

Proponente: Miguel Angel Fernández Moreno.

Desarrollo del Primer Punto: Introducción

Introducción Propuesta:

La presente participación en el marco de la **Consulta Pública Previa sobre el Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Reforma de la Legislación Urbanística y de Ordenación del Territorio de la Comunitat Valenciana**, tiene como objeto trasladar una serie de consideraciones y propuestas fundamentadas tanto en la experiencia en la aplicación de la normativa urbanística vigente como en los recientes desarrollos jurisprudenciales del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), que ha sido objeto de continuas modificaciones, ha demostrado ser una herramienta esencial para la planificación urbanística en nuestra comunidad. Sin embargo, la **aprobación del Texto Refundido** mediante el **Decreto Legislativo 1/2021** y las posteriores modificaciones han dejado en evidencia una serie de limitaciones que esta reforma pretende abordar, como la excesiva rigidez normativa y los largos procedimientos de aprobación de planes.

Con la finalidad de contribuir a una reflexión profunda y participativa sobre la futura modificación normativa, se exponen a continuación una serie de propuestas que buscan mejorar la eficiencia y flexibilidad del marco normativo, preservando siempre la sostenibilidad territorial y el cumplimiento de los principios de desarrollo urbano responsable.

2. Antecedentes Normativos

El **Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (TRLOTUP)**, aprobado mediante el **Decreto Legislativo 1/2021**, ha sido hasta la fecha la norma de referencia para la ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana. Este texto refundido ha integrado diversas modificaciones legislativas, buscando armonizar y consolidar la normativa previamente contenida en la **Ley 5/2014, de 25 de julio**.

Desde la aprobación de la LOTUP, esta ha sido objeto de **numerosas modificaciones**, reflejo de la necesidad de ajustar su aplicación a las circunstancias cambiantes del territorio valenciano y a las demandas de una sociedad en continuo desarrollo. Según los antecedentes proporcionados en la consulta pública, **diez modificaciones legislativas** han alterado el texto de la TRLOTUP desde su aprobación, lo que ha generado cierta **complejidad normativa** que ha dificultado su aplicación práctica.

Uno de los principales motivos que justifican la **revisión y reforma integral** de la normativa es la percepción generalizada de que, a pesar de las modificaciones realizadas, **persisten problemas importantes en la aplicación de la ley**. Entre estos, destacan:

- **Procedimientos urbanísticos excesivamente largos:** La tramitación de planes y autorizaciones urbanísticas se alarga más allá de lo razonable, lo que retrasa el desarrollo territorial.
- **Excesiva rigidez normativa:** La normativa actual no responde de manera ágil y efectiva a los desafíos urbanísticos contemporáneos, especialmente en lo que respecta a la capacidad de adaptación a necesidades locales específicas.
- **Proliferación de modificaciones puntuales:** La continua necesidad de realizar modificaciones aisladas en la ley ha contribuido a generar **inseguridad jurídica**, y no siempre dichas modificaciones han sido precedidas por un adecuado proceso de reflexión o estudio previo.

En este contexto, resulta imprescindible abrir un **proceso de reflexión pausada y participativa**, con el objetivo de realizar una reforma que sea el resultado de un análisis profundo y global. De esta manera, se evitarán nuevas modificaciones puntuales en el futuro, contribuyendo a dotar de **mayor estabilidad jurídica** al ordenamiento urbanístico.

3. Identificación de Problemas

La justificación del **Anteproyecto de Reforma de la Legislación Urbanística** se basa en la necesidad de abordar una serie de **problemas estructurales** que persisten a pesar de las modificaciones que han afectado al marco normativo vigente, especialmente desde la aprobación del **TRLOTUP**. Estos problemas dificultan la aplicación eficiente de la normativa urbanística y territorial en la Comunitat Valenciana. A continuación, se identifican y analizan los principales problemas que la nueva ley busca corregir:

1. **Excesiva Rigidez Normativa** Uno de los principales desafíos detectados es la **falta de flexibilidad** en la normativa vigente, que no se adapta adecuadamente a las **diversas realidades locales** ni a las necesidades cambiantes del territorio. Esta rigidez normativa provoca dificultades en la **gestión urbanística diaria** y en la implementación de los planes territoriales.
 - **Impacto negativo:** La normativa actual, con su enfoque rígido, limita la capacidad de los municipios, especialmente los más pequeños o con menor capacidad administrativa, para implementar estrategias urbanísticas que respondan de manera adecuada a sus particularidades locales.
 - **Solución propuesta:** La reforma debe enfocarse en **introducir mayores márgenes de flexibilidad** en los procedimientos de planificación, permitiendo a los entes locales adaptar la normativa a sus necesidades específicas, siempre dentro de los marcos de sostenibilidad y desarrollo ordenado. Esta flexibilización puede lograrse mediante una simplificación de los trámites y la creación de **mecanismos de adaptación normativa**.
2. **Dilación de los Procedimientos Urbanísticos** Se ha constatado que los **procedimientos de aprobación de planes y autorizaciones urbanísticas** son **excesivamente largos**. Este retraso en la tramitación administrativa tiene consecuencias directas sobre el desarrollo urbano y territorial, afectando tanto a la **actividad económica** (por ejemplo, la inversión en infraestructuras y proyectos urbanísticos) como a la **confianza de los ciudadanos** en la eficacia de la administración pública.
 - **Impacto negativo:** La demora en los procedimientos genera **inseguridad jurídica** para los promotores y propietarios, quienes ven cómo sus proyectos quedan detenidos

o sujetos a largos procesos de evaluación. Esto también ralentiza la renovación de áreas urbanas y la ejecución de infraestructuras necesarias.

- **Solución propuesta:** La reforma debe centrarse en **agilizar los procedimientos**, sin comprometer la necesaria evaluación técnica y ambiental de los proyectos. Esto podría lograrse mediante la **reducción de plazos administrativos** y la digitalización de trámites, así como la **eliminación de duplicidades** en los procesos que impliquen varios niveles de administración (municipal, autonómico, etc.).

3. **Modificaciones Puntuales y Fragmentadas de la Ley** La **frecuente modificación de la LOTUP** mediante leyes puntuales ha contribuido a la sensación de **inestabilidad normativa**. La falta de un proceso de reflexión global y de un estudio de impacto previo en algunas de estas modificaciones ha generado normas que, en muchos casos, resultan insuficientes para resolver los problemas de fondo. Además, esta situación ha incrementado la **complejidad legislativa**, haciendo más difícil su interpretación y aplicación tanto por parte de las administraciones como de los ciudadanos.

- **Impacto negativo:** Esta inestabilidad normativa dificulta el trabajo de los profesionales del urbanismo y del derecho, quienes deben enfrentarse a continuas reformas que, en algunos casos, son contradictorias o generan **incertidumbre jurídica**.
- **Solución propuesta:** Se propone que la **nueva reforma normativa tenga un enfoque global**, evitando en lo posible las modificaciones puntuales en el futuro. Esto implicaría un proceso participativo y bien estructurado que permita una **revisión integral** del marco normativo, basado en la experiencia acumulada y con criterios claros de **calidad normativa**.

En resumen, los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma son los que derivan de una regulación que, en su estado actual, es percibida como demasiado rígida, ineficaz en cuanto a la rapidez de los procedimientos y sujeta a continuas modificaciones puntuales que generan inestabilidad. La reforma debería orientarse a corregir estos aspectos, **dotando al sistema de una mayor flexibilidad, eficiencia y claridad.**

4. Propuestas de Modificación

Con el fin de abordar los problemas previamente identificados y mejorar el marco normativo urbanístico, se proponen una serie de modificaciones que buscan **simplificar procedimientos, flexibilizar la normativa y aumentar la seguridad jurídica**, sin comprometer la sostenibilidad territorial ni la calidad del desarrollo urbano. Estas propuestas se fundamentan tanto en la **experiencia práctica** como en las **carencias detectadas** en la aplicación del **Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (TRLOTUP)**.

1. Simplificación de los Procedimientos Administrativos

Uno de los principales objetivos de la reforma debe ser la **reducción de la carga administrativa** y la **agilización de los trámites** para la aprobación de planes urbanísticos y autorizaciones. Actualmente, el proceso es percibido como excesivamente largo y complicado, lo que afecta tanto a las administraciones locales como a los promotores privados.

- **Propuesta:** Se propone establecer **procedimientos simplificados** para la aprobación de **planes de menor envergadura** o en aquellos municipios con **recursos limitados**. Esto podría incluir:
 - La creación de **ventanillas únicas** que coordinen los trámites entre las diferentes administraciones (locales y autonómicas) involucradas.
 - La **digitalización total de los procedimientos**, con plataformas en línea que permitan el seguimiento en tiempo real de los trámites, para facilitar su control y evitar demoras innecesarias.

- La posibilidad de establecer **procedimientos abreviados** para la tramitación de modificaciones menores del planeamiento general, evitando la repetición innecesaria de estudios ya realizados.

2. Flexibilización de la Normativa Urbanística

La **excesiva rigidez** de la normativa actual dificulta la adaptación de los instrumentos urbanísticos a las **circunstancias locales** y a los **nuevos desafíos del desarrollo sostenible**. La normativa debe ser lo suficientemente flexible para permitir que las administraciones locales puedan actuar de manera ágil frente a **situaciones imprevistas** o **necesidades específicas** de su territorio.

- **Propuesta:** Se propone introducir mecanismos que permitan **ajustar los instrumentos de planeamiento** a la realidad territorial y social de cada municipio:
 - La reforma podría incluir una **revisión de los estándares urbanísticos**, permitiendo mayor adaptabilidad en las áreas rurales y en municipios de pequeño tamaño. Los **criterios de zonificación y uso del suelo** deben permitir una **planificación más flexible** sin comprometer los principios de sostenibilidad.
 - Potenciar la **planificación estratégica municipal**, otorgando a los ayuntamientos una mayor capacidad de **adaptación del planeamiento** en función de las características específicas de su entorno, siempre dentro del marco del **TRLOTUP**.

3. Participación Ciudadana Efectiva

El proceso de participación pública en el marco de la normativa urbanística es fundamental para asegurar que las decisiones adoptadas respondan a las **necesidades reales** de los ciudadanos. Sin embargo, en muchas ocasiones, la participación es meramente formal, lo que limita la eficacia de las contribuciones ciudadanas y aumenta el **descontento social**.

- **Propuesta:** Es necesario reforzar los mecanismos de **participación ciudadana real y efectiva** en los procesos de elaboración, modificación y aprobación de los planes urbanísticos. Algunas medidas concretas podrían ser:
 - Introducción de **consultas ciudadanas periódicas** a lo largo del proceso de tramitación de los planes, no solo al inicio, asegurando una **retroalimentación constante**.
 - Fomentar la **participación digital**, mediante plataformas en línea que permitan la interacción con los ciudadanos de manera más accesible y transparente, tal como se está haciendo en el portal de participación de la Generalitat, pero con mayor alcance.

4. Refuerzo de la Seguridad Jurídica

La **frecuente modificación** de la LOTUP ha generado cierta **inseguridad jurídica**, tanto en las administraciones locales como entre los promotores privados, que a menudo se enfrentan a cambios normativos repentinos o a dificultades en la interpretación de las leyes. Esto dificulta la planificación a largo plazo y genera incertidumbre en los procesos urbanísticos.

- **Propuesta:** La reforma debe incluir medidas para **dotar de mayor estabilidad normativa** al sistema urbanístico, con el objetivo de evitar la proliferación de modificaciones puntuales en el futuro. Entre estas medidas se podría:
 - Establecer mecanismos para realizar **evaluaciones periódicas del impacto** de la normativa urbanística, de modo que cualquier reforma futura se base en un análisis exhaustivo de los efectos de la ley en la realidad territorial.
 - Evitar la aprobación de **modificaciones aisladas** que no respondan a un **proceso global de revisión** de la normativa, asegurando que cualquier cambio tenga un carácter estructural y no meramente reactivo.

5. Justificación Técnica y Jurídica

Las propuestas de modificación presentadas en este documento no solo se fundamentan en la **experiencia práctica** y en los problemas detectados en la aplicación del **Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (TRLOTUP)**, sino que están respaldadas por principios técnicos y jurídicos que buscan dotar de **seguridad jurídica y eficiencia** al sistema urbanístico. A continuación, se expone la justificación de cada una de las propuestas desde una perspectiva técnica y legal.

1. Simplificación de Procedimientos Administrativos

La necesidad de simplificar los procedimientos administrativos se justifica por el **principio de eficacia** administrativa recogido en el artículo 103 de la Constitución Española y en la **Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**. Esta ley promueve que los trámites se resuelvan en plazos razonables, lo que actualmente no se cumple en los procedimientos urbanísticos, que tienden a ser excesivamente largos.

- **Fundamento jurídico:** La **Ley 39/2015** ya recoge la **necesidad de digitalización y simplificación** de los procedimientos administrativos. La propuesta de crear **ventanillas únicas** y digitalizar los trámites urbanísticos es coherente con lo previsto en esta ley, cuyo artículo 6 menciona la posibilidad de la **gestión conjunta de trámites administrativos** a través de sistemas electrónicos. La implantación de este sistema en el ámbito urbanístico permitiría una gestión más ágil y eficaz.
- **Fundamento técnico:** La digitalización de los procedimientos urbanísticos permite el **seguimiento y control en tiempo real**, reduciendo los tiempos de espera y facilitando la comunicación entre las distintas administraciones. Esta medida no solo mejora la eficiencia, sino que también reduce los costos asociados a la tramitación de los expedientes.

2. Flexibilización de la Normativa Urbanística

La rigidez de la normativa vigente es un obstáculo para el **desarrollo sostenible** y adaptable de los territorios, especialmente en **áreas rurales y municipios pequeños**. La **Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP)**, en su artículo 2, ya menciona como principio rector la **sostenibilidad territorial** y la **necesidad de adaptarse a las realidades locales**, pero en la práctica, la normativa ha mostrado carencias en cuanto a su flexibilidad para adaptarse a dichas realidades.

- **Fundamento jurídico:** La **TRLOTUP** establece en varios de sus artículos, como el **artículo 7** (Criterios generales de crecimiento territorial y urbano) y el **artículo 10** (Criterios de integración territorial), la necesidad de aplicar **criterios adaptables** al desarrollo territorial. La flexibilización normativa que se propone, especialmente en relación con la planificación municipal y los estándares urbanísticos, es coherente con estos principios, y busca que los municipios puedan ajustar sus planes a las necesidades locales sin renunciar a los principios de sostenibilidad.
- **Fundamento técnico:** La planificación urbana debe permitir **respuestas flexibles** a desafíos imprevistos, como cambios demográficos o económicos. Los municipios, especialmente aquellos con menos recursos, requieren de herramientas normativas que les permitan aplicar medidas ágiles y adaptadas a sus contextos particulares, sin tener que recurrir a modificaciones legislativas puntuales para cada situación. Esto favorece una **gestión urbanística más dinámica y eficiente**.

3. Participación Ciudadana Efectiva

La participación ciudadana es un **derecho fundamental** recogido en el artículo 9.2 de la Constitución Española, que insta a los poderes públicos a facilitar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En el ámbito urbanístico, la **Ley 39/2015** y la **Ley 4/2023, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana**, refuerzan este derecho, exigiendo que los ciudadanos puedan participar activamente en la elaboración y modificación de las normativas que les afecten.

- **Fundamento jurídico:** El artículo 133 de la Ley 39/2015 establece la necesidad de abrir procedimientos de **consulta pública** en la elaboración de normas de carácter general, como es el caso del **Anteproyecto de Reforma de la Legislación Urbanística**. La Ley 4/2023 también refuerza la importancia de garantizar mecanismos accesibles y efectivos de participación, especialmente en los temas de gran impacto social como el urbanismo.
- **Fundamento técnico:** La incorporación de herramientas digitales para la participación ciudadana no solo facilita el acceso a los procesos de consulta, sino que **amplía la participación**, al eliminar barreras físicas o temporales. La implementación de plataformas en línea permite que las consultas ciudadanas sean más **inclusivas y transparentes**, fomentando una **retroalimentación constante** que mejora la calidad de las decisiones urbanísticas.

4. Refuerzo de la Seguridad Jurídica

La **inestabilidad normativa** generada por las constantes modificaciones puntuales de la **LOTUP** ha afectado a la **seguridad jurídica**, uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho. La **Ley 39/2015** y la **Constitución Española** garantizan que los ciudadanos y las administraciones deben tener **certeza** sobre el marco legal aplicable, lo cual se ha visto comprometido por la proliferación de cambios normativos.

- **Fundamento jurídico:** La **TRLOTUP**, en su artículo 1, establece como uno de sus objetivos principales la creación de un marco jurídico estable que permita una **planificación sostenible** del territorio. Evitar modificaciones normativas puntuales mediante un **proceso de reforma global** asegura el **principio de seguridad jurídica** y garantiza que las leyes puedan aplicarse de manera uniforme y previsible.
- **Fundamento técnico:** La seguridad jurídica es esencial para el **desarrollo económico y urbanístico**. Los promotores privados y las administraciones locales necesitan un marco normativo claro y estable para poder planificar a largo plazo. Por lo tanto, es fundamental que la normativa urbanística sea **coherente, clara y de fácil aplicación**, evitando así la inseguridad generada por las reformas puntuales y poco reflexionadas.
- A continuación, vamos a fortalecer los puntos que hemos desarrollado hasta ahora (del 1 al 5) con ejemplos concretos, que ilustran de manera práctica cómo las propuestas de modificación y los problemas identificados se manifiestan en situaciones reales y cómo estas soluciones mejorarían la situación.
- **1. Introducción**
- Para ilustrar la importancia de abrir el proceso de reflexión sobre la normativa urbanística, podemos citar el **caso de la Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP)**, que ha experimentado múltiples modificaciones puntuales desde su aprobación. En varias ocasiones, las modificaciones se han llevado a cabo sin un estudio profundo de los impactos que tendrían en la realidad práctica, como ocurrió con la **modificación introducida por la Ley 9/2019**, que afectó al artículo 202 de la LOTUP sobre la **declaración de interés comunitario** para proyectos de energía solar fotovoltaica. Esta modificación introdujo incertidumbre en los procedimientos administrativos, afectando la planificación de proyectos que eran esenciales para la reactivación económica.

- **Ejemplo aplicado:** Si se hubiera realizado una consulta pública participativa en fases previas, los actores involucrados en estos proyectos podrían haber planteado las dificultades prácticas derivadas de las modificaciones, evitando los problemas que finalmente surgieron en la aplicación de la norma.

2. Antecedentes Normativos

- El **Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (TRLOTUP)** se promulgó en un esfuerzo por consolidar las numerosas modificaciones de la **LOTUP**. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo de integración, la normativa ha seguido experimentando modificaciones constantes, como lo demuestra el caso del **TRLOTUP aprobado en 2021**, que ha sido alterado por diversas normas de rango de ley.
- **Ejemplo aplicado:** En el **caso del municipio de Guadassuar**, donde se planteó una consulta relacionada con la ejecución de una sentencia anulatoria de licencias urbanísticas, el problema de fondo se debió a las dificultades derivadas de una normativa urbanística que no estaba suficientemente consolidada. La constante modificación de la LOTUP contribuyó a generar inseguridad jurídica, lo que retrasó la ejecución de dicha sentencia.

3. Identificación de Problemas

- **Ejemplo de Excesiva Rigidez Normativa:** En el caso de **Teulada**, se consultó sobre la posibilidad de implantar un helipuerto en suelo no urbanizable. El problema residía en que el **Plan General vigente** no contemplaba claramente el uso aeronáutico dentro de las infraestructuras permitidas en suelo no urbanizable común. Esta situación revela cómo la normativa actual no se adapta bien a nuevas necesidades, lo que limita el desarrollo de infraestructuras clave para la mejora del territorio.
- **Propuesta aplicada:** Una normativa más flexible habría permitido evaluar si el helipuerto era compatible con los objetivos de desarrollo territorial sin necesidad de una modificación normativa o la creación de normas adicionales.
- **Ejemplo de Dilación en los Procedimientos:** En el caso del **municipio de Montanejos**, la consulta sobre una licencia provisional para almacenamiento en suelo no urbanizable fue sometida a una tramitación prolongada debido a la complejidad de los procedimientos administrativos. La lentitud en la aprobación de autorizaciones urbanísticas afecta directamente al desarrollo económico local y provoca una **sensación de inseguridad jurídica** en los inversores.
- **Propuesta aplicada:** Si se hubieran aplicado procedimientos administrativos más simples y rápidos, apoyados por la digitalización de trámites, los plazos se habrían reducido considerablemente, y la licencia provisional podría haberse resuelto con mayor eficiencia.

4. Propuestas de Modificación

- **Ejemplo de Simplificación de Procedimientos:** Un claro ejemplo de la necesidad de simplificación es el caso de **Xixona**, donde el Ayuntamiento solicitó compatibilizar la construcción de una rotonda con el plan de desarrollo parcial "Vergeret". El proceso de tramitación implicaba diversas administraciones y demoras innecesarias.
- **Propuesta aplicada:** Si se implementara una **ventanilla única** que coordinara los trámites entre los diferentes niveles administrativos, el Ayuntamiento habría podido obtener respuestas

más rápidas y gestionar el proyecto con mayor agilidad. La digitalización del proceso habría permitido reducir las interacciones burocráticas y mejorar la eficiencia administrativa.

- **Ejemplo de Flexibilización Normativa:** En el **caso de Enguera**, la consulta sobre la instalación de vallados y piscinas en suelo no urbanizable mostró que la normativa actual es demasiado rígida para adaptarse a la realidad de ciertos municipios rurales. Aunque la normativa general prohibía este tipo de instalaciones, algunas áreas rurales requieren enfoques más flexibles para asegurar el bienestar de los habitantes sin comprometer la sostenibilidad ambiental.
- **Propuesta aplicada:** Si la normativa permitiera una **mayor flexibilidad en la planificación local**, los ayuntamientos podrían adaptar las reglas a sus necesidades específicas, permitiendo soluciones urbanísticas que respondan a las características particulares del territorio sin tener que recurrir a modificaciones legislativas.

5. Justificación Técnica y Jurídica

- **Ejemplo de Participación Ciudadana Efectiva:** En el proyecto de mejora de la **carretera CV-800 en Xixona**, la participación ciudadana se realizó solo en fases iniciales, lo que provocó un descontento entre los vecinos afectados por la construcción de una rotonda. La falta de participación continua a lo largo de todas las fases del proyecto dificultó la incorporación de sugerencias que podrían haber mejorado la ejecución del plan.
- **Propuesta aplicada:** La implementación de **consultas ciudadanas continuas y digitales** habría permitido a los ciudadanos expresar sus preocupaciones durante toda la tramitación del proyecto, mejorando la transparencia y generando un mayor consenso en torno a las decisiones adoptadas.
- **Ejemplo de Seguridad Jurídica:** En **Callosa de Segura**, las dificultades para interpretar correctamente los retranqueos en las parcelas, debido a la constante modificación de la LOTUP, generaron dudas sobre la aplicación correcta de la normativa. Esta situación revela cómo las modificaciones puntuales, sin un proceso de reflexión profunda, generan incertidumbre en los operadores jurídicos y administrativos.
- **Propuesta aplicada:** Si la normativa se revisara de manera global, en lugar de realizar modificaciones puntuales, los ayuntamientos y otros actores tendrían un marco legal más claro y estable, lo que facilitaría su interpretación y aplicación, evitando problemas de inseguridad jurídica.

MODIFICACIONES ARTÍCULOS PARA PROBLEMÁTICAS QUE HAN SUFRIDO VARIAS CONSULTAS EN DIFERENTES MUNICIPIOS.

La solución de una **licencia provisional** no es adecuada para edificaciones consolidadas y anteriores al planeamiento actual, como en el caso de las construcciones industriales de **Orihuela** que datan de 1988. Resulta ilógico plantear el derribo de estas construcciones, especialmente cuando la inactividad del Ayuntamiento en el desarrollo de la ordenación pormenorizada ha contribuido a esta situación. Por tanto, la propuesta debería orientarse hacia la posibilidad de obtener una **licencia definitiva**, en lugar de provisional, bajo ciertas condiciones razonables que respeten el planeamiento y las circunstancias del suelo.

A continuación, presento una propuesta de modificación del **TRLOTUP** que permitiría obtener **licencias definitivas** para este tipo de edificaciones preexistentes, en lugar de recurrir a licencias provisionales con plazo de derribo:

I° Creación de un Régimen Especial para Edificaciones Preexistentes en Suelo Urbanizable No Programado

- El TRLOTUP podría incluir un nuevo **artículo** o un **apartado adicional** en el artículo **190.4 bis**, que regule de manera específica las edificaciones preexistentes en **suelo urbanizable no programado** o sin **ordenación pormenorizada**, permitiendo la concesión de licencias definitivas bajo ciertos criterios. Esta sería una salida lógica para resolver la situación de edificaciones que, como en el caso de **Orihuela**, fueron construidas **legalmente antes del planeamiento vigente**, pero ahora se encuentran en un vacío normativo.
- **Propuesta de modificación:**

"Las edificaciones preexistentes al 20 de agosto de 2014 en suelo urbanizable no programado o sin ordenación pormenorizada podrán obtener **licencias definitivas**, siempre que:

1. Cumplan con los servicios básicos de urbanización (abastecimiento de agua potable, red de saneamiento, suministro eléctrico y acceso rodado).
2. No ocupen viarios públicos o espacios destinados a equipamientos o zonas verdes según el planeamiento estructural vigente.
3. No afecten a la ejecución de las infraestructuras previstas por el planeamiento a futuro, pudiendo adaptarse a dichas infraestructuras mediante cesiones o ajustes no sustanciales."

Justificación:

- Este régimen especial reconoce que las **edificaciones anteriores al planeamiento** actual se construyeron de forma lícita y están consolidadas, y que la falta de ordenación pormenorizada no debería penalizar a los propietarios. Al cumplir con los servicios básicos de urbanización y respetar el planeamiento estructural, las edificaciones pueden continuar su actividad bajo una licencia definitiva, sin comprometer el desarrollo futuro.
- **Ejemplo:** En el caso de **Orihuela**, donde las naves industriales se construyeron en 1988, estas cumplen con los servicios de urbanización y no afectan a viarios públicos ni equipamientos. Con esta modificación, las edificaciones podrían obtener una **licencia definitiva para llevar a cabo su actividad**, regularizando su situación sin requerir el derribo o la provisión de una licencia provisional.

2° Modificación del Régimen de Licencias en Suelos Urbanizables sin Programación

- En el **artículo 235 del TRLOTUP**, relativo a licencias provisionales, se puede introducir una excepción para edificaciones **preexistentes y consolidadas** en suelo urbanizable que cuenten con una actividad consolidada y que no obstaculicen el desarrollo futuro. Esta modificación permitiría otorgar **licencias definitivas**, con la condición de que las edificaciones cumplan ciertos requisitos técnicos y urbanísticos mínimos.
- **Propuesta de modificación:**

"Excepcionalmente, en suelos urbanizables sin ordenación pormenorizada, se podrán conceder **licencias definitivas** para edificaciones preexistentes, construidas antes de la entrada en vigor del planeamiento estructural, siempre que:

1. No impidan el desarrollo futuro del suelo según las determinaciones estructurales.
2. Cuenten con acceso rodado, saneamiento, abastecimiento de agua potable y suministro eléctrico.
3. El propietario se comprometa a realizar las cesiones necesarias de suelo o infraestructuras previstas en el planeamiento futuro, sin que ello implique la demolición de la edificación existente."

Justificación:

- Esta modificación permite que edificaciones consolidadas puedan regularizarse de manera definitiva, evitando la incertidumbre de una licencia provisional. Los compromisos de cesión garantizan que las infraestructuras previstas podrán realizarse sin necesidad de demoler las edificaciones.
 - **Ejemplo:** En el **caso de Orihuela**, las naves industriales construidas en 1988 pueden obtener una licencia definitiva, comprometiéndose a realizar cesiones o ajustes menores en caso de que el desarrollo futuro del planeamiento lo requiera, sin necesidad de eliminar las edificaciones.
-

3º FLEXIBILIZACIÓN DEL RÉGIMEN PARA SUELO URBANIZABLE CON EDIFICACIONES PREVIAS

- Actualmente, el TRLOTUP exige que los suelos urbanizables se transformen en solares para obtener licencias definitivas. Sin embargo, esta exigencia no tiene en cuenta las **edificaciones previas** que ya estaban en uso antes de la aprobación del planeamiento vigente. Por tanto, se debe introducir una disposición que permita a estas edificaciones regularizar su situación sin tener que esperar a que el suelo adquiera la condición de solar.
- **Propuesta de modificación al artículo 190.4:**

"Las edificaciones existentes en suelos urbanizables sin programación aprobada, construidas antes del 20 de agosto de 2014, podrán obtener licencias definitivas, siempre que:

1. Cuenten con acceso rodado, saneamiento y abastecimiento de agua potable.
2. No ocupen viarios o equipamientos públicos.
3. Se adapten a las determinaciones estructurales del planeamiento vigente mediante ajustes que no impliquen la demolición de las edificaciones."

Justificación:

- Esta modificación flexibiliza la exigencia de transformar el suelo en solar para edificaciones que ya están consolidadas y cumplen con los requisitos urbanísticos básicos. Así se evitan situaciones en las que edificaciones legales queden en una situación de irregularidad o riesgo de demolición debido a retrasos en la ordenación detallada.
- **Ejemplo:** En **Orihuela**, las naves industriales construidas en 1988 pueden obtener una licencia definitiva al cumplir con los requisitos básicos de acceso rodado, agua potable y saneamiento, sin tener que esperar a la ordenación completa del suelo.

FLEXIBILIZACIÓN NORMATIVA PARA CASOS DE AMPLIACIÓN O MEJORA EN ACTIVIDADES PREEXISTENTES

Se podría abogar por una **modificación normativa** que permita la regularización de edificaciones **construidas después de 2014**, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos:

- **Prueba de la necesidad:** Demostrar que la **construcción posterior** es imprescindible para el funcionamiento o la mejora de la actividad preexistente. En el caso de cámaras frigoríficas, por ejemplo, se podría argumentar que son esenciales para garantizar la cadena de frío en una actividad de almacenamiento que ya existía.
- **Impacto ambiental reducido:** La construcción debe haber sido realizada **sin aumentar significativamente el impacto ambiental** de la actividad. Esto podría justificarse con estudios técnicos o informes que demuestren que la nueva edificación no ha causado alteraciones en el entorno más allá de lo permitido por la actividad original.
- **Ampliaciones funcionales:** La normativa debería permitir **ampliaciones funcionales** de actividades preexistentes, como en el caso de la instalación de infraestructura para mejorar la seguridad o la eficiencia (como cámaras de seguridad, depósitos de almacenamiento, etc.), sin que estas ampliaciones sean tratadas como si fueran nuevas construcciones.

3. Excepción para construcciones relacionadas con el cumplimiento de normativas sectoriales

En algunos casos, las **edificaciones posteriores a 2014** son necesarias para cumplir con **normativas sectoriales** que entraron en vigor después de esa fecha, como es el caso de la instalación de **cámaras de seguridad** o infraestructura para la manipulación de ciertos productos. La ley debería contemplar excepciones para:

- **Obligaciones legales posteriores:** Construcciones que han sido necesarias para cumplir con **nuevas normativas** (sanitarias, de seguridad o ambientales) surgidas después de 2014, deberían ser tratadas de manera especial. Si se puede demostrar que la construcción fue obligada por cambios normativos que afectaban a la actividad original, no debería exigirse su derribo.
- **Compatibilidad con la actividad preexistente:** Se podría permitir la **regularización de estas infraestructuras** siempre que estén justificadas por la necesidad de cumplir con una normativa sectorial posterior a 2014 y no supongan un cambio en la actividad original ni un incremento sustancial en el impacto ambiental.

4. Regulación mediante planes especiales de regularización

Otra opción sería promover la **creación de planes especiales de regularización** para actividades que, aunque cumplieron con la normativa hasta 2014, han tenido que realizar ampliaciones esenciales posteriores. Estos planes podrían:

- **Evaluar el impacto real de las construcciones** posteriores y, en función de la relevancia de las mismas para la actividad, permitir su regularización.
- **Proponer medidas compensatorias** o de minimización de impacto para aquellas edificaciones que, aunque necesarias, hayan incrementado el impacto ambiental. Por ejemplo, la reforestación de zonas cercanas o la mejora de la gestión de residuos.

5. Uso temporal o autorización condicionada

Si no se puede regularizar de inmediato la edificación posterior, otra opción sería permitir un **uso temporal** o una **autorización condicionada** que permita a los propietarios mantener la edificación en tanto se justifique su necesidad:

- **Autorización temporal renovable:** Se podría otorgar una **autorización temporal** que permita a los propietarios mantener la edificación mientras se busca una solución definitiva o se ajustan a los nuevos requisitos normativos.
- **Condiciones de minimización:** Esta autorización podría estar condicionada a que se adopten medidas correctoras o de **minimización del impacto** ambiental o paisajístico, para que la edificación no afecte negativamente al entorno.

6. Tramitación simplificada para ampliaciones en SNU preexistente

Se podría crear un **procedimiento de tramitación simplificada** para regularizar construcciones o ampliaciones realizadas después de 2014 que estén **ligadas directamente a una actividad preexistente**. Este procedimiento podría incluir:

- **Declaración responsable:** El propietario presenta una declaración responsable que certifique que la construcción es esencial para la actividad y no aumenta el impacto ambiental.
- **Evaluación rápida:** La administración revisa la solicitud en un plazo reducido, evaluando el impacto y la necesidad de la construcción sin exigir todos los informes que se requieren para una edificación nueva.

Conclusión

El problema de las **construcciones posteriores a 2014 en actividades preexistentes** puede y debe abordarse mediante una **flexibilización de la normativa** que permita distinguir entre **ampliaciones esenciales y edificaciones accesorias**. Para evitar demoliciones innecesarias y perjudiciales para actividades económicas que ya estaban operando antes de la Ley 5/2014, es importante:

1. **Diferenciar entre lo esencial y lo accesorio.**
2. **Demostrar la necesidad de la edificación posterior.**
3. Considerar que estas ampliaciones podrían estar motivadas por normativas posteriores y no deberían ser tratadas con la misma dureza que nuevas construcciones sin justificación.

Implementar un **marco de regularización más flexible** para estos casos podría evitar daños económicos innecesarios y contribuir al mantenimiento de actividades productivas fundamentales en suelo no urbanizable.

los **artículos del TRLOTUP** que podrían modificarse para permitir la **regularización** de estas edificaciones, siempre que cumplan con unos requisitos específicos, y evitar el **derribo Automático**.

Modificaciones de los Artículos del TRLOTUP para Evitar el Derribo de Edificaciones Posteriores a 2014 PARA ACTIVIDADES SOMETIDAS A DIC

1. Modificación del Artículo 197 (Usos en Suelo No Urbanizable)

El **artículo 197** del TRLOTUP regula los usos permitidos en suelo no urbanizable. En su forma actual, no permite de forma clara la regularización de edificaciones no conformes construidas después de 2014, lo que puede llevar a órdenes de derribo incluso en casos de actividades agroalimentarias o industriales necesarias para la economía local.

Modificación Propuesta: Incluir un nuevo apartado en el **artículo 197** que permita regularizar edificaciones o ampliaciones construidas después de 2014, si están vinculadas a actividades estratégicas o necesarias, como la agroalimentaria, bajo las siguientes condiciones:

"Las edificaciones construidas en suelo no urbanizable con posterioridad al 20 de agosto de 2014, destinadas a actividades agroalimentarias, industriales o usos de interés económico o social, podrán ser regularizadas, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. *La actividad desarrollada sea necesaria para el sostenimiento económico local o esté relacionada con la producción agrícola o industrial estratégica para la Comunidad Valenciana.*
2. *La edificación no comprometa el desarrollo futuro del suelo ni afecte negativamente los valores ambientales, paisajísticos o territoriales.*
3. *Se cumplan los estándares mínimos de servicios urbanísticos básicos (abastecimiento de agua, saneamiento, acceso rodado, etc.).*
4. *Se justifique que el derribo afectaría negativamente al desarrollo de la actividad productiva esencial."*

Justificación: Esta modificación reconoce que algunas edificaciones posteriores a 2014 son esenciales para el desarrollo económico, como las instalaciones agroalimentarias, que requieren estructuras especializadas (ej. cámaras frigoríficas). Permitir su regularización asegura que la actividad pueda continuar sin interrupciones, evitando daños económicos.

2. Modificación del Artículo 206 (Régimen de Edificaciones en Suelo No Urbanizable)

El **artículo 206** regula el régimen de las edificaciones preexistentes en suelo no urbanizable, pero no contempla la posibilidad de regularizar edificaciones construidas después de 2014. Para flexibilizar la normativa, este artículo debería modificarse para incluir la regularización de edificaciones recientes cuando son esenciales para actividades productivas.

Modificación Propuesta: Añadir una disposición adicional al **artículo 206** que contemple la regularización de edificaciones posteriores a 2014 cuando son necesarias para el desarrollo económico o productivo:

"Las edificaciones construidas en suelo no urbanizable con posterioridad al 20 de agosto de 2014, destinadas a actividades productivas esenciales, podrán ser regularizadas cuando se justifique que su demolición afectaría gravemente la viabilidad de la actividad. Esto incluye instalaciones agroalimentarias, industriales y de almacenamiento necesarias para el desarrollo productivo."

Justificación: Esta modificación introduce una excepción al régimen general, permitiendo la regularización de edificaciones clave para la economía, sin que su derribo comprometa la actividad. Específicamente, se protege la viabilidad de sectores estratégicos como el agroalimentario, que requiere infraestructuras técnicas para su funcionamiento.

3. Modificación de la Disposición Transitoria 24 (DT 24) del TRLOTUP

La **DT 24** regula la regularización de actividades industriales en suelo no urbanizable. En su redacción actual, limita la regularización a edificaciones previas a 2014, dejando fuera aquellas construidas posteriormente, lo que afecta a actividades industriales o agroalimentarias que son esenciales.

Modificación Propuesta: Ampliar el ámbito temporal de la **DT 24** para incluir edificaciones posteriores a 2014, cuando su demolición causaría un grave perjuicio a la actividad productiva:

"La presente disposición será aplicable también a edificaciones construidas entre el 1 de enero de 2014 y la fecha de entrada en vigor de la ley, cuando el derribo de las mismas represente un perjuicio significativo para actividades estratégicas, especialmente en sectores agroalimentarios e industriales. Se permitirá su regularización, mejora o ampliación siempre que se acredite la necesidad de la construcción para la viabilidad de la actividad."

Justificación: Esta modificación ofrece flexibilidad para actividades que dependen de edificaciones construidas después de 2014. En lugar de imponer el derribo, se permite la regularización cuando se demuestra que la edificación es esencial para la continuidad de la actividad, como en el caso de infraestructuras agroalimentarias.

4. Modificación del Artículo 211 (Usos Excepcionales en Suelo No Urbanizable)

El **artículo 211** del TRLOTUP establece los usos excepcionales permitidos en suelo no urbanizable. Aunque regula diversas actividades, no permite claramente la regularización de edificaciones construidas después de 2014 en suelo no urbanizable, aunque estas sean necesarias para actividades productivas.

Modificación Propuesta: Añadir un nuevo apartado al **artículo 211** que permita la regularización de edificaciones post-2014, siempre que estén justificadas por su necesidad para la actividad agroalimentaria o productiva:

"Se permitirá la regularización de edificaciones construidas con posterioridad a 2014 en suelo no urbanizable, siempre que se demuestre que la edificación es necesaria para actividades productivas estratégicas o de interés económico esencial, como las agroalimentarias, y que su demolición afectaría gravemente la viabilidad de la actividad."

Justificación: Esta modificación flexibiliza el régimen de usos excepcionales, otorgando prioridad a actividades que contribuyen significativamente a la economía local y regional. La regularización permite la continuidad de estas actividades sin recurrir al derribo inmediato.

Para dar solución a la consulta sobre la Declaración de Interés Comunitario (DIC) en un inmueble con dos actividades distintas dentro de la misma finca registral, aplicando la propiedad horizontal, y para evitar problemas futuros de demolición, se pueden proponer las siguientes modificaciones en los artículos del TRLOTUP y en la Disposición Transitoria 24:

DOS ACTIVIDADES CONJUNTAMENTE

I. Modificación del Artículo 202 del TRLOTUP (Declaración de Interés Comunitario - DIC)

El **artículo 202** del TRLOTUP regula la obtención de la DIC para actividades en suelo no urbanizable, pero no aborda la situación particular de un inmueble con varias actividades en una única finca registral. En este caso, se trata de una situación compleja de dos actividades distintas (mantenimiento de gasolineras y concesionario/taller) dentro de la misma propiedad.

Propuesta de modificación del Artículo 202: Añadir un nuevo apartado que permita la **solicitud unificada de DIC** para múltiples actividades dentro de la misma finca registral, bajo un régimen de propiedad horizontal:

"Cuando una finca registral en suelo no urbanizable aloje más de una actividad bajo un régimen de propiedad horizontal, y dichas actividades sean necesarias para el desarrollo productivo o económico local, se podrá solicitar una única DIC para todas las actividades desarrolladas en dicha finca. Esta DIC abarcará todas las actividades, siempre que se justifique su contribución al interés comunitario, su compatibilidad con el entorno y se demuestre que su funcionamiento conjunto no afecta negativamente a la viabilidad del suelo no urbanizable."

Justificación: Esta modificación permitirá regularizar casos como el planteado, donde múltiples actividades productivas ocupan un solo inmueble bajo propiedad horizontal. La solicitud unificada de la DIC evitará la fragmentación de procedimientos y asegurará la regularización conjunta de todas las actividades, siempre y cuando se acredite su interés comunitario y compatibilidad ambiental.

2. Modificación de la Disposición Transitoria 24 (DT 24) del TRLOTUP

La **Disposición Transitoria 24** del TRLOTUP regula la regularización de actividades en suelo no urbanizable para edificaciones anteriores a 2014. Sin embargo, no contempla casos como el tuyo, donde hay más de una actividad en la misma finca y la propiedad está bajo régimen horizontal.

Propuesta de modificación de la DT 24: Añadir una excepción que permita la **regularización de actividades múltiples en una misma finca** para aquellas iniciadas después de 2014 y que son esenciales para el desarrollo económico o comunitario:

"La presente disposición será aplicable también a edificaciones o inmuebles bajo propiedad horizontal con actividades múltiples que hayan iniciado su funcionamiento después del 1 de enero de 2014. Se permitirá la regularización y el mantenimiento de estas actividades, siempre que se demuestre que su demolición afectaría negativamente al desarrollo de las actividades productivas, y que todas ellas se encuentran enmarcadas dentro de un interés comunitario general."

Justificación: Esta modificación extiende la protección de la DT 24 a casos posteriores a 2014 y a situaciones donde una misma finca alberga más de una actividad bajo propiedad horizontal, como en el caso de tu consulta.

3. Adaptación del Procedimiento de Regularización

Se debe establecer un **procedimiento unificado** para la solicitud de la DIC en casos de actividades múltiples en una misma finca registral. Este procedimiento debe:

- Incluir una **memoria justificativa conjunta** para ambas actividades, donde se detalle su compatibilidad, su impacto económico y ambiental, y su necesidad en el entorno rural.
- Establecer que la **regularización de las actividades no debe fragmentarse**, sino que se debe realizar a nivel de finca registral, facilitando así la gestión administrativa y evitando conflictos entre propietarios.

UNA ACTIVIDAD INDEPENDIENTE DE LA OTRA MEDIANTE DIC

Modificación del Artículo 202 del TRLOTUP (Declaración de Interés Comunitario - DIC)

El **artículo 202** regula la DIC, que se refiere a la autorización para la implantación de actividades no urbanísticas en suelo no urbanizable. Actualmente, no contempla explícitamente la posibilidad de que se pueda presentar la DIC para una sola actividad dentro de una finca registral donde hay otras actividades.

Propuesta de modificación del Artículo 202: Añadir un apartado que permita la presentación de la DIC para una sola actividad, cuando existen varias actividades en la misma finca registral o en régimen de propiedad horizontal:

"En los casos en que en una misma finca registral o inmueble bajo propiedad horizontal se desarrollen varias actividades independientes, se podrá presentar una Declaración de Interés Comunitario (DIC) individualizada para cada actividad, sin que sea necesario solicitar una DIC para el conjunto de las actividades. Cada actividad deberá cumplir los requisitos normativos de manera independiente, siempre que no afecten al uso global del inmueble o finca."

Justificación: Esta modificación permitirá que se regularicen las actividades de forma independiente dentro de la misma finca, facilitando la gestión para los propietarios o arrendatarios de actividades específicas, sin necesidad de presentar una DIC conjunta para todas las actividades.

2. Modificación de la Disposición Transitoria 24 (DT 24) del TRLOTUP

La **Disposición Transitoria 24** permite la regularización de actividades anteriores a 2014, pero se puede adaptar para permitir que actividades individuales posteriores a 2014 en una finca con varias actividades puedan solicitar su DIC de manera independiente.

Propuesta de modificación de la Disposición Transitoria 24: Añadir un apartado que permita la **regularización individual de actividades** cuando en una finca registral existan varias actividades:

"La regularización de edificaciones y actividades en suelo no urbanizable podrá realizarse de manera individual para cada actividad cuando existan varias actividades en una misma finca registral o bajo régimen de propiedad horizontal. La solicitud de DIC para cada actividad podrá ser independiente, siempre que se demuestre que la actividad no afecta negativamente a las demás y cumple con las normativas aplicables."

Justificación: Esta modificación asegurará que actividades distintas en una misma finca puedan regularizarse por separado, facilitando la gestión para los propietarios que necesiten legalizar solo una actividad sin tener que involucrar a todas las demás.

3. Modificación del Artículo 21 I del TRLOTUP (Usos Excepcionales en Suelo No Urbanizable)

El **artículo 21 I** regula los usos excepcionales en suelo no urbanizable. Sería útil adaptarlo para permitir que en los casos de fincas con múltiples actividades, se permita la **declaración de uso**

excepcional solo para una actividad cuando las demás actividades no están relacionadas o no requieren regulación.

Propuesta de modificación del Artículo 21 I: Añadir un nuevo apartado que permita el uso excepcional para actividades específicas dentro de un mismo inmueble o finca registral:

"En los casos donde una finca registral o inmueble bajo propiedad horizontal albergue varias actividades productivas o de servicio, se podrá solicitar el uso excepcional para una actividad de forma independiente. El uso excepcional será otorgado para la actividad solicitante, sin perjuicio de que las otras actividades deban cumplir con las normativas sectoriales o territoriales aplicables."

Justificación: Este cambio permitiría que una actividad clave dentro de un inmueble pueda legalizarse de forma independiente, sin tener que coordinarse con otras actividades que ocupan la misma finca.

FDO MIGUEL ANGEL FERNANDEZ MORENO

INGENIERO AGRONOMO N° COLEGIADO 1601.