



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria de Política
Territorial, Obras Públicas
y Movilidad

DIRECCIÓ GENERAL D'URBANISME

**ANY
SOROLLA**

SERVEI ASSESSORAMENT MUNICIPAL I INTERVENCIÓ URBANÍSTICA

Municipi: Muro de Alcoy

Exp.: C 31/2023 – SOLCON 2957581

Assumpte: possibilitat concessió llicència provisional en edif. existents en SU no desenvolupat

AJUNTAMENT DE MURO DE ALCOY

ANTECEDENTS DE FET

PRIMER. Amb data 2 de desembre de 2022, té entrada en el Servei Territorial d'Urbanisme d'Alacant la sol·licitud remesa per l'Ajuntament de Muro de Alcoy, en la qual insta aquesta administració un pronunciament sobre determinats aspectes relatius a la possibilitat de concessió de llicències provisionals en edificacions existents en sòl urbanitzable no desenvolupat.

SEGON. Dels antecedents exposats per l'Ajuntament resulten rellevants els següents:

- El Pla general vigent, aprovat per la Comissió Territorial d'Urbanisme el 31 d'octubre de 2007, va classificar com a sòl urbanitzable d'ús global industrial una gran quantitat de superfície, que en data de hui no s'ha desenvolupat. És a dir, no compta amb ordenació detallada ni amb programa aprovat.
- El Pla general, en les seues normes urbanístiques, estableix que les actuacions provisionals o complementàries són «Aquelles que s'escometen o establisquen per temps limitat o en precari, i particularment les següents:
 - Closos d'obres i solars.
 - Sondejors de terrenys.
 - Obertura de rases i cales.
 - Instal·lació de maquinària, bastimentades i apuntaments.»

TERCER. A la vista dels antecedents exposats, la consulta formulada per l'Ajuntament es concreta com segueix:

- a) La correcta interpretació de l'article 235 del TRLOTUP.
- b) La correcta interpretació de l'article 187 del TRLOTUP.

CONSIDERACIONS TECNICOJURÍDIQUES

PRIMERA. L'article 235.1 del TRLOTUP assenyala el següent:

«1. Es poden atorgar llicències per a obres i usos provisionals no previstes en el pla, sempre que no dificulten la seua execució ni la desincentiven, subjectes a un termini màxim de cinc anys, en sòl urbà, ja siga en edificacions o en parcel·les sense edificar sobre les quals no existisca sol·licitud de llicència d'edificació o programa d'actuació aprovat o en tramitació, i en sòl urbanitzable sense programació aprovada.»

En reiterades ocasions, aquesta Direcció General s'ha pronunciat respecte al caràcter d'aquestes llicències, delimitant els termes de la seua procedència a partir de la doctrina jurisprudencial que consagra la característica d'aquest instrument com a garantia de l'administrat enfront de la inactivitat de l'Administració.

Efectivament sol ocórrer que, en moltes ocasions, l'aptitud edificatòria reconeguda pel planejament a una determinada parcel·la no pot ser materialitzada per la propietat del sòl davant la impossibilitat d'aquesta de vertebrar una proposta de programació que, en la pràctica totalitat dels casos, sol excedir dels recursos i capacitats dels propietaris de parcel·les enquadrats en una actuació urbanística. L'interés públic inherent al desenvolupament del planejament obliga al fet que siga l'administració pública competent l'obligada a impulsar la transformació del sòl en solars sobre els quals pugua materialitzar-se l'aprofitament reconegut pel planejament; no obstant això no ocorre així en la pràctica, la qual cosa deixa al propietari del sòl en una sort de "llimbs" en els quals no pot materialitzar el seu dret (malgrat tindre'l reconegut) per la inactivitat de l'Administració.

Així, la STS de 27 de maig de 2008 indica el següent:

«L'àmbit objectiu de les llicències d'usos o obres provisionals, per la seua especialitat, és molt més restringit que el de les llicències ordinàries. En relació amb aquest tema, no cal ignorar –com ha posat en relleu una constant jurisprudència, entre altres sentències del Tribunal Suprem de 16 d'octubre de 1989, de 18 d'abril de 1990 i de 3 d'octubre de 1991–, que sent notòria la lentitud que afligeix sovint a l'execució del planejament, les llicències regulades en l'article 58.2 del text refós de la Llei del sòl o en l'article 91.2 del text refós de 1990, constitueixen en si mateixes una manifestació del principi de proporcionalitat en un sentit eminentment temporal i en el sentit que si a la vista del ritme d'execució del planejament, una obra o ús provisional no dificultarà tal execució no seria proporcionat impedir-los –sempre sense indemnització quan no siga possible el seu manteniment–. Són, doncs, aquestes llicències un últim esforç del nostre ordenament per a evitar restriccions no justificades a l'exercici dels drets i es funden en la necessitat de no impedir obres o usos que resulten innocus per a l'interés públic.»

Des d'aquesta perspectiva, la llicència provisional es configura com una solució –encara que limitada en el temps– a la inactivitat de l'Administració i a la correlativa limitació en els drets dels propietaris de sòl que tal inactivitat comporta.

En aquest sentit, el transcrit article 235 del TRLOTUP delimita les condicions en què pot exercir-se el dret a obtenir llicència d'obres i usos provisionals: que es tracte d'obres i usos provisionals no previstos en el pla, el límit temporal de cinc anys i l'exigència que la llicència no perjudique, dificulte o desincentive l'execució del planejament.

Sobre aquest segon requisit es pronuncia la STS de 16 de març de 1988, subratllant que la llicència d'obres i usos provisionals que eventualment poguera atorgar-se ha d'acreditar la seua innocuïtat en relació al planejament urbanístic:

«[...] la condició de provisionalitat de l'article 58.29 no està referida a l'acte d'autorització, sinó a la naturalesa de l'ús o de l'obra permissible per via d'excepció al principi que declara obligatòria l'estricta observació dels plans d'ordenació; sent tal facultat excepcional susceptible de revisió jurisdiccional amb la finalitat precisament de determinar si ha sigut exercida per l'Administració d'acord amb els fets determinants i els fins en atenció als quals ha sigut atorgada, per la qual cosa la seua concessió o denegació ha d'estar fonamentada sobre la base dels pressupostos de fet previstos en el mateix article i fonamentalment en què l'ús pretés, a més de ser justificat i provisional, no haja de dificultar l'execució del planejament.»

Sobre la provisionalitat de l'obra, la jurisprudència ha anat evolucionant en els últims anys, abandonant la denominada provisionalitat ontològica (que l'edificació, per les seues característiques, no presente vocació de permanència) en favor de la provisionalitat fàctica, que entén que si les obres, usos o instal·lacions provisionals han de cessar o ser demolides de facto en el moment en què així ho declare l'administració, aquesta última circumstància és el que realment determina la verdadera provisionalitat dels usos i obres, independentment dels seus materials o de la seua facilitat de desmuntatge, perquè la provisionalitat no recau tant en els usos i les obres, en si mateixos considerats, sinó la limitació en el temps que la llicència atorga (màxim cinc anys) enfront de les normals de vigència indefinida.

Així configurada la llicència provisional, i respecte als aspectes plantejats per l'Ajuntament, ha d'indicar-se el següent:

- Respecte a l'existència o no d'ordenació detallada: configurada la llicència provisional com a instrument de garantia de l'administrat enfront de la inactivitat de l'Administració, la inexistència d'ordenació detallada no ha d'impedir la concessió de la llicència provisional, havent de verificar-se en aqueix cas la compatibilitat amb l'ordenació existent, en aquest cas l'estructural. D'una altra manera, la garantia per a l'administrat atorgada per la llicència provisional quedaria mancada de contingut.
- Respecte a les previsions de les normes urbanístiques del pla general: l'article transcrit es limita a contindre una relació a tall d'exemple d'actuacions que s'establisquen per temps limitat, no determina una relació tancada. Per tant, no ha d'entendre's que quede desvirtuat l'indicat en els paràgrafs anteriors.

- Respecte a la viabilitat econòmica, haurà de ser una qüestió que valoren els propis promotors de l'actuació, i analitzen els serveis tècnics municipals, tot això en el context dels límits temporals establits.

SEGONA. Les restants qüestions fan referència al contingut de l'article 187 del TRLOTUP. En aquest, després d'establir el principi general de la necessitat que les parcel·les han de tindre la condició de solar per a ser edificades, estableix l'excepció següent:

«No obstant això, les edificacions existents el 20 d'agost de 2014 en sòl urbanitzable o urbà poden obtenir declaració responsable o llicència d'ocupació, segons siga procedent, o autorització d'iniciació de l'activitat sempre que, sent compatibles l'ús i l'edificació amb el planejament urbanístic, compten amb sistema d'evacuació i tractament d'aigües residuals o, si no n'hi ha, amb sistema de depuració integral d'aigües residuals, accés rodat i proveïment d'aigua potable.»

Aquest precepte també pretén donar resposta a la problemàtica existent allí on l'excessiva lentitud o la paràlisi de la gestió urbanística perjudiquen l'activitat empresarial, objectiu primordial d'aquest. Per tant, a través de l'article 187, existeix una via de solució perquè, tant l'activitat com les edificacions obtenen tant les preceptives llicències urbanístiques municipals d'obra i ocupació, com les relatives a l'activitat que allí es pretén realitzar. L'aplicació de l'article 187 exigeix la tramitació d'un procediment de legalització de l'activitat existent i de les construccions i edificacions associades a aquesta, que inclourà la verificació de la disponibilitat dels serveis urbanístics ressenyats i podrà establir els condicionats corresponents a l'efecte d'assegurar o garantir la inexistència de perjudici ambiental derivat de la prossecució de l'exercici de l'activitat.

A l'efecte de l'aplicació de l'article transcrit, és indiferent el fet que les edificacions hagueren obtingut llicència o no: en el primer cas, serà procedent concedir la llicència per a l'activitat, i, en el segon, la llicència per a l'edificació i per a l'activitat. Això sí, ha de remarcar-se la necessitat que aquestes hagen estat finalitzades abans de l'entrada en vigor de la LOTUP, el 20 d'agost de 2014. En cas contrari, l'Ajuntament haurà d'incoar els corresponents procediments de restauració de la legalitat urbanística.

Respecte a la compatibilitat amb el planejament, han de reiterar-se les observacions realitzades en la consideració anterior, si bé s'ha d'afegir el següent: els articles 207 a 209 del TRLOTUP regulen les situacions semiconsolidades, establint el seu concepte, tractament i deures urbanístics. Aquests preceptes hauran de ser tinguts en consideració durant la tramitació del programa, tant en l'establiment de l'ordenació detallada com en la reparcel·lació, ja que les edificacions i usos hauran adquirit la condició de lícits després de la tramitació del procediment indicat en l'article 187.

TERCERA. A més del que s'ha indicat, convé recordar que l'article 206 del TRLOTUP, en regular el règim de fora d'ordenació, estableix el següent:

«Així mateix, els plans han d'establir el règim transitori per a la realització d'obres i activitats en edificis que, fins i tot no quedant en situació de fora d'ordenació, no siguin plenament compatibles amb les seues determinacions. Es poden admetre obres de reforma i de millora i canvis objectius d'activitat, sempre que la nova obra o activitat no accentue la inadequació al planejament vigent ni suppose la completa reconstrucció d'elements disconformes amb el planejament.



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria de Política
Territorial, Obras Públicas
y Movilidad

DIRECCIÓ GENERAL D'URBANISME

**ANY
SOROLLA**

L'excés de construcció sobre l'aprofitament objectiu previst pel pla, que, per ser transitòriament compatible amb les seues previsions, pugua mantindre's fins a la seua reedificació, no es computarà com a aprofitament adjudicat al seu titular quan es determinen les cessions o costos d'urbanització que li a aquest corresponguen, ni es tindrà en compte quan es calculen els estàndards dotacionals exigibles o l'edificabilitat consumida respecte a la total assignada a la zona o sector en què estiga situada la construcció.»

En conseqüència, per a aquelles edificacions construïdes amb llicència i ajustant-se a les determinacions d'aquesta, amb anterioritat al pla vigent, podran autoritzar-se les obres que s'assenyalen en el precepte (de reforma i millora), i també els canvis d'activitat, en els termes expressats.

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**».

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