



**GENERALITAT  
VALENCIANA**

Conselleria de Política  
Territorial, Obras Públicas  
y Movilidad

DIRECCIÓ GENERAL D'URBANISME

**ANY  
SOROLLA**

**Expedient:** C-22/2023 HF

Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística

**Municipi:** Oliva

**Assumpte:** Vial privat-vial públic a l'efecte de la condició jurídica de solar

## AJUNTAMENT D'OLIVA

En data **16.03.2022** va tindre entrada en el Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística de la Direcció General d'Urbanisme de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat, UN escrit de l'*Ajuntament d'OLIVA*, en el qual formula **consulta** sobre la utilitat d'un vial privat, d'ús públic, a l'efecte de la condició jurídica de solar i l'eventual atorgament de les subsegüents llicències d'obra i ocupació:

**EXPEDIENT:** 12846/2022

**OBJECTE LLICÈNCIA:** habitatge unifamiliar aïllat amb piscina exterior i terrassa

**SITUACIÓ:** sector 5, illa L, carrer Brueghell, núm. 1 E, Oliva Nova, amb **Ref. cat.** 4398703YJ5049N0001WH

En relació amb una llicència d'obra major sol·licitada per a la realització d'obres consistent en habitatge unifamiliar aïllat amb piscina exterior i terrassa, situada al carrer Brueghell, núm. 1 E, d'Oliva Nova, i amb referència cadastral 4398703YJ5049N0001WH, es planteja al Servei Territorial d'Urbanisme de València aquesta consulta urbanística, sobre la base dels següents

### FONAMENTS DE DRET

**Primer.** De conformitat amb l'article 232.b del TRLOTUP, queden subjectes a llicència urbanística, en els termes d'aquesta llei i sense perjudici de les altres autoritzacions que siguen procedents conformement a la legislació aplicable, les obres d'edificació, construcció i implantació d'instal·lacions de nova planta.

**Segon.** L'ordenació del procediment per a l'atorgament de les llicències urbanístiques municipals haurà d'ajustar-se a les regles previstes en l'article 239 d'aquest cos legislatiu.

**Tercer.** Per part dels serveis tècnics municipals **s'ha informat favorablement el projecte d'habitatge unifamiliar aïllat objecte d'aquest expedient**, concretament per l'arquitecte i topògraf municipal, en dates 5 de desembre de 2022 i 27 de gener de 2023.

**Quart.** Considerant que les llicències urbanístiques es configuren com a actes d'autorització de naturalesa reglada mitjançant els quals l'ajuntament, prèvia comprovació que l'acte que se sol·licita s'ajusta a la normativa urbanística aplicable, remou els obstacles per a l'exercici de drets. D'això, es pot deduir el següent:

- ✓ Que les llicències urbanístiques són actes administratius d'autorització, per virtut de la qual es duu a terme un **control previ de l'activitat projectada per l'interessat**, verificant si s'ajusta o no a les exigències de l'interés públic conforme a l'ordenació vigent.
- ✓ Que són **actes reglats** de l'Administració, no discrecionals, la qual cosa implica que quan es compleixen els requisits que estableix la legislació urbanística, necessàriament han de ser concedits i, *a sensu contrario*, la inobservança d'aquests requisits condueix necessàriament a la seua denegació.
- ✓ Que les llicències són **actes declaratius de drets**.

Per això, a pesar que el projecte és informat favorablement pel topògraf i arquitecte municipal, la veritat és que *la parcel·la on es projecta l'habitatge no reuneix la condició de solar*, al no comptar amb els serveis mínims exigits en l'article 186.2.a del TRLOTUP, concretament **manca d'accés rodat fins a aquesta, per via pavimentada, havent d'estar oberta a l'ús públic, en condicions adequades, totes les vies a les quals donen front**. En el cas present, **a la parcel·la s'accedeix per un camí privat que no és d'ús públic, perquè ni consta com a tal en el planejament vigent ni en els plans aprovats per a aquest sector figura representat gràficament aquest camí privat**.

Vistos els antecedents descrits i considerant que aquesta mateixa situació de fet afecta a altres llicències (d'edificació, de segregació, d'ocupació) pendents de resolució en aquests moments, i a fi de fixar un criteri unitari, plantegem les consultes següents:

1. Es pot considerar el vial privat on se situa la parcel·la com a «vial privat d'ús públic»?
2. És necessari per a considerar un «vial privat d'ús públic» que conste com a tal en el planejament vigent?
3. Té, per tant, la parcel·la descrita i aquelles que es troben en situació idèntica la condició de solar amb caràcter general urbanístics?
4. En el cas que es considere que aquest tipus de parcel·les tenen la condició de solar, el manteniment i la conservació del vial privat d'ús públic, correspon als propietaris?
5. Pel que respecta a les xarxes de subministraments de serveis, com ara electricitat, aigua, clavegueram, etc., en el tram que discorre per aqueix vial privat d'ús públic, suposa algun inconvenient legal per a l'Ajuntament?

En relació amb la consulta formulada, han de tindre's en compte els següents

## ANTECEDENTS DE FET

**U.** Es tenen per reproduïts els que figuren en l'escrit de consulta, particularment els relatius a la preexistència d'edificacions residencials amb llicència en l'illa o unitat urbana en la qual se situa la que és objecte de consulta, i també que els tècnics municipals ja han emés **informe favorable**<sup>1</sup> respecte de la sol·licitud de llicència per a aquella.

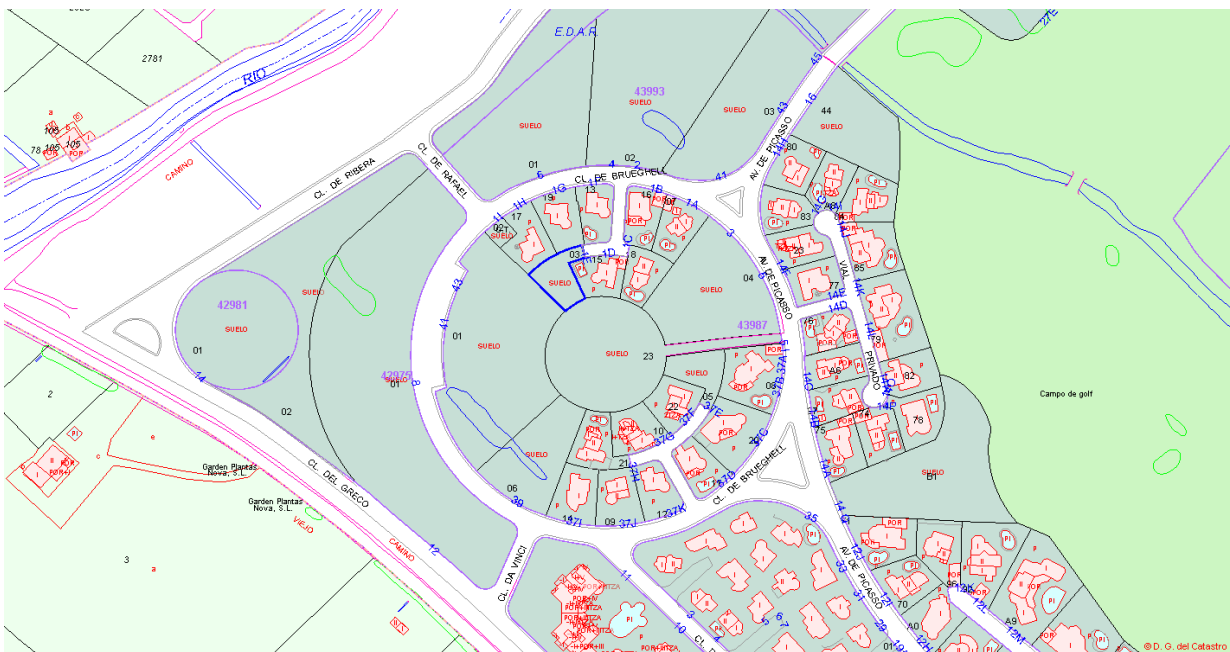
**Dos.** Per a millor comprensió de la consulta convé observar les imatges següents:

---

<sup>1</sup> La documentació remesa reproduceix els **informes favorables** d'inundabilitat, del topògraf i de l'arquitecte municipal.



Imatge 1. Ortofoto on pot observar-se l'illa circular en la qual se situa la parcel·la objecte de consulta (en blau).

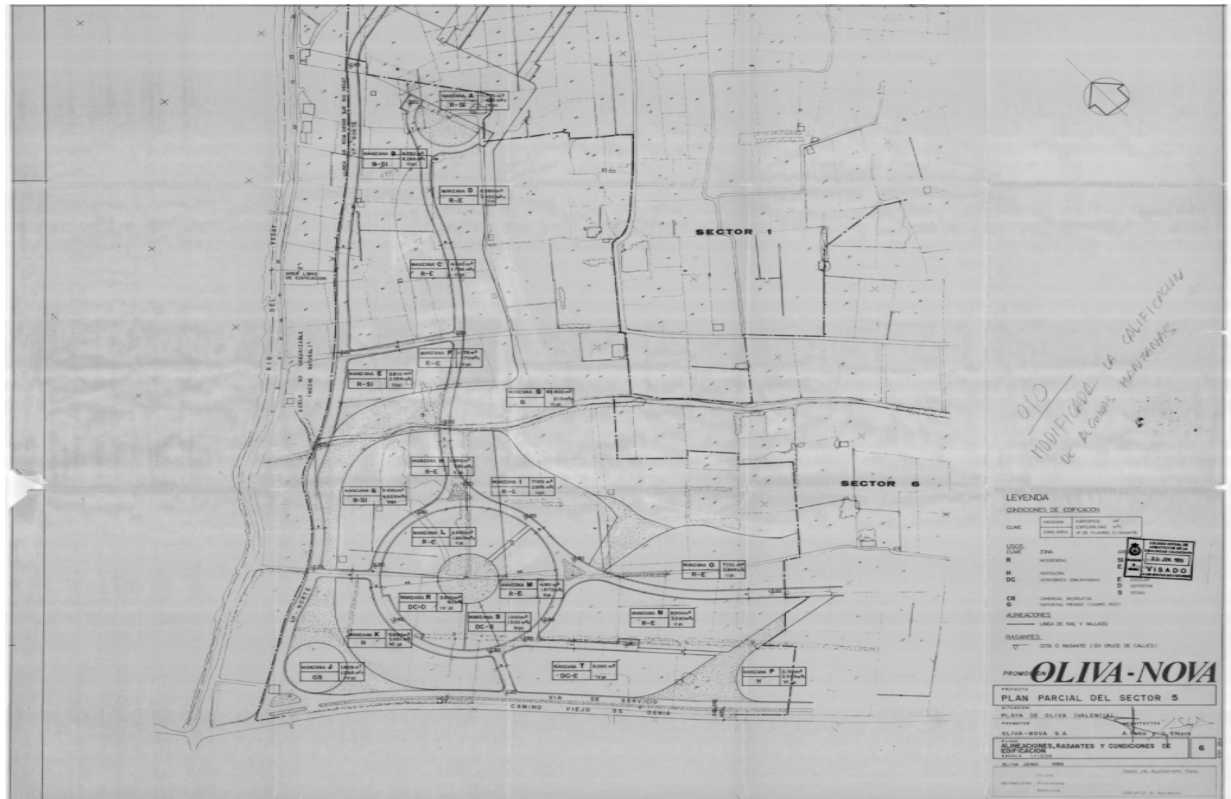


Imatge 2. Pla cadastral on pot observar-se la ubicació de la parcel·la (en blau).

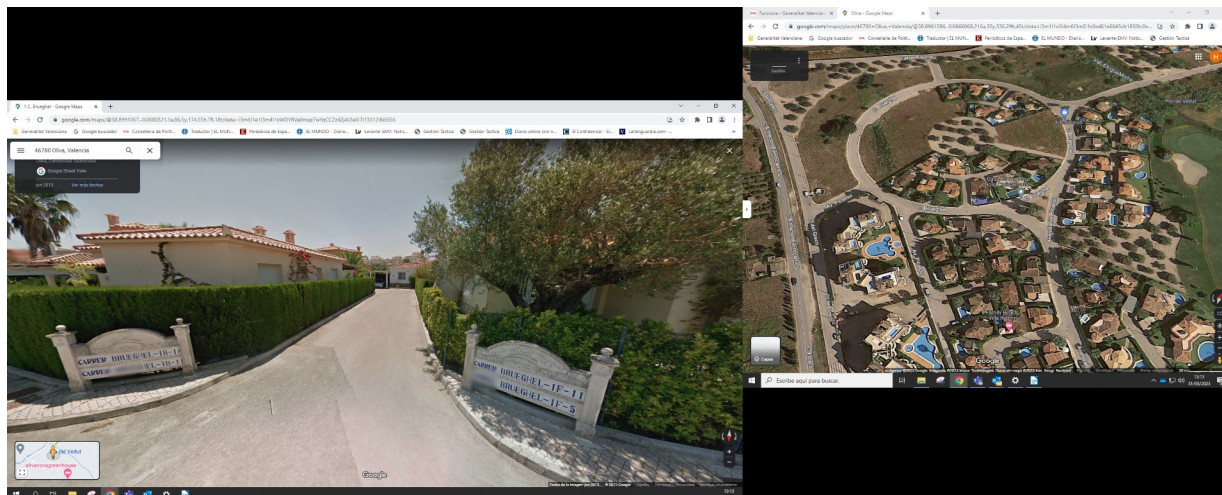




Imatge 3. Ortofoto de detall; observeu la parcel·la (en blau) i el vial de propietat privada que dona accés a les parcel·les de segona línia.



Imatge 5. Pla pla parcial sector 5 on poden observar-se el viari i alineacions que defineixen l'illa.



Imatge 5. Dreta ubicació del vial en l'illa circular. Esquerra embocadura del vial privat que dona accés a la segona línia de parcel·les; observeu la inexistència de barreres, impediments o limitacions a l'ús públic del vial.

## CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

**PRIMERA.** L'existència de parcel·les urbanes amb accés des de vial privat d'ús públic és d'antic en l'urbanisme de la Comunitat Valenciana i és molt freqüent a les urbanitzacions existents en el territori. Es tracta, en realitat, d'una inèrcia històrica enfront de la qual la legislació urbanística –estatal i autonòmica valenciana– ha volgut eixir al pas oferint instruments per a la seua correcta incardinació en el marc jurídic, perquè la titularitat privada del viari d'accés a una parcel·la genera problemes no sols de suficiència respecte del concepte jurídic de solar, sinó també respecte de qui correspon assumir el seu manteniment quan l'ús és públic.

En el supòsit objecte de consulta, és la configuració morfològica de l'illa –circular, amb ampli diàmetre i una zona verda ocupant el seu centre– juntament amb el règim parcel·lari imposat pel planejament, la qual cosa determina la indefectible necessitat de generar un nou viari concèntric (no públic, sinó particular) a fi de *poder donar accés a les parcel·les posteriors* a les exteriors, perquè el planejament detallat –tal com pot veure's en la imatge 5 dels antecedents de fet– no va preveure tal circumstància. Imprevisió que ha sigut resolta per la iniciativa privada mitjançant la creació d'un viari particular, d'ús públic, que possibilita aquest accés i que ha comptat amb la *complaença tàcita* de l'Ajuntament, perquè no sols consten llicències atorgades en el passat amb aquest vial com a accés rodat a l'efecte de l'article 186 del TRLOTUP<sup>2</sup> sinó que, a més, el projecte objecte de consulta –també amb accés a través d'aqueix mateix vial privat d'ús públic– ha sigut *informat favorablement pels serveis tècnics municipals*, tal com consta en els antecedents relatats.

<sup>2</sup> Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

L'existència d'espais privats d'ús públic (viaris en el supòsit objecte de consulta) ha sigut constatada per la jurisprudència **prioritzant sobre la titularitat del bé l'existència d'una afecció** a una finalitat pública; afecció que no necessàriament ha de tindre el seu origen en el planejament urbanístic o ser fruit d'una cessió finalista efectuada a posteriori, **bastant la constatació fàctica de l'afecció** perquè pugua predicar-se aquesta. Així ho va reconèixer, entre altres, la STS<sup>3</sup> de 15.04.2005 (RC 562/2003):

Dit això tenim que malgrat el sostingut per l'ajuntament sobre la titularitat privada del lloc en què es va produir la caiguda, la veritat és que **es tracta d'un espai d'ús públic, pel qual es transita amb normalitat i és de sobres conegut** com demostren les fotografies aportades [...].

Del que resulta que la conceptuació del viari existent com d'ús públic no sols pot provindre de la previsió existent en el planejament urbanístic (el que no ocorre en el supòsit) o de la cessió formalitzada pels propietaris en favor de l'administració actuant (que tampoc) sinó, també, *de l'efectiva constatació de tal ús*; la que, en el supòsit que s'examina, prové de dos indicadors fonamentals: l'existència de llicències d'edificació atorgades acceptant el vial existent a l'efecte de l'article 186.2.a del TRLOTUP i les fotografies aportades en aquest informe que demostren la no existència de barreres, tanques o limitacions que impedisquen o dificulten l'ús públic del vial.

I sense que pugua admetre's cap objecció sobre aquest tema a partir de la inexistència de cessió formal a l'ajuntament del vial, perquè *la jurisprudència atorga prevalença a l'afecció* quant a la naturalesa jurídica definitòria del viari; **prioritat fins i tot extensiva a la responsabilitat de la conservació i el manteniment del vial d'ús públic**. Així resulta, per exemple, del que s'ha dit en la Sentència núm. 71/2019, de 8 de març (RA 194/2018), del TSJCL<sup>4</sup>:

[...] resulta que **des que la urbanització va ser destinada a l'ús públic<sup>5</sup>, concretament per al trànsit de persones, no ofereix cap dubte que la conservació i manteniment de tals voreres de trànsit per als vianants correspon a l'Ajuntament** per ser a aquesta entitat a qui correspon prestar aquest servei urbà conforme als preceptes ja ressenyats de la LRBR, i més encara quan no hi ha cap altra normativa ni general ni sectorial, ni normes en el planejament urbanístic que en aquest cas eximisquen l'Ajuntament [...].

Criteri que, amb pronunciament més genèric, ha ratificat el Tribunal Suprem en afirmar que l'ús públic que en alguns casos grava a la propietat privada, **ha de comportar una certa compensació**, almenys per la mera deterioració que, pel propi ús, pot patir el bé en qüestió. Així, la Sentència de 21 de maig de 2001 (RJ 2001/3792) ha considerat el dret dels propietaris a formular les reclamacions que estimen oportunes, amb fonament en l'ús públic, d'un plaça de propietat privada:

**La raonable compensació que l'ús públic de la propietat particular ha de comportar en el pagament de les despeses de conservació té el seu adequat tractament en les vies negociables i de disposició de drets.**

Per consegüent, en el supòsit objecte de consulta, és la precarietat del planejament d'aplicació<sup>6</sup> la que determina una combinació de determinants urbanístics –sobretot parcel·la mínima i profunditat de l'illa– de la qual va derivar la ineludible necessitat de generar un vial concèntric per a possibilitar l'accés a les parcel·les «d'interior» o «de segona fila»; vial que, per exigència del que es disposa en l'article 186.2.a del TRLOTUP ha de ser d'ús públic encara quan es mantinga la seua titularitat privada;

3 Sentència del Tribunal Suprem.

4 Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó.

5 És a dir, des que consta l'afecció a la utilització general pels ciutadans del vial, sense que existisquen acreditades restriccions a aquest ús.

6 El Pla parcial del sector 5.

prevalent l'efectiva afecció del vial a l'ús públic tant per així haver-ho acceptat tàcitament l'ajuntament<sup>7</sup> com per haver quedat fàcticament provat mitjançant les fotografies aportades<sup>8</sup> i resultant d'aplicació l'anteriorment expressat respecte del seu manteniment i conservació.

**SEGONA.** Establides les premisses que consten en la consideració anterior, correspon abordar a partir d'aquestes premisses les qüestions plantejades en la consulta amb resposta als interrogants formulats conforme al seu propi ordinal:

**1. Es pot considerar el vial privat on se situa la parcel·la com a «vial privat d'ús públic»?**

Efectivament, perquè així resulta del que s'afirma en la consideració primera d'aquest informe a partir dels indicadors demostratius de l'afecció.

**2. És necessari per a considerar un «vial privat d'ús públic» que conste com a tal en el planejament vigent?**

No, perquè tal com s'ha raonat en la consideració primera, la jurisprudència preval la constatació fàctica de l'existència de l'afecció a l'ús públic per damunt de qualsevol altre criteri formalista.

**3. Té, per tant, la parcel·la descrita i aquelles que es troben en situació idèntica la condició de solar amb caràcter general urbanístics?**

Així és. I així ho ha entès també l'Ajuntament tant amb motiu de les llicències ja atorgades com, de forma més recent i expressa, en ocasió de l'informe dels serveis tècnics municipals respecte de la parcel·la objecte de consulta. L'article 186.2.a del TRLOTUP no exigeix, per a la condició jurídica de solar, que l'accés s'efectue des de vial de titularitat pública, limitant-se a demanar que el vial «estiga obert a l'ús públic», amb independència de la titularitat d'aquest.

**4. En el cas que es considere que aquest tipus de parcel·les tenen la condició de solar, el manteniment i conservació del vial privat d'ús públic correspon als propietaris?**

Correspon a l'Ajuntament en consideració a l'ús públic del vial privat que minora la potestat dels particulars sobre aquest, tal com s'ha raonat en la consideració primera a partir de la doctrina jurisprudencial invocada. Això sense perjudici de la possibilitat que l'Ajuntament negocie o acorde amb la propietat el manteniment i conservació d'aquest vial, o fins i tot la seua cessió.

**5. Pel que respecta a les xarxes de subministraments de serveis, com ara electricitat, aigua, clavegueram, etc., en el tram que discorre per aqueix vial privat d'ús públic, suposa algun inconvenient legal per a l'Ajuntament?**

<sup>7</sup> En haver atorgat llicències per a edificar parcel·les de les quals el vial constitueix accés rodad.

<sup>8</sup> En les quals no consta cap limitació ni impediment a l'ús públic del vial.



En absolut. Això quan al fet que les esmentades xarxes d'infraestructures de serveis discórreguen pel vial privat és totalment coherent amb l'ús públic d'aquest.

Finalment convé efectuar comentari, de caràcter generalista, respecte d'algunes qüestions plantejades en el cos de l'escrit de consulta i la resposta completa de la qual i ajuda a entendre les emeses, de forma més escaïda, en els ordinals que precedeixen. Es tracta, en definitiva, d'aclarir l'aparent contradicció existent, quant a la condició jurídica de solar, entre l'informe de l'arquitecte (que la confirma) i el fonament de dret quart (que la nega); contradicció que és només aparent perquè, com ja s'ha dit, concorren tots els requisits fàctics exigits per l'article 186.2 del TRLOTUP per a aquesta condició, sense que la qüestió de la titularitat pública o privada del sòl pugua pertorbar aquesta condició; perquè ni l'una ni l'altra són exigides per l'apartat a de l'esmentat article, que es limita a demandar que el vial està obert al públic (circumstància que, com ja s'ha vist, concorre en el supòsit).

Igualment interessa, a propòsit de l'esmentat fonament de dret quart –i en relació amb la necessitat de disposar d'un criteri unitari a propòsit de la situació de fet plantejada respecte de les llicències d'edificació i ocupació<sup>9</sup>– ha d'afirmar-se la procedència de l'atorgament de llicències d'ocupació una vegada atorgades les d'edificació i sempre que **es constata la identitat entre l'executat i l'autoritzat** per la prèvia llicència d'edificació. Per a supòsits de simultaneïtat entre urbanització i edificació, l'existència de l'aval expressament exigít per a aquests impedeix negar la d'ocupació, perquè l'execució d'aquell (de l'aval) possibilita la terminació de les obres d'urbanització i, en tot cas, constitueix assegurament del compliment –per part del sol·licitant de llicència– dels seus deures urbanístics. I això sense que resulte de rebut argumentar que les obres d'urbanització de l'actuació no estan completament acabades o no estan totalment rebudes, perquè la consideració de les obres d'urbanització com una funció pública –l'exclusiu protagonisme de la qual correspon a l'administració<sup>10</sup>– proscriu que l'administració actuant pugua negar la llicència d'ocupació escudant-se en incompliments (obra d'urbanització inacabada o no rebuda) que a ella exclusivament incumbeixen. És unànime i extensa la jurisprudència existent sobre la qüestió exposada perquè, d'antic, el Tribunal Suprem ha afirmat que «**la inactivitat de l'Administració en cap cas pot ser causa de perjudici per a l'administrat**».

## CONCLUSIONS

**ÚNICA.** L'Ajuntament d'Oliva pot atorgar la llicència objecte de consulta en tant la parcel·la de referència pel que fa a la conceptualització d'aquesta com a solar conforme i en els termes exposats en la consideració primera d'aquest informe.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, l'article 5.7 del Decret 8/2016, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans territorials i urbanístics de la Generalitat, estableix, entre les atribucions d'aquesta Direcció General, la d'«Evacuar –previs els informes tècnics o, fins i tot, dictamen de l'òrgan urbanístic o territorial de la Generalitat que es considere oportú– les consultes que, en qüestions de planificació o legislació urbanística i d'ordenació del territori, o la seua aplicació, li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. **Les consultes, en cap cas, no tindran caràcter vinculant**».

<sup>9</sup> Vegeu *petitum* de l'escrit de consulta immediatament abans de la relació de preguntes específiques (última pàgina de l'escrit).

<sup>10</sup> Amb independència que la gestió siga directa, per propietaris o indirecta.





**GENERALITAT  
VALENCIANA**

Conselleria de Política  
Territorial, Obras Públicas  
y Movilidad

DIRECCIÓ GENERAL D'URBANISME

**ANY  
SOROLLA**

D'altra banda, se'ls informa que, amb la finalitat que siguen accessibles per qualsevol persona i servisquen d'ajuda als municipis en la seua labor d'aplicació de la legislació urbanística, les contestacions de la Direcció General d'Urbanisme a consultes efectuades per ajuntaments a partir de l'any 2020, es publiquen en la web de la Conselleria en l'adreça següent:

<<https://politicaterritorial.gva.es/va/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>>

El director general d'Urbanisme