

Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística

Expedient: C-56/2023- TACTICA-3322702

Municipi: Albaida

Assumpte: consulta sobre apilament de terres naturals en SNU comuna i llicència provisional

AJUNTAMENT D'ALBAIDA

L'Ajuntament d'Albaida, amb data 20.10.2023, ha presentat en el Servei Territorial d'Urbanisme una consulta urbanística sobre la possibilitat d'atorgar llicència d'ús provisional en sòl no urbanitzable a l'activitat d'apilament de terres naturals excavades en superfície, en sòl no urbanitzable comú. En l'escrit de consulta s'afirma que l'activitat és compatible amb el planejament vigent. També consulta a l'Ajuntament si és possible atorgar pròrrogues a les llicències d'obres i usos provisionals, d'acord amb l'article 235 del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, aprovat pel Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell (TRLOTUP).

La petició d'informe efectuada per l'Ajuntament es realitza d'una manera molt genèrica, sense aportar la informació substancial necessària per a la concreció d'una resposta inequívoca.

Informe

1. Emplaçament de l'actuació i classificació del sòl

Polígon 31, parcel·la 11, referència cadastral 46006A03100010000XA, sòl no urbanitzable comú.



2. Sobre les llicències provisionals

La possibilitat d'atorgar llicències per a obres i usos provisionals en el sòl no urbanitzable comú va ser introduïda en la reforma de la LOTUP efectuada per la Llei 1/2019, de 5 de febrer (article 216 de la LOTUP). Això va suposar una novetat, perquè fins llavors eixa possibilitat quedava limitada al sòl urbà o al sòl urbanitzable sense programació aprovada. La regulació d'estes llicències diferix segons siga sòl urbà, urbanitzable o no urbanitzable, ja que la situació fàctica de la qual es partix és diferent.

En l'actualitat, per al sòl no urbanitzable, l'article 235 del TRLOTUP estableix el següent:

"Article 235. Llicència d'obres i usos provisionals. (...)

2. Així mateix, es podrà atorgar llicència per a obres i usos provisionals **en sòl no urbanitzable comú** sempre que:

a) L'ús de què es tracte estiga permés pel planejament urbanístic i territorial i per la normativa sectorial aplicable.

b) No es tracte d'un ús residencial ni industrial.

c) El termini pel qual s'atorgue la llicència siga inferior a tres mesos.

d) Es complisquen les condicions de provisionalitat de les obres i usos establides en l'apartat 3 d'este article.

3. La provisionalitat de l'obra o ús ha de deduir-se de les pròpies característiques de la construcció o de circumstàncies objectives, com ara la viabilitat econòmica de la seua implantació provisional o l'escàs impacte social de la seua futura erradicació. L'autorització s'atorgarà subjecta al compromís de demolir o erradicar l'actuació quan vença el termini o es complisca la condició que s'establisca en autoritzar-la, amb renúncia a tota indemnització, que haurà de fer-se constar en el registre de la propietat abans d'iniciar l'obra o utilitzar la instal·lació".

3. Qüestions plantejades en la consulta per l'Ajuntament

Primera. Possibilitat d'atorgar llicència d'ús provisional en sòl no urbanitzable a l'activitat d'apilament de terres naturals excavades en superfície, en sòl no urbanitzable comú

L'article 235 del TRLOTUP exigix que estos usos es troben permesos pel planejament urbanístic i territorial, i que no siga un ús industrial i residencial. La qual cosa impedit tots aquells usos la implantació dels quals no està permesa en el sòl no urbanitzable, o es tracte d'usos residencials o industrials. I també requerix que l'actuació posseísca característiques que permeten deduir la seua provisionalitat. Finalment, estableix una duració determinada de la llicència de tres mesos.

Per tant, cal analitzar si en el supòsit plantejat per l'Ajuntament concorren els requisits legals per a la concessió d'una llicència provisional:

1. L'ús ha d'estar permés pel planejament urbanístic i territorial i per la normativa sectorial aplicable

1.1. Legislació urbanística

L'autorització administrativa d'usos i aprofitaments en sòl no urbanitzable té caràcter **excepcional**, la qual haurà de ser concedida mitjançant llicència municipal o declaració d'interés comunitari. En el mateix sentit, la legislació estatal de sòl, constituïda per l'RDL 7/2015, estableix, en l'article 13.1, que en el sòl en situació rural les facultats del dret de propietat inclouen les d'usar, gaudir i disposar dels terrenys de conformitat amb la seua naturalesa, havent de dedicar-se, dins dels límits que disposen les lleis i l'ordenació territorial i urbanística, a l'ús agrícola, ramader, forestal, cinegètic o qualsevol altre vinculat a la utilització racional dels recursos naturals, i només amb caràcter excepcional i pel procediment i amb les condicions previstes en la legislació d'ordenació territorial i urbanística podran legitimar-se usos específics que siguen d'interés públic o social, que contribuïsquen a l'ordenació i el desenvolupament rurals, o que hagen d'emplaçar-se en el medi rural.

En el cas sotmés a consulta, l'activitat que es pretén desenvolupar (apilament de terres naturals excavades) no és un ús dels previstos en l'article 211.1.a, referit a l'activitat agropecuària i forestal, i tampoc és una explotació de pedreres de l'article 211.1.c. L'ús per al qual se sol·licita la llicència provisional podria estar enquadrat en l'article 211, lletra *f*, apartat 5, "plantes de tractament, valorització, depòsit i eliminació de residus que, per les seues característiques, hagen de ser emplaçades allunyades d'àrees habitades".

En concret, este ús està subjecte a declaració d'interés comunitari, prèviament a la llicència municipal. No obstant això, la Llei 8/2022, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat, incorpora, en l'article 219.2.c del TRLOTUP, com a supòsit exempt d'esta declaració, el següent:

"c) L'apilament i el tractament temporal de material natural excavat identificat mitjançant el codi LER 17 05 04, d'acord amb l'annex de la Decisió de la Comissió de 18 de desembre de 2014, per la qual es modifica la Decisió 2000/532/CE, sobre la llista de residus, de conformitat amb la Directiva 2008/98/CE, del Parlament Europeu i del Consell, sempre que es realitze sobre superfície sense condicionar urbanísticament. Per a això, s'hauran de sol·licitar informes i/o autoritzacions de la conselleria competent en matèria de medi ambient, de residus i de l'organisme competent de carreteres, a més de tots aquells que, si és el cas, foren pertinents. Si la superfície ocupada és superior a una hectàrea, es requerirà estudi d'integració paisatgística. Si, d'acord amb la legislació ambiental, és necessària l'avaluació d'impacte ambiental del projecte, esta es realitzarà en la tramitació de la llicència ambiental."

Per tant, en este cas, l'ús podria enquadrar-se en el que es preveu en l'article 211, lletra *f*, apartat 5t del TRLOTUP i, per tant, subjecte, en principi, a declaració d'interés comunitari, abans de la llicència municipal. No obstant això, estaria exempt d'esta declaració si concorregueren els requisits establits en l'article 219.2.c d'este text i, en este cas, seria preceptiu l'informe de la conselleria competent en matèria d'urbanisme (article 216.2 del TRLOTUP).

1.2. Planejament municipal

L'ús o la instal·lació provisional també ha d'estar permès pel planejament urbanístic. De conformitat amb l'article 215.1 del TRLOTUP, correspon a l'ajuntament, en el procediment de llicències municipals, comprovar la compatibilitat urbanística de les obres que es pretenen fer. En l'escrit de consulta s'afirma que l'activitat és compatible amb el planejament vigent.

1.3. La normativa sectorial aplicable

Se sol·licitaran els informes sectorials que siguin procedents d'acord amb la legislació sectorial corresponent.

2. No es tracte d'un ús residencial ni industrial

En este cas, el TRLOTUP qualifica esta activitat com a terciària o de servicis, per la qual cosa urbanísticament no té la consideració d'industrial, i este requisit es complix.

3. El termini pel qual s'atorgue la llicència siga inferior a tres mesos

El fonament de la provisionalitat en sòl no urbanitzable és el de dotar de cobertura jurídica una sèrie d'usos en este sòl, que tenen una duració molt limitada i són puntuals (per exemple, fires, festivals, etc.), i el legislador establirà la duració limitada d'estos usos en tres mesos.

4. Siga un ús provisional que es deduísca de les pròpies característiques de la construcció o de circumstàncies objectives, com ara la viabilitat econòmica de la seua implantació o l'escàs impacte social de la seua futura erradicació

L'excepcionalitat, quant a ús, i la provisionalitat, quant a la llicència, són conceptes jurídics que han de ser determinats en l'expedient municipal. L'article 235 del TRLOTUP dedueix la provisionalitat de les característiques de la construcció o de circumstàncies objectives, com ara la viabilitat econòmica de la seua implantació provisional o l'escàs impacte social de la futura erradicació. A més, esta provisionalitat es delimita en establir-se un termini de duració màxim d'estes llicències de tres mesos.

A més, hi ha abundant jurisprudència sobre la provisionalitat de l'obra, que ha evolucionat 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, esta 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 considerats en si mateixos, sinó en la limitació en el temps que la llicència atorga davant de la vigència regulada en l'article 244.2 del TRLOTUP¹.

¹ Vegeu la consulta de la Direcció General d'Urbanisme 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
I la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de 23 de desembre de 1999, recurs de cassació núm. 287/1994.

Així, la jurisprudència identifica el concepte de provisionalitat amb l'erradicació de l'actuació autoritzada provisionalment. En conseqüència, mitjançant este instrument no es pot autoritzar una actuació urbanística amb vocació de permanència.

En principi, l'apilament de terres no comporta cap instal·lació ni edificació, i es pot fàcilment restaurar la parcel·la a la seua situació original, de manera que, tant la viabilitat econòmica de la seua implantació com les conseqüències de la seua erradicació, són mínimes, de la qual cosa es dedueix el caràcter provisional de l'activitat. En tot cas, correspon a l'ajuntament valorar que l'ús per al qual se sol·licita la llicència és provisional en el sentit exposat o si el promotor pretén exercir de forma continuada en eixa parcel·la l'activitat d'apilament i tractament de residus. Per això, es justificarà que l'ús objecte de la llicència provisional té una vocació de temporalitat i que esta temporalitat és coherent amb el concepte d'infraestructures i servicis de la ciutat, que és el tipus d'activitat en el qual, si és el cas, es podria enquadrar segons la normativa del planejament municipal.

Conclusió:

1. L'activitat d'apilament de terres naturals excavades és una activitat exempta de DIC d'acord amb el supòsit previst en l'article 219.2.c del TRLOTUP.

A més, ha de ser un ús compatible amb el planejament, compatibilitat que correspon a l'Ajuntament emetre informe, segons el que es preveu en l'article 215.1 del TRLOTUP, a l'efecte del qual tindrà en consideració les observacions que es realitzen en este informe.

2. La provisionalitat de l'ús ha de quedar justificada en l'expedient, en el sentit que l'ús ha de ser temporal i no tindre vocació de permanència.

Si el que es pretén és implantar l'ús amb caràcter permanent, el mecanisme adequat no són successives llicències provisionals o prorrogar la seua vigència, sinó que haurà de tramitar-se el procediment establert en el TRLOTUP per a la implantació d'usos, amb caràcter excepcional, en sòl no urbanitzable. En este cas, el procediment és el de declaració d'interés comunitari i llicència municipal, excepte que estiguem en el supòsit de l'article 219.2.c, transcrit en este informe, en el qual només és exigible la llicència municipal, en el procediment de la qual s'hauran d'emetre informes, entre altres, en matèria d'urbanisme (article 216.2 del TRLOTUP).

3. El termini de la llicència provisional és inferior a 3 mesos.

Segona. Possibilitat de prorrogar les llicències provisionals

El TRLOTUP, quan regula les llicències provisionals, no preveu la possibilitat de pròrroga d'estes llicències. L'article 244, referit a la regulació de les llicències urbanístiques, estableix que s'atorguen per termini determinat per a iniciar i concloure les obres i que les llicències d'ús tindran vigència indefinida. Així mateix, permet la pròrroga de les llicències d'obra, per un nou termini no superior a l'inicialment acordat, sempre que la llicència estiga d'acord amb l'ordenació urbanística vigent en el moment de l'atorgament de la pròrroga.

El termini de les llicències provisionals en sòl no urbanitzable, tant d'ús com d'obra, ha de ser inferior a 3 mesos. La incorporació d'este termini és un mecanisme de prevenció del legislador per a

evitar que amb successives llicències provisionals es consolide l'atribució d'un ús autoritzat amb caràcter temporal, en sòl no urbanitzable. **Les successives llicències provisionals per a un mateix ús o les seues pròrrogues successives impliquen negar la provisionalitat intrínseca a este instrument, que en sòl no urbanitzable té per finalitat permetre usos puntuals en el temps.**

Conclusió: en l'expedient municipal, en cas de sol·licitar-se pròrroga o successives pròrrogues de la llicència, es justificarà el que s'establix en l'article 235 i 244 del TRLOTUP, quant a **la provisionalitat de l'ús i la seua compatibilitat amb l'ordenació urbanística vigent**. Així mateix, es motivarà quines circumstàncies concretes motiven la necessitat de la pròrroga i la seua coherència amb l'instrument provisional al qual es referix. La pròrroga no podrà ser superior al termini inicialment acordat.

Respecte de la contestació d'esta 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'esta direcció general, la d' "evacuar (prèviament als 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 les entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. **Les consultes, en cap cas, tindran caràcter vinculant**".

D'altra banda, se l'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 es publiquen a partir de l'any 2020 en el web de la Conselleria en l'adreça següent:

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

El director general d'Urbanisme, Paisatge i Avaluació Ambiental