

Expediente: C-19/2020 HF
Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial
Municipio: Benifaió.
Asunto: Legalización actividad Cooperativa.

Sra. Alcaldessa de l'Ajuntament
Plaça Major, 15
46450 BENIFAIÓ

En fecha RED **02/04/2020** tuvo entrada en el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial (SRJIT) de la Dirección General de Urbanismo (DGU) de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad /CPTOPM), escrito del ayuntamiento de **BENIFAIÓ** formulando **consulta** relativa al procedimiento de legalización de edificaciones existentes, posibilidad de realización de obras menores y procedimiento legalización de la actividad desarrollada por COHOCA COOP V en sus instalaciones ubicadas en el camino de la Marcelina; consulta que el ayuntamiento concreta del modo siguiente:

DESTINO: Direcció General de Urbanismo.
Expediente 245/2019.

Asunto: Solicitud consulta relativa al procedimiento legalización edificaciones existentes, realización obras menores y, procedimiento legalización de la actividad desarrollada por la COHOCA COOP V en sus instalaciones ubicadas en el camino de la Marcelina de Benifaió.

En fecha **13/03/2020** (R.E 377) ha tenido entrada en este Ayuntamiento escrito de la Cooperativa COHOCA, COOP. V, formulando en resumen la siguiente consulta (se adjunta copia):

- a) Procedimiento de **legalización de las edificaciones existentes**, mediante otorgamiento de licencias, incluyendo la realización de cesiones a cuenta y compromisos necesarios conforme al planeamiento vigente, susceptibles de adecuación al planeamiento en tramitación una vez entre en vigor.
- b) Posibilidad de **realización de obras menores en las edificaciones** tendentes, antes y después de su legalización, con la finalidad de adecuar el proceso productivo a las normas de aplicación o a normas de calidad necesarias para que el producto pueda acceder al mercado, bien mediante licencia de obras provisionales, bien mediante licencia de obras.
- c) Procedimiento de **legalización de la actividad** una vez definido e iniciado el procedimiento de legalización de las edificaciones existentes

En virtud de lo expuesto, solicito emita informe sobre los puntos anteriormente indicados y, adjunto informe de la arquitecta municipal de fecha **18 de mayo de 2018** sobre situación urbanística de las instalaciones de COHOCA, COOP V., a los efectos que pueda disponer de toda la información necesaria (antecedentes y normativa municipal aplicable) para emitir la presente consulta.

Benifaió, documento firmado electrónicamente al margen.

En relación a la consulta formulada deben tenerse en cuenta, por relevantes, los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Se tienen por reproducidos los que constan tanto en el informe de la arquitecta municipal, de 18/05/2018, adjuntado al escrito de consulta. De dicho informe debe señalarse:

1.1. Que la parcela¹ en la que se ubican las edificaciones objeto de consulta **no tiene la condición de solar**, “si bien cuenta con algún servicio urbanístico del que se han dotado al margen de cualquier proceso urbanizador”.

1.2. Que las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Benifaió (NSPB) clasifican el suelo como **Suelo Apto para Urbanizar 2.2.** (SAU 2.2.); habiéndose aprobado la homologación modificativa del Sector 2 (que delimitaba dos sectores dentro del SAU 2: 2.1. y 2.2.) y el Plan Parcial del sector 2.1. por la CTU el 05/02/03 (DOGV 07/03/06).

1.3. Actualmente la instalación se compone de distintos bloques:

1. Oficinas.
2. Nave de hortalizas.
3. Cafetería-Comedor.
4. Nave de cítricos y fruta.
5. Nave cámaras frigoríficas.
6. Centro de Transformación.

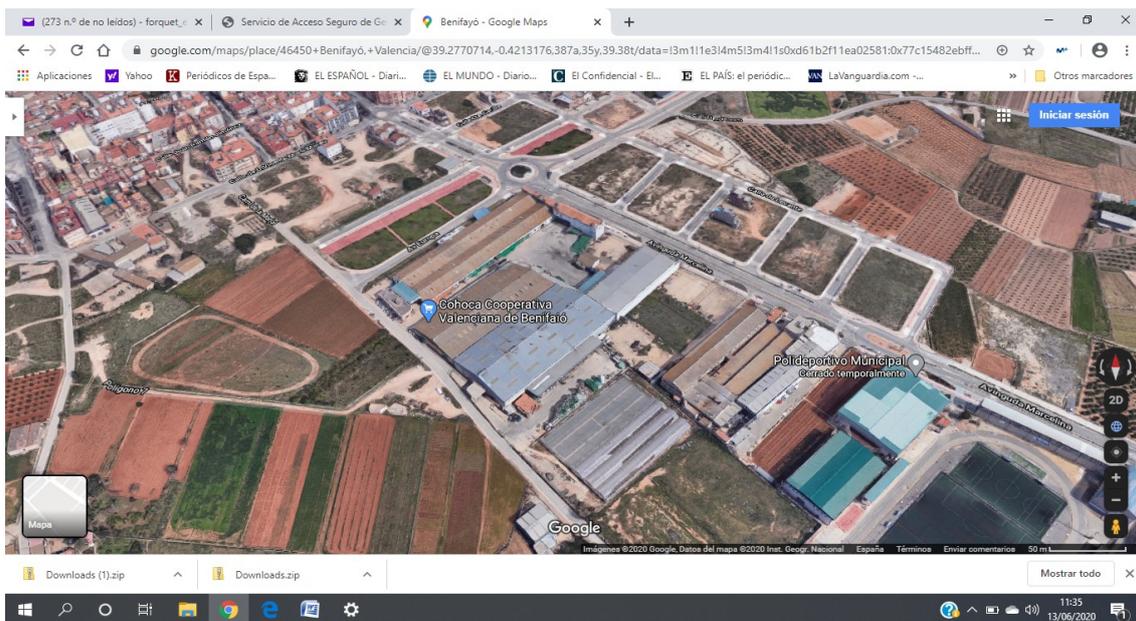
1.4. En su día (1981) el ayuntamiento otorgó licencia de obras y usos provisionales para ampliación de la nave de cítricos; añadiendo el informe de la arquitecta que “del resto de construcciones no existe constancia en el libro de registros de licencias de obras del ayuntamiento de la concesión de Licencia de Obras, ni la Cooperativa ha presentado documentación que las acredite.”

¹ Parcela con **referencia catastral nº 2611604YJ2521S0001PU**.

1.5. Algunas de las edificaciones ocupan parte de suelo viario: “Efectuadas las comprobaciones sobre el Plano de nº 7 “Xarxa de sòl dotacional públic” del Plan Parcial del SAU 2.1. y SAU 2.2., la construcción grafiada como 2.1. ocupa una pequeña parte de la red primaria viaria en el chaflán norte, chafán que ya venía marcado por las Normas Subsidiarias (plano nº22 “Alineaciones y rasantes en suelo urbano”). En la propia documentación presentada (plano nº2) también queda reflejada la ocupación por parte de la construcción 2.1. de esta pequeña parte del vial público, por lo que **hay que declarar fuera de ordenación la edificación 2.1.** al ocupar viario público previsto por el Plan.”

1.6. Benifaió tiene Plan General en tramitación, aprobado provisionalmente y pendiente de aprobación definitiva. En dicho documento el suelo donde se asientan las instalaciones tiene la clasificación de **Suelo Urbano Ter-1**, y los usos permitidos en el suelo clasificado como TER incluyen el industrial (“Es decir, está permitido el Uso Industrial de grado 1 y el uso Almacén en todos sus grados”).

Segundo. Para mejor comprensión del supuesto objeto de consulta sigue orfotofoto de las edificaciones COHOCO COOPERATIVA VALENCIANA, objeto de consulta.



Tercero. El artículo 6.52 del Plan General de Benifaió (en tramitación) regula la posibilidad de formular un Estudio de Detalle para cada una de las subzonas TER-1 y TER-2 de manera que el uso dominante pase a ser **Rpf** (Residencial plurifamiliar) con un régimen de usos igual al que se le asigna a la zona de Ensanche (ENS):

“El Estudio de Detalle sólo podrá formularse cuando hayan cesado completamente las actividades no residenciales en su ámbito, debiendo renunciarse a las licencias de actividad y de obras que tuviesen concedidas y en vigor, y autorizando al Ayuntamiento de Benifaió a clausurar cualquier actividad que pudiese permanecer, sin derecho a indemnización.”

A los antecedentes relatados resultan de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. No ha lugar a tomar en consideración el comentario relativo a la posibilidad de tramitar un Estudio de Detalle para cambiar el uso de la Subzona² (de industrial a residencial) en tanto el objeto de la consulta formulada se ciñe a evaluar las posibilidades de regularización tanto de las edificaciones existentes como de la actividad industrial que actualmente se ejerce.

Idéntica consideración debe efectuarse respecto de la licencia de obras y usos provisionales, otorgada en su día por el ayuntamiento, dada su escasa relevancia respecto del objeto de la consulta a partir de las razones que luego se expondrán.

PRIMERA. De lo informado por la arquitecto municipal resulta que aún cuando la parcela no tiene la condición de solar sí puede categorizarse como **suelo urbanizado**³ conforme al artículo 21.3.b) TRLSRU⁴:

3. Se encuentra en la situación de **suelo urbanizado** el que, estando legalmente integrado en una **mallá urbana** conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes **condiciones**:
(...)

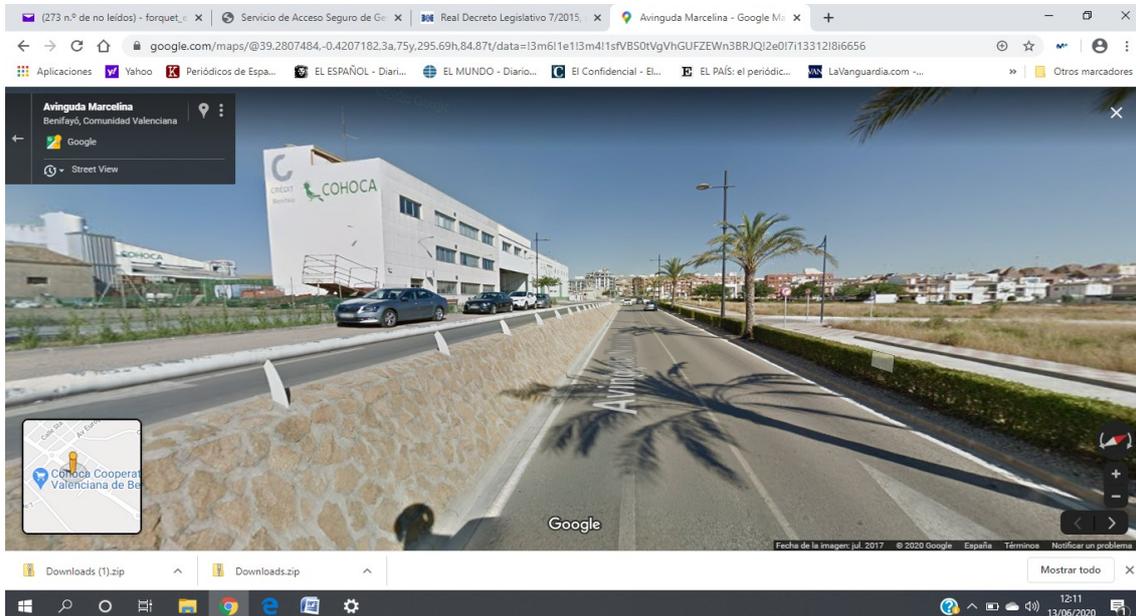
b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística **o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes**.

La observación de la ortofoto incluida en los antecedentes de hecho confirma la categorización de la parcela como **suelo urbanizado**: Se aprecia perfectamente la efectiva existencia de una **mallá urbana** (red viaria, cuadrícula de manzanas, etc..) en la que queda incardinada la parcela. En cuanto a la dotación de servicios urbanísticos, la ortofoto que sigue permite verificar la existencia de viario urbanizado (incluido el vial de servicio) y la de redes de infraestructuras (electricidad, alcantarillado, agua potable y alumbrado) a las que la parcela puede acceder sin más obras que las de mera conexión (no se necesita "traída").

² Comentario incluido al final del informe de la arquitecta municipal.

³ El planeamiento vigente lo clasifica como **suelo apto para urbanizar** (equivalente a **urbanizable**). El PG en tramitación como **suelo urbano**. Véanse antecedentes de hecho 1.2 y 1.6.

⁴ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.



En cuanto a **usos**, la actividad que ejerce COHOCO COOPTV V resulta **compatible** con el uso industrial previsto en el planeamiento urbanístico, tanto el presente como el que está en tramitación; lo que permite afrontar con comodidad la respuesta al interrogante c) de los planteados por el consultante en relación a un eventual otorgamiento de licencia de actividad. Mayor complicación plantea responder los interrogantes a) y b), relativos a la legalización de las edificaciones existentes y a la posibilidad de otorgar licencias de obras menores; ello en tanto no puede el ayuntamiento, en principio, otorgar licencia de obras en tanto la parcela no obtenga la condición de solar por así establecerlo el artículo 180 bis.4 LOTUP⁵:

4. Hasta que los suelos no adquieran la condición de solar, no podrán otorgarse licencias de obra mayor.

Y la parcela objeto de consulta no tiene la condición jurídica de solar, puesto que así lo expresa el informe de la arquitecta municipal:

La mencionada parcela no tiene la condición de solar, si bien cuenta con algún servicio urbanístico se han dotado al margen de cualquier proceso urbanizador.

En las Consideraciones siguientes se intenta responder los interrogantes planteados por el consultante examinado la posibilidad de aplicar, al supuesto objeto de consulta, algunos de los mecanismos introducidos por la LOTUP para ofrecer solución a situaciones como la objeto de consulta, resultado de una inercia histórica nada infrecuente en la Comunidad Valenciana.

⁵ Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana; texto consolidado tras modificación mediante Ley 1/2018, de 5 de febrero, de la Generalitat.

SEGUNDA. Atendiendo a la naturaleza industrial de la actividad que desarrolla COHOCA, lo lógico sería acudir a la Disposición Transitoria 15 (DT 15) LOTUP en cuanto se trata de un mecanismo expresamente arbitrado para la regularización de actuaciones industriales. Sin embargo, tal posibilidad debe desecharse en tanto el mecanismo está previsto para la **regularización de actividades industriales y productivas existentes y en funcionamiento sobre suelo no urbanizable**; procedimiento, pues, al que **no puede acogerse** el supuesto objeto de consulta toda vez que el suelo sobre el que se ubica la actividad que se pretende regularizar está clasificado como **suelo urbanizable (suelo apto para urbanizar)**, según certifica el informe de la arquitecta municipal arriba transcrito⁶. Por consiguiente la inadecuación de la clase de suelo excluye una eventual aplicación de la DT 15 como vía de solución para la regularización planteada por el consultante.

Tal afirmación no resulta enervada por lo dispuesto en el punto 5, apartados a) y b), de la propia DT 15 toda vez que la **posibilidad desclasificatoria** -total o parcial- del Sector 2 de Benifaió (DT 15.5.b) carece de sentido habida cuenta de su elevado grado de consolidación. Respecto de la posibilidad prevista en la DT 15.5.a):

5. Las industrias y actividades que se encuentren situadas en unidades de ejecución en suelo urbano o **en sectores de suelo urbanizable, podrán regularizarse**:

- a) Bien **ejecutando las previsiones del planeamiento** pudiendo efectuar, si fuera necesario, modificaciones de la ordenación pormenorizada para subdividir la unidad o unidades de ejecución inicialmente prevista.
- b) (...)

De este modo la DT15.5.a) ofrece al ayuntamiento un mecanismo dotado de la flexibilidad suficiente para, prácticamente, efectuar una **“regularización a la carta”** de las actuales instalaciones de COHOCA aplicando los mecanismos de gestión previstos en la LOTUP; pudiendo acudir de cara a la “realización de cesiones a cuenta y compromisos necesarios” al mecanismo de la reparcelación económica previsto en el artículo 96.a) LOTUP:

- a) La reparcelación podrá ser económica cuando las circunstancias de edificación, construcción o de índole similar concurrentes en el ámbito de actuación, hagan impracticables o de muy difícil realización la reparcelación material.

Precepto cuya dicción parece ajustarse perfectamente a las circunstancias del supuesto. En cualquier caso corresponderá al ayuntamiento decidir, en ejercicio de su potestad de gestión, si resulta pertinente al interés público y al de la Cooperativa utilizar el margen de maniobra que ofrece la DT 15.5.a), decisión de naturaleza discrecional (en absoluto reglada) cuyo ejercicio deberá ponderar aquél tomando en consideración tanto los factores mencionados como la afección sobre derechos de terceros que pudiese resultar de ello. Desde el presente informe resulta imposible ir más allá vista la exigua información de que se dispone.

⁶ Véase Antecedente de Hecho Primero 1.2.

TERCERA. Al margen de la DT 15 la LOTUP ofrece otras fórmulas que permiten la regularización de actividades -y las edificaciones/construcciones que las albergan- en suelo urbano o urbanizable. La tónica general la marca el artículo 180 bis.4⁷ (cuyo primer párrafo se ha transcrito en la Consideración Primera) que, tras proclamar la imposibilidad de otorgar de licencia de obra mayor sin la previa obtención de la condición de solar, **excepciona** dicha regla para los supuestos que describe:

(...). No obstante, las **edificaciones preexistentes** a la entrada en vigor de esta ley en **suelo urbanizable** o urbano, podrán obtener licencia de ocupación o autorización de iniciación de la actividad siempre que, **siendo compatibles el uso y la edificación con el planeamiento urbanístico**, cuente con sistema de evacuación y tratamiento de aguas residuales o, en su defecto, sistema de depuración integral de aguas residuales, acceso rodado y abastecimiento de agua potable.

Es ésta una norma introducida *ex novo* por el legislador, con ocasión de la reforma de la LOTUP, con la finalidad de atender la problemática surgida allí donde **la excesiva lentitud o, incluso, la parálisis de la gestión urbanística perjudican la actividad empresarial** complicando el cumplimiento del deber de edificar, objetivo primordial del precepto⁸. No se trata, pues, de favorecer una **regularización de situaciones anómalas** como es el caso, por ejemplo, de la ya examinada DT 15 o de la minimización de impactos territoriales en el suelo no urbanizable, regulada en los artículos 210 a 212, también de la LOTUP. Lo que se busca es una suerte de agilización burocrática que el legislador aborda desde la consciencia de que, en muchas ocasiones, los tiempos de la gestión urbanística son excesivamente lentos y penalizan la actividad empresarial; de ahí que se arbitre una “salida” al *impass* derivado de una gestión urbanística lenta o atrancada, pretendiendo evitar el daño que ello pueda generar a la actividad empresarial pero, siempre, **dentro de parámetros de legalidad** (la exigencia de compatibilidad con el planeamiento); supuesto muy distinto de los regularización ofrecida por la DT 15.

Por consiguiente existe, a través del artículo 180 bis.4, una vía de solución para que, tanto la actividad como las edificaciones/construcciones del supuesto objeto de consulta, obtengan las preceptivas licencias urbanísticas municipales de obra y ocupación, como las relativas a la actividad que allí se realiza. Esta posible solución descansa en la constatación, por parte del ayuntamiento de Benifaió, del cumplimiento de los presupuestos siguientes:

1. Preexistencia de la actividad (y de las construcciones a ella asociadas). Deben ser anteriores a febrero de 2019, fecha de entrada de la modificación de la LOTUP; requisito que, a reserva de la comprobación municipal, parece que **se cumple**.

⁷ Y su sosías, el artículo 178.1, párrafo 2 LOTUP.

⁸ El artículo 178.1 (y también el 180 bis.4) quedan encuadrados, en la LOTUP, dentro de la Sección II “Deber de edificar, conservar y rehabilitar” del Capítulo I “Régimen de solares, edificación directa, rehabilitación y actuaciones aisladas” del Título III de la Ley “Gestión de la edificación y la rehabilitación”. De todo ello deriva que ambos son preceptos cuya finalidad no es otra que la de facilitar, **desde la perspectiva de la gestión urbanística**, el cumplimiento del deber de edificar mediante la simplificación de trámites.

2. Que se trate de suelo urbano o urbanizable. Y así es, al constar su clasificación como **suelo urbanizable** (apto para urbanizar) en el informe de la arquitecta municipal.

3. Compatibilidad con el planeamiento urbanístico. Requisito que también **se cumple**, puesto que así se afirma, respecto del uso (industrial), en el citado informe; cumplimiento que el ayuntamiento deberá verificar, en términos de edificabilidad, respecto de las construcciones existentes en las parcelas.

4. Disponibilidad de determinados servicios urbanísticos (Se exige sistema de evacuación y tratamiento de aguas residuales o, en su defecto, sistema de depuración integral de aguas residuales, acceso rodado y abastecimiento de agua potable). No consta la disponibilidad de dichos servicios, por lo que corresponderá al ayuntamiento verificar su existencia con carácter previo al otorgamiento de las correspondientes licencias.

La aplicación del artículo 180 bis.4 al supuesto objeto de consulta exige, pues, la tramitación de un procedimiento de legalización de la actividad existente y de las construcciones y edificaciones asociadas a la misma que permita hacer efectivo el otorgamiento de las licencias de autorización de aquella y ocupación de éstas y que, en su caso, habilite otorgar, ante notario, la declaración de obra nueva conforme a la legislación hipotecaria y estatal del suelo, así como la subsiguiente inscripción en el registro de la propiedad. La tramitación del procedimiento incluirá la verificación de la disponibilidad de los servicios urbanísticos reseñados y podrá establecer los condicionados correspondientes a los efectos de asegurar o garantizar la inexistencia de perjuicio ambiental derivado de la prosecución del ejercicio de la actividad.

Resulta importante señalar que el artículo 180 bis.4 LOTUP otorga el derecho a COHOCA de poder obtener licencia de ocupación o autorización de ejercicio de la actividad; derecho que, de ejercerse, deberá tramitarse mediante procedimiento reglado (artículo 219.1 LOTUP) y en el que el ayuntamiento deberá verificar la reseñada disponibilidad de servicios urbanísticos, pudiendo **condicionar la licencia** a su implantación en determinado plazo (con advertencia de caducidad) así como al resultado de la eventual reparcelación económica que el ayuntamiento pudiese aprobar para resolver tanto el cumplimiento del deber de cesión que incumbe a la parcela como el de equidistribución. Dicho de otro modo: puede el ayuntamiento tramitar una regularización de las edificaciones existentes y la actividad que en ellas se desarrolla a través del artículo 180 bis.4 LOTUP sin que ello obste a que el ayuntamiento -si así lo estima conveniente- delimite una unidad de ejecución ajustada al supuesto objeto de consulta a fin de resolver el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización que incumban a la parcela, pudiendo resolverlos mediante monetarización a través de una reparcelación económica cuyo ámbito no tiene porque ajustarse al de aquella.

CUARTA. No procede entrar a considerar la posibilidad de otorgamiento de licencias de obras y usos provisionales, prevista en el artículo 216 LOTUP, habida cuenta de las características específicas del supuesto objeto de consulta y el alto grado de consolidación que presenta el supuesto. El hecho de haber otorgado, en su día, licencia provisional carece de relevancia en tanto la eventual regularización de COHOCA, a través del artículo 180.bis.4 LOTUP, comportaría la resolución de aquella y la liquidación de las condiciones inherentes a su otorgamiento.

Por descontado, la regularización de las edificaciones comportaría la posibilidad de otorgamiento de licencias de obra menor visto que el primer punto y seguido del artículo 180 bis.4, para los terrenos que no tengan la condición de solar, únicamente proscribía el otorgamiento de licencias de obra mayor y no las de obra menor. En cuanto a las invasiones de dominio público a las que se refiere el informe de la arquitecta, corresponderá al ayuntamiento exigir su resolución con ocasión de la legalización de COHOCA mediante el correspondiente **condicionado** de la licencia que, en su caso, se otorge.

CONCLUSIONES

ÚNICA. Puede el ayuntamiento, a través del artículo 180 bis.4 LOTUP, otorgar las licencias urbanísticas necesarias para regularizar las edificaciones y actividad de COHOCA, incluso usando de lo dispuesto en la DT 15.5.a) LOTUP al objeto de determinar los deberes de cesión, equidistribución y urbanización que incumben a la parcela de COHOCA y exigir su cumplimiento mediante el condicionado de las licencias. Todo ello en los términos expuestos en las Consideraciones del presente informe.

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO