

PROPUESTAS A LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA GENERALITAT, DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Vista la Consulta pública previa en relación con el anteproyecto de ley de la Generalitat, de reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana realizada mediante el Anuncio publicado en el DOGV Núm. 9939 / 18.09.2024, procedemos a realizar las siguientes aportaciones en relación con el suelo no urbanizable y otras cuestiones relativas a los procesos de regularización de construcciones ilegales en suelo no urbanizable:

APORTACIONES

1. ESTUDIO DE MEDIDAS PARA FAVORECER LA IMPLANTACIÓN DE ACTIVIDADES TERCIARIAS, DE OCIO RECREATIVAS EN EL SUELO NO URBANIZABLE.

Se propone la modificación del artículo 211 del TRLOTUP y la DIC para que sea posible una compatibilidad de determinados usos en una misma parcela en suelo no urbanizable. Se trata de simultanear en una misma parcela varios usos que puedan resultar compatibles entre sí, siempre con respeto al porcentaje de ocupación total de la parcela. En caso de varios usos que requieran DIC la posible compatibilidad de usos deberá ser utilizada en la DIC a solicitar. Por ejemplo, una parcela con una vivienda unifamiliar que pretenda realizar una actividad terciaria o de ocio recreativo en suelo no urbanizable (ocio, turismo activo, formación o albergue de animales) o una vivienda o edificación vinculada a la actividad agropecuaria que además quiera comercializar sus productos. Todo ello con los informes sectoriales de las administraciones con competencias en materia de usos a simultanear.

2. 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).

- 2.1 Mejoras en la regulación vigente en los artículos 228 a 231 del TRLOTUP para incentivar la tramitación de expedientes de minimización de impacto territorial.

En primer término, tras la aplicación del régimen de minimización de impacto se pueden detectar diversas situaciones que podrían corregirse en una futura modificación legal. En este sentido, se producen situaciones en que los ayuntamientos deniegan las solicitudes de minimización individualizada presentadas por los particulares por la falta de una previa delimitación municipal de los núcleos consolidados de viviendas. El artículo 228.1 del TRLOTUP dice expresamente que: “El plan general estructural, o cualquier instrumento de planeamiento con capacidad de establecer la ordenación estructural, podrán delimitar como zona urbanística en el suelo no urbanizable los núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial, cuya

implantación se haya efectuado al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación”. Este artículo en relación con el artículo 230 del TRLOTUP que regula las actuaciones de minimización de impacto territorial generado por las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable se llega a la conclusión de que en aquellos municipios donde el planeamiento municipal aún no ha hecho uso de la posibilidad que le otorga el artículo 228.1, y que son la práctica totalidad de municipios de la Comunidad Valenciana, la concreta decisión desde una solicitud de minimización que puede efectuar una persona propietaria de edificación irregular deba tramitarse mediante el plan especial y programa de minimización o mediante declaración plenaria por el Ayuntamiento de situación individualizada de minimización debe pertenecer a los técnicos municipales, pues de sus informes se desprenderá si cabe o no la citada declaración de situación individualizada. Esta situación puede conllevar situaciones de cierta arbitrariedad y de disparidad de criterios, por lo que la propuesta es la que se introduzca un nuevo apartado que establezca la obligatoriedad de los municipios de adoptar en un plazo determinado, un documento que delimite previamente qué concretos núcleos consolidados de viviendas irregulares han de someterse necesariamente a plan especial y programa de minimización, dejando el resto de edificaciones aisladas irregulares abiertas a la posibilidad de tramitar su minimización individualizada, y solo dónde factores geográficos y urbanísticos lo aconsejen rotundamente debería orientarse la minimización mediante el plan especial dado que se trata de un procedimiento mucho más complejo que la declaración de situación individualizada.

Otra situación que debería evitarse es la se produce cuando un municipio deniega la solicitud de minimización individualizada por encontrarse esas viviendas en núcleos consolidados de viviendas en un ámbito delimitado, pero que sin embargo el ayuntamiento no ha desarrollado los planes especiales y programas de minimización, y en consecuencia el propietario queda imposibilitado de facto a llevar a cabo la minimización hasta la existencia del plan especial. Por ello se proponen establecer un plazo para terminar con los efectos de esa situación de inactividad que debe quedar acreditada, en cualquier caso; de ahí que establecer un régimen específico para que los propietarios de viviendas incluidos en un núcleo consolidado de vivienda delimitado puedan pasarse al régimen de la minimización individualizada sí el ayuntamiento no ha llevado a cabo su obligación en un plazo determinado, por ejemplo, 2 o 3 años por inactividad municipal. Si después se aprueba el pertinente plan especial y programa de minimización podrán contribuir al coste amiento de las obras de minimización que puedan derivarse. Sería un supuesto en que se posibilitaría la minimización individualizada tras la inactividad municipal en la tramitación del plan especial.

Para una adecuada secuencia del procedimiento de minimización hasta su finalización se proponer fijar unos plazos máximos para solicita la licencia de minimización y de la licencia de ocupación aportándose documentación técnica que justifique la realización de las obras de minimización y las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Así se recomienda que, una vez finalice la ejecución de las infraestructuras programadas para la minimización, se solicite en el plazo máximo de un año, la pertinente licencia de minimización de cada vivienda particular, y una vez obtenida la misma, en el ulterior plazo de dos años se solicite la pertinente licencia de ocupación. De la misma forma en el artículo 230 del TRLOTUP sería necesario establecer también la obligatoriedad de

solicitar la licencia de minimización de cada vivienda particular aislada en el plazo de un año desde el acuerdo plenario antes citado, y, una vez obtenida ésta, la obligatoriedad de solicitar la licencia de ocupación con cuya obtención habrá finalizado el proceso de minimización y regularización urbanística

Por último, una consideración a tener en cuenta en la regulación actual sería clarificar las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas sometidas a un procedimiento de minimización de impacto territorial para la obtención de la licencia de ocupación tras haber obtenido previamente la licencia de minimización en cuanto que no pueden ser los mismos que los exigidos por la legislación estatal.

2.2 Replanteamiento de la actual regulación.

La figura la minimización de impacto territorial pretende realizar obras que minimicen los efectos negativos en el impacto territorial, nunca urbanizar el suelo no urbanizable. Las obras imprescindibles de minimización serán los previstos en el artículo 229.3 a) del TRLOTUP: “En particular, debe incluir, preceptivamente, un sistema de depuración de vertidos de todo tipo, que se puede agrupar por viviendas, unos espacios destinados a la recogida regular de residuos sólidos, un sistema viario que permita un acceso rodado seguro a las edificaciones y la adecuada conexión del núcleo de viviendas con la red viaria. Asimismo, si resulta posible desde el punto de vista económico, técnico y ambiental, la disposición de un sistema de suministro de agua potable y de energía eléctrica”. No es necesario el suministro de agua potable y de energía eléctrica, sino la depuración de vertidos, recogida de residuos sólidos y acceso rodado seguro.

Si el objeto es realizar las obras, quizás no sea justificado realizarlas mediante un instrumento de ordenación de usos a futuro como es un instrumento de planeamiento general, que es difícil de tramitar. La regulación de usos en suelo no urbanizable es una determinación de la ordenación estructural que necesita un instrumento de planeamiento. No obstante, y en caso de la minimización de impacto, los usos ya están implantados, y no necesitan nueva ordenación, de modo que, el plan especial de minimización podría ser sustituido por un proyecto de obra ordinaria del artículo 190.3 del TRLOTUP sobre el deber de dotación de servicios urbanísticos básicos y de incorporación de medidas de integración paisajística, de los propietarios y que supondría una tramitación más ágil. Por tanto, cabe reflexionar si los planes especiales de minimización de impacto pueden ser sustituidos por los proyectos de obra pública de minimización de iniciativa pública o privada y que estarían financiados por cuotas de minimización de impacto.

Una mejora importante sería precisar en la ley urbanística los servicios urbanísticos básicos para el suelo no urbanizable, para que no exista contradicción entre los artículos 190, 211, y 228 y siguientes del TRLOTUP al tener en cuenta el objeto de la minimización de impacto y que las edificaciones son preexistentes. A mi juicio, coincido que los servicios urbanísticos básicos deben corresponderse con los que se describen en el artículo 229.3 a) del TRLOTUP.

En cualquier caso, debe mantenerse el procedimiento de declaración de situación individualizada.



3. IMPLMENTAR MEDIDAS QUE FAVOREZCAN A LOS MUNICIPIOS CON RIESGO DE DESPOBLAMIENTO, EN SITUACIÓN DE INTERIOR Y DE ESCASA POBLACIÓN.

Implementar medidas que favorezcan a los municipios con riesgo de despoblamiento, caracterizados en general por ser vulnerables, en situación de interior y de escasa población. Estas medidas, en definitiva, deberán tener la consideración de discriminación positiva, cuyo objetivo fundamental deberá ser la lucha contra el despoblamiento.

3.1 Instrumentos de planeamiento en los municipios con riesgo de despoblamiento.
Planes generales estructurales mancomunados (artículo 18 TRLOTUP).

El artículo 42 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana regula los instrumentos de planeamiento en los municipios con riesgo de despoblamiento. En el artículo 42.1 se dice expresamente que “En los reglamentos que desarrollen el 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), ya sean en materia de planeamiento territorial o urbanístico, se tendrán en cuenta medidas para agilizar la tramitación de los planes en los municipios en riesgo de despoblamiento”. Al no existir un reglamento de desarrollo en materia de planeamiento del TRLOTUP, la propuesta debe introducir medidas para agilizar la tramitación de los planes en riesgo de despoblamiento.

El artículo 42.2 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana, establece que la conselleria competente en materia de ordenación del territorio promoverá la elaboración de planes de acción territorial en los municipios en riesgo de despoblamiento dentro del sistema rural valenciano, conforme a los objetivos que establece la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, y determina a continuación el contenido de los planes, que deben incluir entre otros objetivos, los siguientes: “ c) En caso necesario para el logro de los objetivos perseguidos por esta Ley contra el despoblamiento, zonificar de manera adecuada y eficiente el suelo no urbanizable del conjunto de municipios incluidos, atendidas las unidades de paisaje y los patrones del territorio, así como las afecciones de la infraestructura verde que se solapan sobre estos suelos, de forma que se consiga una zonificación coherente del medio rural sin las limitaciones de los límites municipales y una adecuación de la capacidad de acogida de cada zona a los usos y actividades que pudieran implantarse.

d) Establecer los modelos urbanos propios de este ámbito territorial preservando el carácter rural de los núcleos, atendiendo a criterios paisajísticos pero adaptando alternativas que favorezcan la accesibilidad y la vida cotidiana, teniendo en cuenta la diversidad de la población y la perspectiva de género, activando la rehabilitación y revitalización de los tejidos urbanos y de las viviendas vacías, garantizando que el desarrollo de nuevos suelos, en caso de que fueran necesarios, se integren armoniosamente en la morfología del territorio y la escala del paisaje.

e) Analizar a escala supramunicipal las demandas reales de suelo para actividades económicas, identificando las mejores localizaciones desde el punto de vista de factores

como la accesibilidad, la proximidad a las materias primas y la aptitud del territorio, conforme a las posibilidades de desarrollo de este ámbito y la fragilidad del territorio.

f) Analizar las dotaciones, su estado y adecuación a las necesidades actuales y futuras y proponer las acciones necesarias para garantizar unas condiciones de equidad territorial en cuanto al acceso de la población a los equipamientos y dotaciones públicas.

g) Analizar el estado actual de las infraestructuras de comunicación y de servicios, proponiendo las acciones necesarias para garantizar una movilidad sostenible en este ámbito territorial y desarrollar fórmulas innovadoras para la mejora de la movilidad adecuada a las zonas rurales. En su caso, prever las reservas de suelo necesarias para la implantación o ampliación de las infraestructuras, tanto de movilidad como de servicios.”

El artículo 42.3 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana dispone expresamente que: “En los municipios con riesgo de despoblamiento que se encuentren en la franja intermedia, de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, se promoverán, cuando sea posible, la elaboración de planes mancomunados con otros municipios que se encuentren en riesgo de despoblación o cuando se trate de municipios colindantes de no mucho mayor tamaño. Estos planes tendrán los mismos objetivos que los planes territoriales del sistema rural, pero adaptados a su ámbito territorial y a su situación en la franja intermedia”.

Por lo expuesto se propone que en el artículo 18 TRLOTUP relativo a los planes generales estructurales mancomunados se añada una referencia para cumplir el contenido del artículo 42.3 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana, en el sentido siguiente: “ Sin perjuicio de las competencias de otras administraciones y en los términos señalados por la normativa de ordenación territorial y urbanística, la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio, mediante fórmulas voluntarias de cooperación técnica garantizaran la asistencia a los municipios con riesgo de despoblamiento que se encuentren en el sistema rural o en la franja intermedia, de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, cuando sea posible, para la elaboración y tramitación de planes mancomunados con otros municipios que se encuentren en riesgo de despoblación o cuando se trate de municipios colindantes de no mucho mayor tamaño, como instrumentos tanto para la correcta ordenación de su territorio, como para la puesta en valor de su patrimonio cultural, paisajístico y arquitectónico y, en definitiva, para su pleno desarrollo”.

Esta disposición ya ha sido incorporada a la legislación autonómica de Castilla La Mancha y Aragón. En concreto, el artículo 68.2 de la ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha determina expresamente que “Sin perjuicio de las competencias de otras Administraciones y en los términos señalados en la normativa de ordenación territorial y urbanística y de régimen local, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha podrá establecer fórmulas voluntarias de cooperación técnica con los pequeños municipios de nuestra región para la elaboración y tramitación de sus planes urbanísticos como instrumentos idóneos tanto para la correcta ordenación de su

territorio, como para la puesta en valor de su patrimonio cultural, paisajístico y arquitectónico y, en definitiva, para su pleno desarrollo”.

Igualmente, el artículo 51.1 de la ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón, establece expresamente que “1. El Gobierno de Aragón garantizará la asistencia a los municipios aragoneses para la elaboración de instrumentos de planeamiento urbanístico, con el objetivo de apoyarles en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, particularmente, de aquellos con menor población que carecen de los medios personales y técnicos adecuados para ello. 2. Al objeto de evitar la degradación de los cascos urbanos del medio rural y el desarrollo de suelos de forma innecesaria, se impulsarán convenios de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales que favorezcan la recuperación y rehabilitación de los inmuebles vacantes situados en los mismos, fomentando la preservación de la arquitectura rural tradicional con el objeto de recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural”.

3.2 Impulso de obras, infraestructuras e instalaciones propias de las redes de suministros, transportes y comunicaciones, de necesario emplazamiento en el suelo no urbanizable, excepto si están vinculadas con la actividad agropecuaria (en relación con los artículos 211.f) 6º, artículo 216 y artículo 218 TRLOTUP)

Uno de los factores esenciales para evitar el despoblamiento es que los municipios en riesgo de despoblamiento dispongan de dotaciones y de redes de infraestructuras de telecomunicación para garantizar el acceso a la conectividad y banda ancha.

En concreto, el artículo 28.1 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana, dispone expresamente que: “Artículo 28. Acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. 1. En el ámbito de las competencias autonómicas, a través de la Conselleria competente, la Generalitat impulsará medidas para la mejora de la conectividad de banda ancha en todo el territorio, con especial atención a aquellas zonas en riesgo de despoblamiento y con peor conectividad de la Comunitat Valenciana”.

A salvo de la mejora de las previsiones de los instrumentos de planeamiento de los municipios en riesgo de despoblación, se propone que, aunque dicha actividad quede exenta de DIC por ser municipios que la ETCV considera sistema rural o franja intermedia del territorio, se prevea que cuando el despliegue de una infraestructura de telecomunicaciones en el suelo no urbanizable, requiera autorización o licencia o declaración responsable en cualquier otra competencia de la administración de la comunidad autónoma, su tramitación será preferente.

Esta mejora podría asegurar el cumplimiento del artículo 28 de la ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana, en el que contiene la obligación para establecer medidas que incentiven la transformación digital y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación de las empresas que desarrollan su actividad económica en los municipios en riesgo de despoblamiento, preferentemente de las pymes y autónomos, y que fomenten la generación de empleo estable y de calidad en estos municipios; y en el mismo sentido, se fomenta la realización de inversiones para mejorar la conectividad de

banda ancha en las áreas empresariales existentes, para facilitar la transición digital de las empresas allí instaladas y la atracción de nuevas actividades económicas fomentando la generación de empleo estable y de calidad en estos municipios.

A los efectos oportunos y de utilidad en la redacción del Anteproyecto de ley de la Generalitat, de reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana,

M.^a Teresa Cantó López

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Dpto. Estudios Jurídicos del Estado (Área de Derecho Administrativo)

Universidad de Alicante