

AL LEGISLADOR VALENCIANO
AL CONSELLER DE MEDIO AMBIENTE, INFRAESTRUCTURAS Y TERRITORIO
AL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO, PAISAJE, EVALUACION
AMBIENTAL

PROPUESTA EN EL TRÁMITE DE PARTICIPACION CIUDADANA EX POST
ART. 133, 2 LEY 39/2015 A LA REFORMA DE LA LEGISLACION
URBANISTICA VALENCIANA SEGÚN DOGV 18 DE SEPTIEMBRE DEL 2024

Dº Argimiro Mayoral Sánchez (vecino de Valencia) y Dª Ana Maria Martinez Navas (vecina de Altea con DNI 52.781.368A), con domicilio ambos, a efectos de notificaciones en Avda. Cortes Valencianas nº 39, 9º-B, 46015, Valencia, email: amayoral@zeal.es, tfno.: 659 966 033, exponen;

En el DOGV nº 2024/9484, de 18 de septiembre del 2024, se publicó la Resolución de 16 de septiembre de 2024, del Conseller de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio por la que se inicia el proceso para la elaboración del anteproyecto de Ley de la Generalidad Valenciana para la **reforma de la legislación urbanística y ordenación del territorio**.

El mismo en su apartado *Otros Asuntos*, refiere que se procederá al *“Estudio de posibles modificaciones en relación con los procesos de regularización de construcciones ilegales en SnU, estudiando la posibilidad de instrumentar determinados supuestos mediante proyectos de obra y con un posible replanteamiento de la actual regulación (**minimización de impactos ambientales y territoriales**)”*.

Deseamos poner de manifiesto nuestra experiencia en la tramitación de tales procesos de minimización, para aportar con ello, alguna sugerencia que podría mejorar notablemente la situación actual.

Hasta la fecha, y durante los 5 años transcurridos desde la implantación de las minimizaciones por **Ley 1/2019 en el TRLOTUP, art. 210, 211 y 211 bis, hoy arts. 228 a 231 del Decreto Legislativo 7/2024**, hemos seguido el curso judicial ante los distintos tribunales y jurisdicciones, de forma que podemos concluir que **el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sala contenciosa, ha determinado la inviabilidad jurídica de TODOS los procesos de minimización que se han sometido a su consideración, tanto colectivos como individuales, en los que existía una sentencia previa del ámbito contencioso administrativo confirmatoria (desestimatoria) del acto administrativo de restablecimiento de la legalidad urbanística, incluso aunque dicha sentencia hubiera acordado la inadmisión del recurso por extemporáneo.**

Hasta el momento actual, octubre 2024, no existe ningún pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, favorable a una minimización sino que todas las Sentencias que existen hasta ahora, han confirmado los acuerdos municipales de inadmisión de minimizaciones, tanto colectivas como individuales.

Por su parte **el Tribunal Supremo, Sala Tercera, ha inadmitido cualquier consideración sobre tales procesos**, entendiendo que se trata de

una cuestión de competencia autonómica y por ello, de exclusivo conocimiento del TSJ de la Comunidad Valenciana.

Al tiempo de la redacción de la presente propuesta, octubre del 2024, se encuentra en tramitación, un **nuevo intento de admisión ante el Tribunal Supremo, e igualmente se ha iniciado un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional**, mediante el cumplimiento de los requisitos previos, esto es, la tramitación de un incidente de nulidad contra las Sentencias del TSJ de la Comunidad Valenciana.

Así pues, a octubre del 2024, el pronunciamiento judicial del TSJ de Valencia, es de ratificación absoluta de cuantos Acuerdos municipales impidan, dificulten o denieguen las minimizaciones, tanto individuales como colectivas, aun cuando se cumplan todos los requisitos establecidos en la actual regulación, ratificando los acuerdos municipales de inadmisión de la tramitación de minimizaciones.

A lo anterior debe añadirse, que, tratándose de una cuestión de naturaleza urbanística, cabe la acción pública, por lo cual cualquier ciudadano o asociación, incluso de fuera de la Comunidad Valenciana, podría interponer un recurso contra un Acuerdo municipal favorable a una minimización -individual o colectiva- que llegaría al Tribunal Superior de Justicia de Valencia, y que éste, manteniendo el criterio actual, anularía.

Además de la anterior grieta de seguridad jurídica, debe resaltarse que la doctrina plasmada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana **se proyecta sobre otros órdenes jurisdiccionales**,

especialmente el penal, dado que los delitos urbanísticos se configuran en función de que la vivienda sea o no autorizable, ex post arts. 319 y 320 CP, dando lugar a supuestos en que una persona puede ser condenada penalmente hasta a 5 años de prisión, si su Ayto o el TSJ de la CA desestima su minimización, siendo que por esa misma vivienda también en SnU pero en otro municipio, no habría delito si su Ayto admitiera la minimización.

Las consideraciones aquí expuestas, en su mayoría, ya se vertieron en el trámite de información pública, -ex post art. 117 del Reglamento de Les Corts Valencianes-, como ENMIENDA AL PROYECTO DE LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA GENERALITAT CON RE Nº 23.509, (***“Proyecto de ley”***), si bien, desconocemos cuál ha sido el curso de nuestra enmienda a día de la fecha. No hemos recibido ninguna comunicación al respecto.

1º SUGERENCIA; *Eliminación de la actual regulación, de cualquier referencia a Sentencias previas a la solicitud del procedimiento de minimización ante el Ayuntamiento y regulación de las denegaciones anteriores. Segunda oportunidad.*

La actual regulación del art. 228,3 párrafo subrayado a continuación, del Decreto legislativo 7/2024, es el causante de la inseguridad de que adolecen estos procesos.

“Artículo 228.- (...)

3. Únicamente podrán legalizar la obra y el uso residencial, a través de su inclusión en el ámbito de los instrumentos regulados en este capítulo, las edificaciones completamente acabadas antes del 20 de agosto de 2014. Y ello con independencia de la situación jurídico-administrativa en la que se encuentren, y a salvo del contenido de las sentencias judiciales que sobre las mismas hayan recaído, que se deberán cumplir de acuerdo con lo que se disponga en las resoluciones de ejecución que los tribunales dicten.

La referencia subrayada, está siendo interpretada de forma muy dispar dependiendo del Ayuntamiento que tramite el procedimiento; si **el Ayuntamiento NO tiene voluntad de aplicar** estos procedimientos, entenderá, que CUMPLIENDO LOS REQUISITOS, y existiendo una Sentencia previa a la solicitud del particular, por este solo hecho, el Ayuntamiento NO ADMITIRA la tramitación del proceso de minimización. **Es la interpretación restrictiva del art. 228, 3 del Decreto Legislativo 7/2024.**

En este caso, da igual cuál sea el contenido de la Sentencia previa a la petición de la minimización, o su antigüedad, o su orden jurisdiccional, o lo que disponga su FALLO, pues la simple existencia de una Sentencia previa a la solicitud del particular es suficiente para inadmitir el proceso de minimización. La vivienda no accederá al Registro de la Propiedad, ni al mercado hipotecario, quedando al albur de una futura demolición por la sola interpretación que haga el Ayuntamiento de la existencia de una Sentencia previa. Esta alegación está fundamentada en casos concretos.

Pero si el Ayuntamiento SÌ tiene voluntad de aplicar estos procedimientos, entenderá que CUMPLIENDO LOS 3 REQUISITOS, y existiendo una Sentencia previa a la solicitud del particular que No imponga obligatoriamente la demolición de la vivienda, el proceso de minimización DEBERÁ ADMITIRSE.

Bajo esta interpretación, lo importante es el contenido de la Sentencia, de forma que, si la misma NO IMPUSO LA DEMOLICION OBLIGATORIAMENTE, la minimización deberá tramitarse por el Ayuntamiento correspondiente OBLIGATORIAMENTE. En estos casos, la vivienda accederá al Registro de la Propiedad y al mercado hipotecario, quedando al margen de la demolición.

Es la interpretación en pro de la minimización del impacto ambiental producido por estas viviendas.

El agravio comparativo llega a su máxima expresión, cuando el Ayuntamiento sí admite a trámite el proceso de minimización de una vivienda, pero no de otra, ambas con las mismas irregularidades y en idéntica localización, pero existiendo Sentencia (incluso de inadmisión del recurso judicial por extemporáneo) sobre una sí y sobre otra no. La misma irregularidad recibe un trato distinto dependiendo del sólo hecho de que exista una Sentencia sobre una de ellas y no sobre la otra.

Con el anterior proceder, se llega a una interpretación injusta e ilógica, por la cual dos viviendas idénticas, situadas en la misma ubicación, con las mismas órdenes administrativas de restablecimiento de la legalidad conculcada, por la misma infracción, si la orden municipal de una de las viviendas fue recurrida ante los Tribunales y la otra no, sólo podrá acogerse

a la minimización aquella vivienda que no recurrió la orden municipal de restablecimiento de la legalidad, aun cuando la Sentencia no imponga la demolición. La que sí recurrió, por el simple hecho de haber acudido a los Tribunales, no podrá acogerse a la minimización, cualquiera que fuere el sentido de la Sentencia recaída.

De esta forma, el haber recurrido a los Tribunales se alza como un castigo que impide el acceso al Registro y al mercado hipotecario y ello con independencia de cuál sea el contenido de la Sentencia.

Por todo lo anterior, se propone la eliminación de cualquier referencia a Sentencias previas a la solicitud del particular y para acoger aquellas minimizaciones que fueron rechazadas en el pasado por este solo motivo, se propone la incorporación de un artículo específico (que podría ser en forma de disposición adicional) con la siguiente redacción:

"1.-Los procediminetos de minimización anteriores a la presente Ley, fueren individuales o colectivos que, a la entrada en vigor de ésta, no hayan alcanzado su finalidad por cualquiera que fuere la causa, DEBERÁN solicitar una nueva minimización (o nueva terminología) en el plazo de 3 meses, ajustada a la nueva regulación contemplada en presente Ley. El Ayuntamiento tendrá un plazo de 3 meses para la admisión a trámite de las nuevas solicitudes, transcurrido el cual, se entenderán admitidas por silencio positivo. Durante el curso de dicha tramitación, quedarán en suspenso las acciones de restablecimiento de la legalidad y sancionadoras".

2.-Aquellas solicitudes de minimización, fueren individuales o colectivas, que hubieren sido inadmitidas a trámite por el Ayuntamiento correspondiente, por causa de la redacción originaria del art. 210,3 del TRLOTUP y su correlativo posterior art. 228,3 del TRLOTUP, deberán acogerse a lo dispuesto en el apartado anterior. Podrán acompañarse de informe expedido por las Entidades colaboradoras de la Administración (ECUV) en los términos establecidos en la Disposición Adicional cuarta del Decreto 7/2024”.

3.- La existencia de Sentencias previas a la solicitud del particular, no podrá ser causa de inadmisión del proceso de minimización.”

2º SUGERENCIA; Viviendas implantadas irregularmente en SnU que cuenten con inscripción en el Registro de la Propiedad con anterioridad al año 2009.

Hasta el año 2009, la legislación registral permitía la inscripción de viviendas en SnU, sin exigir la aportación de la licencia municipal. Los particulares declaraban la obra nueva ante notario, acompañándola de un certificado de antigüedad expedido por técnico competente. Tras ello, el Registrador lo notificaba al Ayuntamiento correspondiente y a los colindantes y si nadie formulaba oposición, se procedía a la inscripción registral.

Este sencillo procedimiento permitió la inscripción registral de un número importante de viviendas en SnU, que no contaban con licencia municipal. De esta forma, la inscripción registral permitió que estas viviendas accedieran al tráfico jurídico en todas sus formas.

No parece coherente que tales viviendas, deban someterse a un procedimiento de minimización después de tantos años, puesto que la legislación registral se modificó en 2009, momento a partir del cual, se empezó a exigir la licencia municipal. Algunas de ellas, hoy, se encontrarán en posesión de terceros de buena fé, que ahora, tantos años después, se verán obligados a un procedimiento de minimización para regularizar.

Por esta razón, proponemos una disposición adicional o artículo específico, que contemple la singularidad de todas las viviendas en Snu, que alcanzaron la inscripción registral sin contar con la correspondiente licencia con anterioridad al año 2009, por haberse acogido a la legislación registral entonces vigente. En estos casos, entendemos que no debería ser necesario la minimización o que lo debiera ser de forma muy simplificada.

Proponemos la siguiente redacción:

“Aquellas viviendas, inscritas en el registro de la propiedad con anterioridad al año 2009, no requerirán la tramitación de un proceso de minimización, considerándose regularizadas con la aportación de la inscripción registral descriptiva de dicha vivienda”.

3º.- SUGERENCIA; La terminología y justificación de estos procesos.

La denominación como procesos de MINIMIZACION, no ha calado en la ciudadanía, ni en los Tribunales, ni tampoco en los Ayuntamientos. No se comprende el término MINIMIZACIÓN, pues se identifica con una

LEGALIZACIÓN ENCUBIERTA, que no convence. El argumento medioambiental resulta necesario, pero es insuficiente para convencer.

Por ello, entendemos que debe añadirse un plus de motivación que, junto al medioambiental, debería pivotar sobre la **NECESIDAD de combatir las tensiones inflacionistas del precio de la vivienda**, para lo cual debería explicarse (en la exposición de motivos o en el articulado) que estos procesos tienen por objeto la introducción en el mercado inmobiliario de viviendas no inscritas en el Registro de la Propiedad, situadas en los diseminados de las ciudades, lo que permitirá el acceso al mercado inmobiliario de las mismas (se cuantificaron en 307.000 viviendas).

El interés general que subyace en este último argumento, - acceso al Registro de la Propiedad y al mercado inmobiliario- justifica la obligatoriedad de estos procesos, que deberían iniciarse de oficio por parte de los propios Aytos o de la Agencia Valenciana de Protección del Medio Ambiente, y cuya omisión, justificaría la imposición de sanciones.

El acceso al Registro de la Propiedad y con ello el acceso al mercado hipotecario, de las viviendas objeto de minimización, resulta comprensible para rebajar las tensiones inflacionistas del mercado de la vivienda y debiera imponerse de forma coercitiva por este sólo motivo.

Consideramos que una mayor exposición sobre este argumento, complementaria la justificación medioambiental y contribuiría al convencimiento general de esta figura.

4º SUGERENCIA. - *La tramitación del procedimiento administrativo, es sumamente densa; debiera agilizarse.*

En este sentido, podemos observar el Decreto – Ley de Baleares 3/2024 publicado en el BOIB del pasado 28 de mayo del 2024, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Islas Baleares, el cual contempla una normativa transitoria que permite la legalización de determinadas edificaciones que se encuentren fuera de ordenación urbanística en suelo rústico, si bien con alguna diferencia respecto a la regulación valenciana, pero en todo caso, contemplando una sólo fase procedimental, cual es la petición de licencia sin pronunciamiento previo por el Pleno.

Si bien el Decreto – Ley Balear sólo alcanza a las construcciones en las que NO haya operado la prescripción de la acción de restablecimiento, el mismo no podría ser directamente transpuesto a nuestro derecho valenciano, al estar establecida la imprescriptibilidad de las acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística administrativas en los suelos protegidos, imprescriptibilidad que opera INCLUSO en los suelos que están protegidos SOLO por el Plan General.

Para simplificar los procedimientos de las actuales minimizaciones, proponemos lo siguiente;

a.- La declaración por el Pleno requiere un esfuerzo pedagógico destinado a la comprensión de estos procesos, que no es necesario. El procedimiento, podría estar residenciado en una única fase, que sería la

petición de la licencia con aportación de toda la documentación expresamente establecida en la Ley o en el Reglamento, dando cuenta con posterioridad al resto de órganos municipales, Pleno o Junta de Gobierno. Así habría un único acto administrativo de concesión o denegación de la licencia, y no dos como en la actualidad.

b.- Resultaría conveniente establecer expresamente, la posibilidad de que las solicitudes de minimización, se puedan acompañar del informe *expedido por las Entidades colaboradoras de la Administración (ECUV) en los términos establecidos en la Disposición Adicional cuarta del Decreto 7/2024*. Ello evitaría el trámite de informe por parte de los servicios municipales, lo que dilata considerablemente la resolución de estos procedimientos.

c.- la solicitud debería conllevar la paralización del procedimiento de restablecimiento de la legalidad y del procedimiento sancionador hasta su completa resolución, paralización que debiera operar desde el mismo momento de su presentación ante el Registro Municipal, y no como en la actualidad, que sólo se paraliza si se consigue su admisión a trámite, ya que entre la presentación y la admisión a trámite, pueden transcurrir varios meses e incluso años en algunos Ayuntamientos.

d.- el transcurso del plazo de 3 meses, debería implicar la concesión de la licencia por silencio positivo, o al menos la admisión a trámite, como excepción a la regla general del silencio negativo en suelos no urbanizables.

e.- Sería conveniente fijar taxativamente las acciones medioambientales a acometer, sin dejar que las mismas se establezcan según el criterio de los distintos Ayuntamientos. Del mismo modo, la documentación a aportar, pues se exige muy diversa dependiendo del Ayto.

5º.- SUGERENCIA. – *Los distintos procedimientos para la protección de suelos y su distinta intensidad. Imprescriptibilidad de las infracciones urbanísticas en la legislación valenciana.*

En la actualidad, la normativa valenciana contempla un plazo de prescripción de 15 años para los SnU comunes y la **imprescriptibilidad para los SnU protegidos**.

Sin embargo, en el actual Derecho penal europeo (incluyendo el Código penal español) la imprescriptibilidad sólo está admitida para los delitos de lesa humanidad (genocidio).

Resulta sumamente llamativo que el derecho valenciano, iguale el tratamiento de las infracciones urbanísticas y el restablecimiento de la legalidad en suelos protegidos, con delitos tan graves como el genocidio, lo que además suscita fuertes dudas de constitucionalidad.

El legislador valenciano tiene competencia para establecer el plazo que desee a efectos de prescripción, pero la imprescriptibilidad no está justificada, al atentar contra el principio de seguridad jurídica e igualar bienes jurídicos que no son comparables.

Además, en la actualidad las Administraciones cuentan con muchos medios que facilitan la labor inspectora, tales como vuelos anuales de los distintos institutos cartográficos, gratuitos y fácilmente accesibles a través de las correspondientes webs, el acceso libre a toda la información catastral, drones a disposición de los servicios municipales de inspección y policías locales, e incluso un órgano específico para la disciplina urbanística, como es la Agencia Valenciana de protección del medio ambiente.

A lo anterior, debe añadirse que no todos los suelos protegidos lo han sido por el mismo procedimiento, ni con la misma intensidad. La mayor parte de los suelos protegidos lo han sido ÚNICAMENTE por los correspondientes Planes Generales de Ordenación Urbana, sin que tal protección se contemple en ninguna figura normativa, sino simplemente en el PGOU. En muchos de ellos, la protección consiste únicamente en prohibir los USOS RESIDENCIALES, pero permitiendo otros usos, tales como agrícolas, cinegéticos, o recreativos medioambientales, para los que sí se admiten edificaciones con las mismas determinaciones que en el Suelo no urbanizable común, es decir, un 2% de ocupación.

Consideramos pues que deberían tener regulaciones distintas a efectos del plazo de prescripción.

La repercusión inmediata de la protección de un suelo es su empobrecimiento a efectos económicos, por lo que los procesos para la protección de suelos a través ÚNICAMENTE de Planes Generales, deberían conllevar una motivación reforzada que implicara la aprobación ESPECIFICA

Y SINGULAR, por Ley autonómica. Sólo así se podría justificar, que toda protección tenga la misma regulación. De lo contrario, deberían contemplarse diferentes determinaciones dependiendo del procedimiento seguido para su protección y de su intensidad.

6º SUGERENCIA. - *Prescripción del delito urbanístico declarada en Sentencia penal firme, y la correlativa prescripción de la infracción urbanística.*

Por último, hemos de resaltar que la existencia de una Sentencia penal que declare la prescripción del delito urbanístico (5 años), debería conllevar la prescripción de la infracción urbanística y de su restablecimiento, pues el transcurso del tiempo es un hecho objetivo que debe tener la misma consecuencia en ambas parcelas del derecho, en virtud del principio de *“quien puede lo más también puede lo menos”* lo que aportaría coherencia al sistema y seguridad jurídica, máxime conociendo la realidad de los procesos penales, con duraciones superiores en muchos casos, a los 10 años.

No está justificado que tras procesos penales con duraciones tan dilatadas que acaban con Sentencias penales de exención de la responsabilidad por prescripción del delito urbanístico (art. 319 y 320 del C.P), los Ayuntamientos procedan al restablecimiento de la legalidad ejecutando demoliciones acordadas mucho tiempo atrás, y así sometiendo al particular, a un nuevo calvario, ahora administrativo, a quien ha sido declarado exento de responsabilidad penal por efecto de la prescripción del delito urbanístico.

La prescripción del delito declarada en Sentencia penal, debería conllevar la prescripción de la infracción administrativa y el correlativo restablecimiento de la legalidad.

Por todo lo anterior,

SOLICITAMOS

Se tengan en cuenta las sugerencias expuestas, fruto de la experiencia en la tramitación de estos procesos, dejando a su consideración, nuestro desinteresado ofrecimiento para exponer y explicar las desigualdades, las contradicciones y la inseguridad jurídica que está produciendo la aplicación del actual art. 228,3 del Decreto- legislativo 7/2024, así como las demás expuestas.

En Valencia, a 14 de octubre de 2024

Fdo.: Argimiro Mayoral Sánchez y Ana Maria Martinez Navas