



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria de Política
Territorial, Obras Públicas
y Movilidad

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO



SERVICIO ASESORAMIENTO MUNICIPAL E INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

Municipio: Muro de Alcoy

Expte: C 31/2023 – SOLCON 2957581

ASUNTO: posibilidad concesión licencia provisional en edif existentes en SU no desarrollado

AYUNTAMIENTO DE MURO DE ALCOY

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 2 de diciembre de 2022 tiene entrada en el Servicio Territorial de Urbanismo de Alicante la solicitud remitida por el Ayuntamiento de Muro de Alcoy instando a esta administración un pronunciamiento acerca de determinados aspectos relativos a la posibilidad de concesión de licencias provisionales en edificaciones existentes en suelo urbanizable no desarrollado.

SEGUNDO. De los antecedentes expuestos por el Ayuntamiento resultan relevantes los siguientes:

- El Plan General vigente, aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo el 31 de octubre de 2007, clasificó como suelo urbanizable de uso global industrial una gran cantidad de superficie, que a fecha de hoy no se ha desarrollado. Es decir, no cuenta con ordenación pormenorizada ni con programa aprobado.
- El Plan General, en sus normas urbanísticas, establece que las actuaciones provisionales o complementarias son *“Aquellas que se acometan o establezcan por tiempo limitado o en precario, y particularmente las siguientes:*
 - *Vallados de obras y solares.*
 - *Sondeos de terrenos.*
 - *Apertura de zanjas y catas.*
 - *Instalación de maquinaria, andamiajes y apeos.”*

TERCERO. A la vista de los antecedentes expuestos, la consulta formulada por el Ayuntamiento se concreta como sigue:

- a) la correcta interpretación del artículo 235 del TRLOTUP.
- b) la correcta interpretación del artículo 187 del TRLOTUP.

CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

PRIMERA. – El artículo 235.1 del TRLOTUP señala lo siguiente:

“1. Se pueden otorgar licencias para obras y usos provisionales no previstas en el plan, siempre que no dificulten su ejecución ni la desincentiven, sujetas a un plazo máximo de cinco años, en suelo urbano, ya sea en edificaciones o en parcelas sin edificar sobre las que no exista solicitud de licencia de edificación o programa de actuación aprobado o en tramitación, y en suelo urbanizable sin programación aprobada.”

En reiteradas ocasiones, esta Dirección General se ha pronunciado respecto al carácter de estas licencias, acotando los términos de su procedencia a partir de la doctrina jurisprudencial que consagra la característica de dicho instrumento como garantía del administrado frente a la inactividad de la administración.

Efectivamente suele ocurrir que, en muchas ocasiones, la aptitud edificatoria reconocida por el planeamiento a una determinada parcela no puede ser materializada por la propiedad del suelo ante la imposibilidad de ésta de vertebrar una propuesta de programación que, en la práctica totalidad de los casos, suele exceder de los recursos y capacidades de los propietarios de parcelas encuadrados en una actuación urbanística. El interés público inherente al desarrollo del planeamiento obliga a que sea la administración pública competente la obligada a impulsar la transformación del suelo en solares sobre los que pueda materializarse el aprovechamiento reconocido por el planeamiento; sin embargo no ocurre así en la práctica, lo que deja al propietario del suelo en una suerte de “limbo” en el que no puede materializar su derecho (pese a tenerlo reconocido) por la inactividad de la Administración.

Así, la STS de 27 de mayo de 2008 indica lo siguiente:

“El ámbito objetivo de las licencias de usos u obras provisionales, por su especialidad, es mucho más restringido que el de las licencias ordinarias. En relación a este tema, no cabe ignorar –como ha puesto de relieve una constante jurisprudencia, entre otras sentencias del Tribunal supremo de 16 de octubre de 1989, 18 de abril de 1990 y 3 de octubre de 1991, que siendo notoria la lentitud que aqueja frecuentemente a la ejecución del planeamiento, las licencias reguladas en el art. 58.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo o en el art.

91.2 del Texto Refundido de 1990, constituyen en sí mismas una manifestación del principio de proporcionalidad en un sentido eminentemente temporal y en el sentido de

que si a la vista del ritmo de ejecución del planeamiento, una obra o uso provisional no va a dificultar tal ejecución no sería proporcionado impedirlos —siempre sin indemnización cuando no sea posible su mantenimiento—Son pues estas licencias un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos y se fundan en la necesidad de no impedir obras o usos que resultan inocuos para el interés público.”

Desde esta perspectiva, la licencia provisional se configura como una solución -aunque limitada en el tiempo- a la inactividad de la administración y a la correlativa limitación en los derechos de los propietarios de suelo que tal inactividad conlleva.

En este sentido, el transcrito artículo 235 TRLOTUP acota las condiciones en que puede ejercerse el derecho a obtener licencia de obras y usos provisionales: que se trate de obras y usos provisionales no previstos en el plan, el límite temporal de 5 años y la exigencia de que la licencia no perjudique, dificulte o desincentive la ejecución del planeamiento.

Sobre este segundo requisito se pronuncia la STS de 16 de marzo de 1988, subrayando que la licencia de obras y usos provisionales que eventualmente pudiese otorgarse debe acreditar su inocuidad en relación al planeamiento urbanístico:

“...la condición de provisionalidad del artículo 58.29 no está referida al acto de autorización, sino a la naturaleza del uso o de la obra permisible por vía de excepción al principio que declara obligatoria la estricta observación de los Planes de Ordenación; siendo tal facultad excepcional susceptible de revisión jurisdiccional con el fin precisamente de determinar si ha sido ejercitada por la Administración de acuerdo con los hechos determinantes y los fines en atención a los que ha sido otorgada, por lo que su concesión o denegación ha de estar fundamentada en base a los presupuestos de hecho previstos en el mismo artículo y fundamentalmente en que el uso pretendido, además de ser justificado y provisional, no haya de dificultar la ejecución del planeamiento.”

Sobre la provisionalidad de la obra, la jurisprudencia ha ido evolucionando en los últimos años, abandonando la denominada provisionalidad ontológica (que la edificación, por sus características, no presente vocación de permanencia) en favor de la provisionalidad fáctica, que entiende que si las obras, usos o instalaciones provisionales deben cesar o ser demolidas de facto en el momento en que así lo declare la administración, ésta última circunstancia es lo que realmente determina la verdadera provisionalidad de los usos y obras, independientemente de sus materiales o de su facilidad de desmontaje, pues la provisionalidad no recae tanto en los usos y las obras, en sí mismos considerados, sino la limitación en el tiempo que la licencia otorga (máximo cinco años) frente a las normales de vigencia indefinida.

Así configurada la licencia provisional, y respecto a los aspectos planteados por el Ayuntamiento, debe indicarse lo siguiente:

- Respecto a la existencia o no de ordenación pormenorizada: configurada la licencia provisional como instrumento de garantía del administrado frente a la inactividad de la administración, la inexistencia de ordenación pormenorizada no debe impedir la concesión de la licencia provisional, debiendo verificarse en ese caso la compatibilidad con la ordenación existente, en este caso la estructural. De otro modo, la garantía para el administrado otorgada por la licencia provisional quedaría carente de contenido.
- Respecto a las previsiones de las normas urbanísticas del Plan General: el artículo transcrito se limita a contener una relación a modo de ejemplo de actuaciones que se establezcan por tiempo limitado, no determina una relación cerrada. Por tanto, no debe entenderse que quede desvirtuado lo indicado en los párrafos anteriores.
- Respecto a la viabilidad económica, deberá ser una cuestión que valoren los propios promotores de la actuación, y analicen los servicios técnicos municipales, todo ello en el contexto de los límites temporales establecidos.

SEGUNDA. – Las restantes cuestiones hacen referencia al contenido del artículo 187 del TRLOTUP. En el mismo, tras establecer el principio general de la necesidad de que las parcelas deben tener la condición de solar para ser edificadas, establece la siguiente excepción:

“No obstante, las edificaciones existentes el 20 de agosto de 2014 en suelo urbanizable o urbano podrán obtener declaración responsable o licencia de ocupación, según proceda, o autorización de iniciación de la actividad siempre que, siendo compatibles el uso y la edificación con el planeamiento urbanístico, cuenten 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.”

Este precepto también pretende dar respuesta a la problemática existente allí donde la excesiva lentitud o la parálisis de la gestión urbanística perjudican la actividad empresarial, objetivo primordial del mismo. Por tanto existe, a través del artículo 187, una vía de solución para que, tanto la actividad como las edificaciones obtengan tanto las preceptivas licencias urbanísticas municipales de obra y ocupación, como las relativas a la actividad que allí se pretende realizar. La aplicación del artículo 187 exige la tramitación de un procedimiento de legalización de la actividad existente y de las construcciones y edificaciones asociadas a la misma, que 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.

A efectos de la aplicación del artículo transcrito, es indiferente el hecho de que las edificaciones hubieran obtenido licencia o no: en el primer caso, procederá conceder la licencia para la actividad y en el segundo, la licencia para la edificación y para la actividad. Eso sí, debe remarcarse la necesidad de que las mismas hayan estado finalizadas antes de la entrada en

vigor de la LOTUP, el 20 de agosto de 2014. En caso contrario, deberá el Ayuntamiento incoar los correspondientes procedimientos de restauración de la legalidad urbanística.

Respecto a la compatibilidad con el planeamiento, deben reiterarse las observaciones realizadas en la consideración anterior, si bien se debe añadir lo siguiente: los artículos 207 a 209 del TRLOTUP regulan las situaciones semiconsolidadas, estableciendo su concepto, tratamiento y deberes urbanísticos. Estos preceptos deberán ser tenidos en consideración durante la tramitación del programa, tanto en el establecimiento de la ordenación pormenorizada como en la reparcelación, ya que las edificaciones y usos habrán adquirido la condición de lícitos tras la tramitación del procedimiento indicado en el artículo 187.

TERCERA.- Además de lo indicado, conviene recordar que el artículo 206 del TRLOTUP, al regular el régimen de fuera de ordenación, establece lo siguiente:

“Asimismo, los planes deben establecer el régimen transitorio para la realización de obras y actividades en edificios que, aun no quedando en situación de fuera de ordenación, no sean plenamente compatibles con sus determinaciones. Se pueden admitir obras de reforma y de mejora y cambios objetivos de actividad, siempre que la nueva obra o actividad no acentúe la inadecuación al planeamiento vigente ni suponga la completa reconstrucción de elementos disconformes con el planeamiento.

El exceso de construcción sobre el aprovechamiento objetivo previsto por el plan, que, por ser transitoriamente compatible con sus previsiones, pueda mantenerse hasta su reedificación, no se computará como aprovechamiento adjudicado a su titular al determinar las cesiones o costes de urbanización que le a este correspondan, ni se tendrá en cuenta al calcular los estándares dotacionales exigibles o la edificabilidad consumida respecto a la total asignada a la zona o sector en que esté situada la construcción.”

En consecuencia, para aquellas edificaciones construidas con licencia y ajustándose a las determinaciones de ésta, con anterioridad al plan vigente, podrán autorizarse las obras que se señalan en el precepto (de reforma y mejora), así como los cambios de actividad, en los términos expresados.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece, entre las atribuciones de esta Dirección General, la de “evacuar (previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno) las consultas que, en cuestiones de planificación o legislación urbanística y de

ordenación del territorio, o su aplicación, le formulen los ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. **Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante**".

Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesibles por cualquier persona y sirvan de ayuda a los municipios en su labor de aplicación de la legislación urbanística, las contestaciones de la Dirección General de Urbanismo a consultas efectuadas por Ayuntamientos a partir del año 2020, se publican en la web de la Conselleria en la siguiente dirección:

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

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO