sectores de suelo urbanizable? (DT 24.5)

La DT 24.5 establece dos mecanismos sobre este tema:

1) Ejecutando las previsiones del planeamiento, pudiendo efectuar, si fuera necesario, modificaciones de la ordenación detallada para subdividir la unidad o unidades de ejecución inicialmente previstas.

En este punto no hay régimen de excepcionalidad, se aplica el procedimiento ordinario de planeamiento. Se tienen que ejecutar las normas de planeamiento, sin perjuicio de que estas se puedan modificar mediante una modificación del planeamiento, pero sin que se establezca ningún régimen especial respecto de la ejecución del planeamiento, ni respecto de la posible necesaria modificación.

2) Clasificando el suelo como no urbanizable para después aplicar el régimen jurídico de la DICr.

a) La desclasificación exige la tramitación de una modificación de planeamiento que tiene carácter estructural por afectar la clasificación de suelo. Esta modificación es sencilla atendiendo a su objeto, pero tendrá que mantenerse el equilibrio de infraestructuras, equipamientos y dotaciones adscritas a este suelo y que estuvieran vinculadas a otros ámbitos de planeamiento.

b) La desclasificación de suelo será en todo caso una decisión administrativa adoptada en función de los intereses generales. Por lo tanto, su finalidad no puede ser exclusivamente la regularización de la industria.

c) La desclasificación tendrá que estar aprobada en el plazo de tres años desde la publicación de esta disposición, es decir, antes del 07/02/2022.

16. ¿Cuál es el plazo máximo de uso y aprovechamiento por el cual se tiene que otorgar la DICr?

La disposición transitoria 24 de la TRLOTUP no especifica un plazo de uso y aprovechamiento para las **DIC** de regularización, por lo tanto, remite al régimen ordinario del artículo 222 de la TRLOTUP. Dicho artículo establece un plazo **máximo de 30 años**, que obviamente puede ser modulado discrecionalmente por la Administración, y que **en ningún caso supone el otorgamiento automático de 30 años como regla general**. La discrecionalidad exige que la decisión sea motivada y, además, la Constitución proscribiera la arbitrariedad.

Si bien no se establecen criterios para determinar el plazo por el cual se concede, podemos encontrar referentes en la Ley del 1992 que, en su preámbulo, señala criterios como el mayor o menor

grado de acondicionamiento en la ordenación del territorio, el plazo de amortización de la inversión a realizar o la garantía para el inversor que la autorización tiene un periodo mínimo de vigencia que pueden ser asumidos en estos supuestos.

En la determinación del plazo de vigencia de la DIC de regularización no podemos obviar el tiempo que estas actividades han estado en funcionamiento pues es evidente que esta circunstancia puede incidir directamente en unos de los criterios que se apliquen en su determinación, en concreto el criterio de plazo de amortización de la inversión a realizar. Así, el plazo de la declaración de interés comunitario de regularización, previa consulta al ayuntamiento, se concederá para un máximo de 30 años, empleando en esta determinación los criterios indicados en el párrafo anterior y que son los que están aplicándose en la actualidad por los órganos gestores, previa consulta al ayuntamiento, **siendo la fecha de inicio del cómputo del plazo de estas declaraciones la del inicio de hecho de la actividad.**

En caso de que la actividad haga más de 20 años que está en funcionamiento de manera irregular, se considerará que se tendrían que conceder como máximo 10 años, puesto que al menos la regularización ambiental de la actividad exigirá seguro alguna inversión que se ha de tener en cuenta.

Por último, las prórrogas se podrán conceder por el mismo plazo por el cual se ha concedido la DICr, independientemente de la modulación que implica en la práctica la aplicación de este criterio.