

DISPOSICIÓN TRANSITORIA 15 LOTUP

La Disposición Transitoria 15 (DT 15) de la Ley 5/2014, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), en su redacción dada tras la modificación operada por la Ley 1/2019 y la Ley 9/2019, ha establecido un procedimiento extraordinario de regularización de actividades industriales preexistentes, ubicadas en Suelo no Urbanizable (SnU) y en Suelo Urbano (SU) y Suelo Urbanizable (SUR)

En este sentido, la figura permite la obtención de una Declaración de Interés Comunitario (DIC) de "regularización" (DICr), con la finalidad única de obtener la autorización ambiental de las reguladas en la Ley 6/2014, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana, de la que carecen en la actualidad dichas instalaciones.

A continuación, en virtud de la competencia atribuida por el artículo 5 Decreto 8/2016, de 5 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat, se da respuesta concisa a determinadas cuestiones de esta DT 15 cuya aclaración por la Dirección General de Urbanismo se estima oportuno:

1. ¿Cuál es la finalidad de la DICr?

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

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

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

3. ¿Qué actividades pueden regularizarse por el procedimiento establecido en la DT15?

La DT15 se refiere a "**actividades industriales y productivas**", lo que permite hacer una interpretación amplia de lo que pretende la figura, en el sentido de poder utilizar la DICr para regularizar la situación urbanística de aquellas actividades no estrictamente industriales, pero sí conectadas, subordinadas o relacionadas con el sector industrial.

Sin ánimo de ser exhaustivos, a modo de ejemplo, se pueden citar las siguientes como actividades que podrían regularizarse vía DT 15, siempre que se justifique en el expediente que existe esa vinculación a una actividad industrial principal:

- Actividades relacionadas con el mantenimiento de vehículos.
- Actividades relacionadas con la comercialización de vehículos.
- Almacenamiento de productos resultantes de un proceso industrial (actividades logísticas).
- Distribución de productos resultantes de un proceso industrial (actividades logísticas).

- Recuperación o reutilización de productos.
- Distribución de elementos y materiales de construcción.
- Actividades relacionadas con el tratamiento de productos hortofrutícolas (sin el requisito de emplazarse cerca del origen de la materia prima).
- Actividades relacionadas con la comercialización de productos agrícolas.

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

Únicamente podrán acogerse a la regularización prevista en la DT15 las actividades que ya estaban en funcionamiento a la entrada en vigor de las leyes de la Generalitat 5 y 6 de 2014 (20/8/2014) y que se mantengan en el ejercicio de dicha actividad (y no otra) en esa fecha y el momento de inicio del procedimiento de regularización, ya que aceptar un cambio de actividad posterior al 20/08/2014 supondría quebrar el requisito de preexistencia al no existir identidad de actividad.

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

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

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

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

Según el apartado 2 de la DT 15, en el otorgamiento de las DICr se podrá eximir del cumplimiento de:

- a) La superficie mínima de la parcela sobre la que se asienta la actividad y ocupación máxima de dicha parcela.
- b) Que el tipo de actividad que se ejerce sea de las previstas en los apartados 1.º, 2.º y 3.º de la letra e) del artículo 197¹.
- c) Acreditar la necesidad de implantar la actividad en el suelo no urbanizable que exige el artículo 203.

El fundamento de tal exención es que precisamente se pretende regularizar la situación de actividades preexistentes, en orden a que puedan obtener la autorización ambiental de la que carecen.

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

La regularización de actividades mediante el mecanismo de la DT 15 exige la caducidad de la acción de la Administración para exigir la restauración de la legalidad urbanística de la construcción.

¹ Redacción dada por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

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

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

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

Si se ha arbitrado un procedimiento extraordinario de legalización es, precisamente, porque no se cumple con el planeamiento (del tipo incumplimiento de distancia a lindes, tamaño mínimo de parcela, o similares), puesto que, de cumplirse, no sería necesaria la regularización.

En este sentido, el apartado 1 b) de la DT 15, establece que *“Será posible la regularización especial siempre que se cumplan las siguientes circunstancias y condiciones: b) Se podrán admitir obras de reforma y de mejora y ampliación de actividad, siempre que la nueva obra o actividad no acentúe la inadecuación al planeamiento vigente”*.

De lo que se deduce que la figura de la DT 15 admite la concesión de este tipo de DIC extraordinaria para obras y actividades que incurren en una “inadecuación” del planeamiento.

Así, no podemos denegar la utilización de la vía regulada en la DT 15 con el argumento de que se incumple uno de estos parámetros establecidos en el planeamiento, ya que entonces no tendría sentido la existencia de la figura. El procedimiento debe tramitarse aunque la actividad incumpla algún parámetro (por ejemplo, que el plan exija una parcela mínima de 20.000 m² y la actividad se asiente sobre una parcela de 15.000 m²). Lo que no debe suponer el procedimiento es ahondar en los incumplimientos del planeamiento preexistentes, en sentido que se expone en el apartado 8. 1).

8. ¿Qué obras de reforma y de mejora y ampliación de actividad se permiten? (DT 15.1. b).

De la regulación establecida en la DT 15, párrafo primero, letra b) resulta que las obras que pueden autorizarse son de dos tipos:

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

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

(Por ejemplo, si se permite una ocupación de parcela del 15% y la edificación ocupa un 10%, se podría ampliar hasta el 15% de parcela. Si la edificación ocupa un 15% o más no se podrá ampliar. Lo mismo sería aplicable a la altura o a la separación a lindes. Por ejemplo, una separación a lindes de 4m cuando las normas urbanísticas establecen 5m: si la ampliación se realiza por otro paramento de la edificación acorde con el planeamiento pero manteniendo los 4 m

de separación a lindes, en la medida que no se acentúa el incumplimiento del planeamiento se podrá autorizar. Pero si la separación a lindes pasara de 4 a 3 m. no se podría realizar).

b) Se puede ampliar el uso siempre y cuando esté permitido por el planeamiento.

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

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

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

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

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

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

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

9. ¿Qué límites a la regularización establece la DT 15.3?

La ratio de la norma (DT 15.3) es limitar la posibilidad de regularizar actividades industriales cuando se produzca un choque normativo o se contradigan determinaciones territoriales o sectoriales. El texto contiene una proclama general respecto de las limitaciones a la regularización:

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

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

...por afectar valores ambientales o paisajísticos, por ser incompatible con afecciones territoriales, por su cercanía a zonas residenciales o posibles usos residenciales futuros o por dificultar la implantación de infraestructuras.

La norma pretende, de este modo, concretar la proclama general para los supuestos relacionados; sin embargo, alguno de ellos son conceptos jurídicos indeterminados que precisan de acotación al objeto de ser entendidos con claridad y poder ser aplicados con mayor rigor.

a) Afecciones a valores ambientales y paisajísticos.

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

b) Incompatibilidad con afecciones territoriales.

Allí donde exista una afección sectorial que limite la aplicación de la DT 15, aquella prevalecerá sobre la regularización que permite la DT 15. Lo explicaba muy bien -aunque hoy derogado- el artículo 63.2 de la Ley 16/2005, de la Generalitat, Urbanística Valenciana («*Límites a la potestad de planeamiento*»), al proclamar: “2. *La potestad de planeamiento estará sujeta al resto de determinaciones derivadas de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y las derivadas de las legislaciones sectoriales aplicables*”.

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

c) Dificultar la implantación de infraestructuras.

Aun cuando el texto normativo no especifica qué tipo de infraestructuras limitan la regularización, la interpretación debe ser amplia puesto que no puede admitirse que actividades que tienen su origen en un ilícito impidan o condicionen la implantación de infraestructuras de todo tipo ligadas al interés público.

Por consiguiente, la preservación de este interés público deberá prevalecer frente al derecho a regularizar que otorga la DT 15. Por otra parte, por infraestructuras debe entenderse aquellas previstas por el propio planeamiento y destinadas a dotar de calidad de vida a los ciudadanos (desde la infraestructura verde, a estaciones depuradoras, depósitos de agua u otras similares).

d) Cercanía a zonas residenciales o posibles usos residenciales futuros

Debe tratarse de industrias que por sus características e impacto resulten incompatibles con el uso residencial, al que claramente el legislador da preferencia. No se diferencia si el uso residencial existente ha de ser o no acorde a planeamiento, basta que exista un uso residencial

que pueda resultar incompatible con la industria para que no pueda activarse el proceso de urbanización.

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

Por otra parte, la alusión que la DT 15.3 efectúa a “posibles usos residenciales futuros” no puede aceptarse sino desde el momento en que dichos usos presenten un determinado grado de concreción que, en ningún caso, debe ser inferior al establecido en el artículo 50 LOTUP al iniciarse el procedimiento mediante la presentación, por el órgano promotor frente al órgano ambiental, del borrador de plan y el documento inicial estratégico de una iniciativa de planeamiento.

10. ¿En qué plazo puede solicitarse la DICr?

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

- Este plazo es para solicitar la DICr.
- La solicitud ha de acompañarse de la documentación requerida en el artículo 203 de la LOTUP.

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

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

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

En caso de no obtenerse la autorización ambiental en el plazo de tres años tras la obtención de la DICr, por causas imputables al promotor de la actividad, procederá la caducidad de la DICr, con los efectos previstos en el artículo 207.4 de la LOTUP, es decir, el cierre de la actividad y desmantelamiento de construcciones e instalaciones.

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

De tal manera que la Ley 1/2019, respecto de las actividades irregulares, es una ley de punto final que concede un plazo para la regularización y una cautela referida a que, vencido el plazo sin haberse alcanzado dicha regulación, procederá la clausura antes referida.

13. ¿La regularización de la actividad conlleva la legalización de la edificación en la que se desarrolla?

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

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

El régimen jurídico de la DICr será el establecido en la DT 15, régimen que se aplicará con carácter preferente al régimen ordinario. No obstante, en todo lo no previsto en la DT 15 se aplicará el régimen ordinario de las DICs, artículos 197 y 200 y siguientes de la LOTUP. Por ello, establece esta DT que se requerirá de acuerdo con el artículo 203.3 y 4 un estudio de integración paisajística y no podrán autorizarse edificaciones o usos incompatibles con los informes de patrimonio cultural o los documentos ambientales, que resulten exigibles de acuerdo con la normativa sectorial.

15. ¿Cómo se regularizan las industrias y actividades que se encuentran situadas en unidades de ejecución en suelo urbano o en sectores de suelo urbanizable? (DT 15.5)

La DT 15.5 establece dos mecanismos al respecto:

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

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

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

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

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

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

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO