

Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística

**Expediente:** C-56/2023- TACTICA-3322702

**Municipio:** Albaida

**Asunto:** Consulta sobre acopio de tierras naturales en SNU común y licencia provisional.

## AYUNTAMIENTO DE ALBAIDA

El Ayuntamiento de Albaida, con fecha 20/10/2023, ha presentado en el Servicio Territorial de Urbanismo consulta urbanística sobre la posibilidad de otorgar licencia de uso provisional en suelo no urbanizable a la actividad de acopio de tierras naturales excavadas en superficie, en suelo no urbanizable común. En el escrito de consulta se afirma que la actividad es compatible con el planeamiento vigente. También consulta el Ayuntamiento si es posible otorgar prórrogas a las licencias de obras y usos provisionales, de acuerdo con el art. 235 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell (TRLOTUP).

La petición de informe efectuada por el Ayuntamiento se realiza de una manera muy genérica, sin aportar la información sustancial necesaria para la concreción de una respuesta inequívoca.

### Informe.

#### 1. Emplazamiento de la actuación y clasificación del suelo.

Polígono 31, parcela 11, referencia catastral 46006A03100010000XA, suelo no urbanizable común.



## 2. Sobre las licencias provisionales.

La posibilidad de otorgar licencias para obras y usos provisionales en el suelo no urbanizable común fue introducida en la reforma de la LOTUP operada por la Ley 1/2019, de 5 de febrero (art. 216 LOTUP). Ello supuso una novedad, pues hasta entonces esa posibilidad quedaba limitada al suelo urbano o al suelo urbanizable sin programación aprobada. La regulación de estas licencias difiere según sea suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, por cuanto la situación fáctica de la que se parte es diferente.

En la actualidad, para el suelo no urbanizable, el art. 235 del TRLOTUP establece lo siguiente:

*“Artículo 235. Licencia de obras y usos provisionales. (...)*

*2. Asimismo, se podrá otorgar licencia para obras y usos provisionales **en suelo no urbanizable común** siempre que:*

*a) El uso de que se trate esté permitido por el planeamiento urbanístico y territorial y por la normativa sectorial aplicable.*

*b) No se trate de un uso residencial ni industrial.*

*c) El plazo por el que se otorgue la licencia sea inferior a tres meses.*

*d) Se cumplan las condiciones de provisionalidad de las obras y usos establecidas en el apartado 3 de este artículo.*

*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”.*

## 3. Cuestiones planteadas en la consulta por el Ayuntamiento.

**Primera. Posibilidad de otorgar licencia de uso provisional en suelo no urbanizable a la actividad de acopio de tierras naturales excavadas en superficie, en suelo no urbanizable común.**

El art. 235 del TRLOTUP exige que tales usos se encuentren permitidos por el planeamiento urbanístico y territorial, y que no sea un uso industrial y residencial. Lo cual impide todos aquellos usos cuya implantación no está permitida en el suelo no urbanizable, o se trate de usos residencias o industriales. Y también requiere que la actuación reúna características que permitan deducir su provisionalidad. Finalmente, establece una duración determinada de la licencia de tres meses.

Así pues, procede analizar si en el supuesto planteado por el Ayuntamiento concurren los requisitos legales para la concesión de una licencia provisional:

## **1. El uso ha de estar permitido por el planeamiento urbanístico y territorial y por la normativa sectorial aplicable.**

### **1.1. Legislación urbanística**

La autorización administrativa de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable tiene carácter **excepcional**, debiendo ser concedida mediante licencia municipal o declaración de interés comunitario. En el mismo sentido, la legislación estatal de suelo, constituida por el RDL 7/2015, establece en su art. 13.1 que en el suelo en situación rural las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, y solo con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística podrán legitimarse usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

En el supuesto sometido a consulta, la actividad que se pretende desarrollar (acopio de tierras naturales excavadas) no es un uso de los previstos en el art. 211.1 a), referido a la actividad agropecuaria y forestal y tampoco es una explotación de canteras del art. 211.1 c). El uso para el cual se solicita la licencia provisional podría estar encuadrado en el art. 211, letra f), apartado 5º, "plantas de tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos que, por sus características, deban ser emplazadas alejadas de áreas habitadas".

En concreto, este uso está sujeto a declaración de interés comunitario, previa a la licencia municipal. No obstante, la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, incorpora, en el art. 219.2 c) del TRLOTUP, como supuesto exento de esta declaración, el siguiente:

*"c) El acopio y tratamiento temporal de material natural excavado identificado mediante el código LER 17 05 04, conforme el anexo de la Decisión de la Comisión de 18 de diciembre de 2014 por la que se modifica la Decisión 2000/532/CE, sobre la lista de residuos, de conformidad con la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, siempre que se realice sobre superficie sin acondicionar urbanísticamente. Para ello se deberán solicitar informes y/o autorizaciones de la conselleria competente en materia de medio ambiente, de residuos y al organismo competente de carreteras, además de todos aquellos que, en su caso, fueran pertinentes. Si la superficie ocupada fuera superior a una hectárea, se precisará estudio de integración paisajística. Si, de acuerdo con la legislación ambiental, fuera necesaria la evaluación de impacto ambiental del proyecto, esta se realizará en la tramitación de la licencia ambiental."*

Así pues, en este caso, el uso podría encuadrarse en el previsto en el art. 211. letra f), apartado 5º TRLOTUP y, por tanto, sujeto, en principio, a declaración de interés comunitario, previa a la licencia municipal. No obstante, estaría exento de esta declaración si concurren los requisitos

establecidos en el art. 219.2 c) de dicho texto, en cuyo caso sería preceptivo el informe de la Conselleria competente en materia de urbanismo (art. 216.2 TRLOTUP).

### **1.2. Planeamiento municipal.**

El uso o instalación provisional también ha de estar permitido por el planeamiento urbanístico. De conformidad con el art. 215.1 del TRLOTUP, corresponde al Ayuntamiento, en el procedimiento de licencias municipales, comprobar la compatibilidad urbanística de las obras pretendidas. En el escrito de consulta se afirma que la actividad es compatible con el planeamiento vigente.

### **1.3. La normativa sectorial aplicable.**

Se solicitarán los informes sectoriales que procedan en atención a la legislación sectorial correspondiente.

### **2. No se trate de un uso residencial ni industrial.**

En este caso, el TRLOTUP califica esta actividad como terciaria o de servicios, por lo que urbanísticamente no tiene la consideración de industrial, y este requisito se cumple.

### **3. El plazo por el que se otorgue la licencia sea inferior a tres meses.**

El fundamento de la provisionalidad en suelo no urbanizable es el de dotar de cobertura jurídica a una serie de usos en este suelo, que tienen una duración muy limitada y son puntuales (por ejemplo, ferias, festivales, etc.), estableciendo el legislador la duración limitada de tales usos en tres meses.

### **4. Sea un uso provisional que se deduzca de las propias características de la construcción o de circunstancias objetivas, como la viabilidad económica de su implantación o el escaso impacto social de su futura erradicación.**

La excepcionalidad, en cuanto a uso, y la provisionalidad, en cuanto a la licencia, son conceptos jurídicos que han de ser determinados en el expediente municipal. El art. 235 del TRLOTUP deduce la provisionalidad 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. Además, dicha provisionalidad se acota al establecerse un plazo de duración máximo de estas licencias de tres meses.

Además existe abundante jurisprudencia sobre la provisionalidad de la obra, que ha evolucionado 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 en la limitación en el tiempo que la licencia otorga frente a la vigencia regulada en el art. 244.2 del TRLOTUP<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver la consulta de la Dirección General de Urbanismo 31/2023. [https://mediambient.gva.es/documents/20551182/0/C+31-23+2023-04-27+contest+DG\\_firmado.pdf/1db0e20a-8cba-a4f3-8530-bc678bdb7f02?t=1686140066438](https://mediambient.gva.es/documents/20551182/0/C+31-23+2023-04-27+contest+DG_firmado.pdf/1db0e20a-8cba-a4f3-8530-bc678bdb7f02?t=1686140066438)

Y la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 1999, recurso de casación nº 287/1994.

Así pues, la jurisprudencia identifica el concepto de provisionalidad con la erradicación de la actuación autorizada provisionalmente. En consecuencia, mediante este instrumento no se puede autorizar una actuación urbanística con vocación de permanencia.

En principio, el acopio de tierras no conlleva ninguna instalación ni edificación, y se puede fácilmente restaurar la parcela a su situación original, de manera que, tanto la viabilidad económica de su implantación como las consecuencias de su erradicación, son mínimas, de lo que se deduce el carácter provisional de la actividad. En todo caso, corresponde al Ayuntamiento valorar que el uso para el que se solicita la licencia es provisional en el sentido expuesto o si el promotor pretende ejercer de forma continuada en esa parcela la actividad de acopio y tratamiento de residuos. Por ello, se justificará que el uso objeto de la licencia provisional tiene una vocación de temporalidad y que dicha temporalidad es coherente con el concepto de infraestructuras y servicios de la ciudad, que es el tipo de actividad en el que, en su caso, se podría encuadrar según la normativa del planeamiento municipal.

### **Conclusión:**

1. La actividad de acopio de tierras naturales excavadas es una actividad exenta de DIC conforme al supuesto previsto en el art. 219.2 c) TRLOTUP.

Además, ha de ser un uso compatible con el planeamiento, compatibilidad que corresponde informarla al Ayuntamiento, según lo previsto en el art. 215.1 TRLOTUP, a cuyo efecto tendrá en consideración las observaciones que se realizan en este informe.

2. La provisionalidad del uso ha de quedar justificada en el expediente, en el sentido de que el uso ha de ser temporal y no tener vocación de permanencia.

Si lo que se pretende es implantar el uso con carácter permanente, el mecanismo adecuado no son sucesivas licencias provisionales o prorrogar su vigencia, sino que deberá tramitarse el procedimiento establecido en el TRLOTUP para la implantación de usos, con carácter excepcional, en suelo no urbanizable. En este caso, el procedimiento es el de declaración de interés comunitario y licencia municipal, excepto que estemos en el supuesto del art. 219.2 c), transcrito en este informe, en el que solo es exigible la licencia municipal, en cuyo procedimiento se deberán emitir informe, entre otros, en materia de urbanismo (art. 216.2 TRLOTUP).

3. El plazo de la licencia provisional es inferior a 3 meses.

### **Segunda. Posibilidad de prorrogar las licencias provisionales.**

El TRLOTUP cuando regula las licencias provisionales no prevé la posibilidad de prórroga de estas licencias. El art. 244, referido a la regulación de las licencias urbanísticas, establece que se otorgan por plazo determinado para iniciar y concluir las obras y que las licencias de uso tendrán vigencia indefinida. Asimismo, permite la prórroga de las licencias de obra, por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento del otorgamiento de la prórroga.

El plazo de las licencias provisionales en suelo no urbanizable, tanto de uso como de obra, ha de ser inferior a 3 meses. La incorporación de este plazo es un mecanismo de prevención del legislador para evitar que con sucesivas licencias provisionales se consolide la atribución de un uso autorizado con carácter temporal, en suelo no urbanizable. **Las sucesivas licencias provisionales para un mismo uso o sus prórrogas sucesivas implican negar la provisionalidad intrínseca a este instrumento, que en suelo no urbanizable tiene por finalidad permitir usos puntuales en el tiempo.**

**Conclusión:** en el expediente municipal, en caso de solicitarse prórroga o sucesivas prórrogas de la licencia, se justificará lo establecido en el art. 235 y 244 TRLOTUP, en cuanto **a la provisionalidad del uso y su compatibilidad con la ordenación urbanística vigente**. Asimismo, se motivará qué circunstancias concretas motivan la necesidad de la prórroga y su coherencia con el instrumento provisional al que se refiere. La prórroga no podrá ser superior al plazo inicialmente acordado.

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