

Servicio de Régimen Jurídico

**Expediente:** C-37/2023\_TACTICA-3170367

**Municipio:** Orihuela

**Asunto:** Consulta sobre posibilidad concesión licencia provisional para ampliación de actividad terciaria en suelo urbanizable no programado.

## AYUNTAMIENTO DE ORIHUELA

Con fecha 17 de mayo de 2023 tuvo entrada en el Servicio Territorial de urbanismo de Alicante, la consulta realizada por el Ayuntamiento de Orihuela en relación con las actuaciones que pueden llevarse a cabo para la legalización de la ampliación de una actividad ubicada en suelo urbanizable no programado.

La consulta se efectúa en los siguientes términos:

*«(...) Por medio del presente y la vista de lo indicado, se formula a esa Dirección General la siguiente consulta:*

- 1. Si es posible otorgar licencia provisional de uso y obra para la legalización de las obras y, por consiguiente, la tramitación del instrumento ambiental correspondiente a la actividad, conforme a lo establecido en el art. 235 del TRLOTUP, como así indica la Asesoría Jurídica en su informe.*
- 2. O, por el contrario, si es de aplicación lo establecido en el art. 227.1 del referido texto y, en consecuencia, tramitar y conceder las oportunas licencias de obras y ambiental para la actividadde taller de mecánica (taller de recambios, de carrocería, venta de vehículos nuevos y de ocasión) en Ctra. N-340 Murcia Alicante».*

Los hechos más relevantes que constata el oficio municipal de consulta, que la Corporación extrae de los documentos obrantes en los distintos expedientes administrativos municipales tramitados a lo largo del tiempo, son los siguientes:

**I.-** La actividad existente sobre la que se han efectuado las obras de ampliación – taller de mecánica (taller de recambios, de carrocería, venta de vehículos nuevos y de ocasión) - cuenta con licencia municipal concedida en el año 1973.

**II.-** Las citadas obras de ampliación “se llevaron a cabo con anterioridad a la entrada en vigor del PGOU vigente, no contando licencia de obras ni expediente tendente al

restablecimiento de la legalidad urbanística”, indicándose, además, que “a la vista del expediente de legalización de actividad concedida en julio de 1973 se constata que la superficie construida de la actividad era de unos 1800 m<sup>2</sup> aproximadamente y en la planimetría aportada en fecha diciembre de 2000, en nueva solicitud, (Expte. 85-M/00) se detecta una superficie total de 5.000 m<sup>2</sup> en planta baja”.

III.- Y, finalmente, el oficio de consulta concluye que “las ampliaciones existentes comprobadas en el momento de la visita y ejecutadas con posterioridad a la concesión de licencia municipal de 3 de julio de 1973 no se encuentran incluidas en la licencia original concedida”.

El ayuntamiento completa la información que facilita a esta administración con aquella que se desprende de los informes emitidos por los servicios técnicos municipales los días 7 de febrero de 2013 y 13 de diciembre de 2022, en los cuales se detalla:

I.- Informe 07/02/2013: Que el suelo donde se ubica la actividad está clasificado en el Plan General de Orihuela como **suelo urbanizable no programado**, integrado en el PAU-22 SUELO INDUSTRIAL, **pendiente de gestión y desarrollo**. Los usos previstos en este suelo son los establecidos en el artículo 34 de las Normas Urbanísticas del Plan General.

PLANEAMIENTO DE APLICACIÓN
PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ORIHUELA, aprobado definitivamente por la C.T.U. En sesión del 25-07-1990
CLASIFICACIÓN
PAU 22 - SUELO INDUSTRIAL (Pendiente de gestión y desarrollo)
CALIFICACIÓN
SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO
USOS:
Usos previstos de acuerdo a lo contemplado en el Artículo 34 de la N.N.U.U. del Plan General.

II.- Informe 13/12/2022: “A la vista de las determinaciones del PGOU de Orihuela para el Sector Urbanizable Industrial PAU-22 y de las consideraciones del informe jurídico de fecha 13 de diciembre de 2022 emitido por Asesoría Jurídica Vinculada “R&C” los que suscriben estiman como compatible el uso de la actividad pretendida con el uso principal del sector, sin perjuicio de las consideraciones urbanísticas y jurídicas derivadas de la situación actual del sector, al no encontrarse el ámbito urbanizable dotado de ordenación pormenorizada”. Por dicho motivo, “los que suscriben no pueden valorar si las instalaciones existentes dificultarán o desincentivarán la ejecución del planeamiento en dicho ámbito... De igual modo, los que suscriben no entran a valorar la conveniencia o no de otorgar licencia de obra y/o actividad de forma provisional o definitiva”.

Asimismo, la Corporación hace referencia al informe jurídico emitido por el Servicio de Defensa Judicial y Asesoría Jurídica vinculada al Ayuntamiento de Orihuela (del cual no se indica la fecha de su emisión), en el que se afirma:

**I.-** Que el alcance de la licencia otorgada el 3 de julio de 1973 *“única y exclusivamente ampara las instalaciones entonces autorizadas, no viniendo a operar sobre la posterior o posteriores modificaciones de las instalaciones”*.

**II.-** Que las instalaciones *“se encuentran ubicadas en suelo urbanizable... y el uso pretendido -sin perjuicio de lo que informen los SS.TT.MM. en la solicitud de compatibilidad solicitada por el interesado- se considera inicialmente compatible con el planeamiento vigente, Plan General, para el sector PAU-22”*.

**III.-** Que *“se considera que se puede otorgar licencia provisional de uso y obra provisional para la legalización de la actividad (art. 235 TRLOTUP) previo cumplimiento de las siguientes condiciones:*

*Obre informe de los SS.TT.MM. de compatibilidad urbanística favorable.*

*Obre informe de los SS.TT.MM. que las instalaciones y alcance de la autorización no dificultan la ejecución del planeamiento del Sector PAU-22 ni lo desincentivan”*.

Con fecha 20 de diciembre de 2023 tiene entrada en el Servicio Territorial de Urbanismo de Alicante copia de las alegaciones y de la documentación presentada por D. Álvaro Meseguer Sánchez ante el Ayuntamiento de Orihuela, en calidad de interesado, manifestando su oposición a la concesión de cualquier licencia por las razones expresadas en las mismas. Entre la documentación que se aporta figura el requerimiento de información efectuado por la Confederación Hidrográfica del Segura mediante oficio de 4 de mayo de 2023, dirigido a la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, emitido en relación con las actuaciones previas al procedimiento sancionador adoptadas por el citado organismo, en el que se pone de manifiesto:

*«Consta que la parcela se ubica en un terreno de ALTA permeabilidad, en zona de ALTA vulnerabilidad a la infiltración de la masa de agua subterránea 070.036 “vega Media y Baja del Segura”. Masa de agua en zona declarada vulnerable a los nitratos y en zona declarada inundable».*

Asimismo, D. Álvaro Meseguer Sánchez acompaña copia de la Cédula de Garantía Urbanística expedida por el Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Orihuela en fecha 8 de noviembre de 2023 en relación con la parcela colindante a la actividad sobre la que recae el presente informe, solicitada por él mismo. De acuerdo con esta Cédula, parte de la parcela colindante está clasificada como suelo urbanizable no programado PAU-22, pendiente de gestión y desarrollo, concluyendo este documento que en este suelo resultaría de aplicación *“el régimen transitorio especificado en el artículo 116 de las NNUU (texto íntegro incluido en el anexo):*

ARTICULO 116. REGIMEN TRANSITORIO.

En tanto no se formulan los P.A.U., no se --  
podrán llevar a cabo en su suelo actuación edificatoria/  
o urbanística alguna salvo la ejecución de Dotaciones y/  
Equipamientos Públicos o Privados, de carácter cultural/  
deportivo, comercial social o de ocio que mejoren y em-  
plien la oferta complementaria turística o dotacional, /  
debiendo tramitarse de acuerdo a la legislación vigente/  
en su momento.

A estos efectos las actividades enumeradas /  
tendrán el carácter de interés público exclusivamente en  
estas áreas de Suelo Urbanizable No Programado, al tra-  
tarse de usos compatibles previstos en las determinacio-  
nes de los PAUS correspondientes.

En la eventual revisión anticipada del Pro-  
grama de Actuación, se podrá considerar prioritaria la /  
tramitación de los sectores del Suelo Urbanizable No Pro-  
gramado que hubieran ejecutado la instalación de los Cam-  
pos de Golf.

A la vista de las alegaciones y documentación a las que se acaba de hacer referencia, el Servicio Territorial de Urbanismo, mediante oficio de fecha 4 de enero de 2024, remite al Ayuntamiento de Orihuela las alegaciones y la documentación presentadas por D. Álvaro Meseguer Sánchez, solicitando a la Corporación la emisión de informe en torno a las mismas, con el pertinente análisis de su incidencia en la actuación proyectada. Dicho informe no ha sido emitido hasta la fecha.

### CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

**Primera.** – Para dar respuesta a la consulta efectuada debemos atender a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell (en adelante TRLOTUP) así como a lo previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de Orihuela, aprobado por resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de fecha 27 de julio de 1994 en lo referente a las determinaciones del suelo urbanizable.

**Segunda.**- De conformidad con el artículo 226.1 a) del TRLOTUP, en el suelo urbanizable sin programación:

*«a) No se podrán realizar otras edificaciones, construcciones e instalaciones que las destinadas a la actividad agraria, forestal, ganadera, cinegética o similar y sus correspondientes actividades complementarias, que guarden relación directa con la naturaleza y destino de la finca, y se ajusten a los planes o normas establecidos por la conselleria competente en agricultura, que deberá emitir el correspondiente informe, así como las vinculadas funcionalmente a la ejecución y mantenimiento de los servicios públicos».*

**Tercera.-** No obstante ello, el artículo 235, apartados 1 y 3 del mismo texto legal, señala que:

*«1. Se pueden otorgar licencias para usos y obras provisionales no previstos en el plan, siempre que no dificulten su ejecución ni lo 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.*

*3. La provisionalidad de la obra o uso debe deducirse de las propias características de la construcción o de circunstancias objetivas, como la viabilidad económica de su implantación provisional o el escaso impacto social de su futura erradicación. La autorización se otorgará sujeta al compromiso de demoler o erradicar la actuación cuando venza el plazo o se cumpla la condición que se establezca al autorizarla, con renuncia a toda indemnización, que deberá hacerse constar en el registro de la propiedad antes de iniciar la obra o utilizar la instalación».*

**Cuarta.-** Expuesto el régimen legal aplicable a las licencias provisionales, resulta necesario destacar los hechos sustanciales que se desprenden de los antecedentes expuestos:

- 1) Estamos ante una actividad que, si bien originalmente obtuvo una licencia municipal en el año 1973, sus instalaciones fueron objeto de una ampliación sustancial que se efectuó careciendo de los pertinentes instrumentos de autorización urbanística y ambiental.
- 2) Dicha actividad se ubica en un suelo urbanizable sin programación y, consecuentemente, sin ordenación pormenorizada.
- 3) Este suelo urbanizable está calificado como suelo industrial PAU-22 en el que las actividades permitidas se detallan en el artículo 34 del Plan General. Entre ellas figura expresamente la actividad de "talleres de reparación".
- 4) Los distintos informes municipales emitidos durante la dilatada tramitación de la licencia provisional que nos ocupa **no** resultan concluyentes a la hora de determinar si la concesión de una licencia provisional supondría un desincentivo o una dificultad en la ejecución del planeamiento. Así, en el informe de 13 de diciembre de 2022 se señala textualmente que "los que suscriben no pueden valorar si las instalaciones existentes dificultarán o desincentivarán la ejecución del planeamiento" mientras que en el emitido por el Servicio de Defensa Judicial y Asesoría Jurídica vinculada al Ayuntamiento de Orihuela condiciona su sentido favorable a un futuro informe de compatibilidad urbanística favorable y a un ulterior pronunciamiento municipal sobre las consecuencias que la concesión de la licencia provisional pueda conllevar en relación con la ejecución del planeamiento del municipio. Ninguna de estos pronunciamientos figura en la documentación remitida por la Corporación.
- 5) Por su parte, en la Cédula de Garantía Urbanística emitida el 8 de noviembre de 2023 en relación con la parcela colindante a la actividad, también clasificada como suelo urbanizable PAU-22, los servicios técnicos municipales señalan expresamente que

en este suelo resultaría de aplicación *“el régimen transitorio especificado en el artículo 116 de las NNUU”*, de acuerdo con el cual *“en tanto no se formulen los P.A.U. no se podrán llevar a cabo en su suelo actuación edificatoria o urbanística alguna...”*.

- 6) Por último, cabe reseñar que el Ayuntamiento no se ha pronunciado sobre las consecuencias que pueden extraerse del carácter inundable del suelo donde se ubica la actividad que pone de manifiesto la Confederación Hidrográfica del Segura en el documento al que se ha hecho referencia en el antecedente de hecho sexto.

**Quinta.**- Las consecuencias que cabe extraer de lo expuesto se resumen en un dato objetivo, y es que la propia Corporación desconoce si la concesión de la licencia provisional cumple o no los requisitos legales mínimos imprescindibles para su concesión contemplados en el artículo 235 del TRLOTUP. Y no podemos pasar por alto que, aun siendo provisional, la licencia goza de las características que se vinculan a los actos reglados.

Siendo así, difícilmente esta administración autonómica puede concluir si procede o no el otorgamiento de la licencia pretendida. Debe tenerse en cuenta, además, que el propio artículo 235.3 del TRLOTUP exige que la provisionalidad de la obra o uso pueda deducirse de las características de la construcción o de otras circunstancias objetivas, como es la viabilidad económica de su implantación provisional. Y en el presente caso, la acreditación de la viabilidad económica de la implantación provisional de la ampliación realizada resulta sustancial, si tenemos en cuenta que esta ampliación se llevó a cabo hace más de 30 años.

**Sexta.**- Como decimos, el cumplimiento de la totalidad de las condicionantes legales contenidos en el artículo 235 del TRLOTUP ha de ser verificado con anterioridad a la emisión de cualquier pronunciamiento sobre la pretendida licencia provisional. Y dicha comprobación compete realizarla a los servicios técnicos municipales, debiéndose recordar que las consultas que las Corporaciones Locales eleven a la Dirección General de Urbanismo no pueden tener como fin sustituir la labor propia, técnica y jurídica, de los servicios municipales. Como bien señaló el informe emitido en la consulta **C-18/2021**, que puede ser consultado en la página web de esta Conselleria, el propósito de los informes emitidos por la Dirección General de Urbanismo *“no es otro que el de establecer criterios de interpretación para disipar las dudas que a los técnicos municipales se les pueden presentar en relación con cuestiones generalistas relacionadas con la aplicación de la legislación urbanística”*.

En el presente caso, y por las razones expresadas, no puede apreciarse que la consulta planteada por el Ayuntamiento de Orihuela tenga este fin generalista.

## CONCLUSIÓN

A la vista de los antecedentes y consideraciones expuestas, procede informar que compete a los servicios técnicos del Ayuntamiento de Orihuela verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos impuestos por el artículo 235 del TRLOTUP, no resultando pertinente el otorgamiento de la licencia provisional pretendida en el supuesto de que tales requisitos no queden debidamente acreditados en el expediente municipal tramitado a tal efecto.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de 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, Paisaje y Evaluación Ambiental