

**Expedient:** C-87/2022HF

Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística

**Municipi:** Oliva

**Assumpte:** llicència obres i usos provisionals vs DIC SUBLE càmpings TM Oliva.

## Ajuntament d'Oliva

En data **20.12.2022** ha tingut entrada en el Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística de la Direcció General d'Urbanisme de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat un escrit de **consulta** formulat per l'Ajuntament d'Oliva sobre la possibilitat d'atorgar llicència d'obres i usos provisionals per a activitat de càmping autocaravanes prèvia declaració d'interés comunitari al carrer del Càmping Ranxo, núm. 1, TM Oliva:

**N/EXPEDIENT:** 5040//2022

**OBJECTE LLICÈNCIA:** instal·lació zona de càmping per a autocaravanes

**SITUACIÓ:** C/ del Càmping Ranxo, núm. 1, **ref. cad.:** 5693001YJ5059S0001ST

**DOCUMENT:** consulta urbanística sobre la possibilitat d'atorgar llicència d'ús provisional o, necessàriament, declaració d'interés comunitari per a instal·lar una zona de càmping per a autocaravanes en sol urbanitzable no programat

En relació amb una llicència d'obra major sol·licitada per a la realització d'obres i instal·lació d'una zona de càmping per a autocaravanes, situat al carrer Càmping Ranxo, núm. 1, d'aquesta localitat, amb ref. cad.: 5693001YJ5059S0001ST, es planteja al Servei Territorial d'Urbanisme de València aquesta **consulta urbanística**, sobre la base dels següents

### ANTECEDENTS DE FET

Consta en l'expedient que s'ha indicat que en data 26 de març de 2021 es va dictar Resolució d'alcaldia núm. 741/2021, en què es declara compatible urbanísticament el projecte presentat per a l'activitat de càmping per a autocaravanes, el contingut literal del qual es transcriu en la seua integritat seguidament:

«Vista la sol·licitud formulada en data 05.03.2021, amb registre d'entrada núm. 2021/3273, en la qual **se sol·licita l'expedició d'un informe acreditatiu de la compatibilitat de l'activitat projectada amb el planejament urbanístic** i amb les ordenances municipals d'aplicació.

Emés per l'arquitecte municipal, en data 22.03.2021, informe en el qual s'indica el següent:

Vist l'expedient que s'instrueix, d'informe urbanístic municipal, i segons el que es disposa en l'article 22 de la Llei 6/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, de prevenció, qualitat i control ambiental d'activitats a la Comunitat Valenciana, **el tècnic que subscriu emet el següent:**

**INFORME acreditatiu de la compatibilitat del projecte amb el planejament urbanístic en els aspectes següents:**

**1. Planejament al qual està subjecte:** PGOU aprovat per CPU en sessió de data 30.11.1982.

**2. Classificació i qualificació urbanística del sòl:** SÒL URBANITZABLE NO PROGRAMAT. ZONA RESIDENCIAL – CÀMPINGS, amb ordenació detallada per a l'ús de "zones destinades a campaments de turisme, incloent-hi els terrenys delimitats i condicionats per a facilitar la vida a l'aire lliure, en els quals es pernocta temporalment sota tenda de campanya, remolc habitable o en qualsevol element similar fàcilment transportable".

**3. Usos urbanístics admesos i, en el seu cas, existència de limitacions de caràcter estrictament urbanístic:** habitatge, hostaler, comercial, esportiu, sanitari, recreatiu i aparcaments al servei del càmping. Les edificacions permeses "fixes per a serveis generals en l'ús càmping" són les següents: recepció, restaurant, bar, sala de reunió, supermercat, perruqueria, farmaciola, serveis higiènics, aigüeres, safarejos, casetes per a instal·lacions d'aigua i llum. La resta d'instal·lacions fixes es destinaran a "allotjament". Les instal·lacions proposades en la memòria aportada compleixen amb aquesta condició. Usos prohibits: els restants.

**4. (En el seu cas), modificacions del planejament que s'estiguen elaborant i que puguin afectar la ubicació de la instal·lació:** no és el cas.

**5. (En el seu cas), circumstàncies previstes en els instruments de planificació urbanística per a les instal·lacions existents amb anterioritat a l'aprovació d'aquests:** no és el cas.

**CONCLUSIÓ:** L'ús o activitat a què es destinen les obres i instal·lacions sol·licitades en l'emplaçament de referència **sí** que es considera **compatible**; tenint en compte les afeccions següents:

– Zones de servitud de costes (com així es manifesta en la memòria aportada) (Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, i Reial decret 876/2014, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de costes).

– Segons el PATRICOVA, els terrenys estan afectats per un "nivell de risc d'inundació baix" i un "nivell 6 de perillositat d'inundació".

– Segons el Sistema Nacional de Cartografies de Zones Inundables, els terrenys són zona inundable amb "alta probabilitat" per a un període de retorn de 10 anys; zona inundable amb "probabilitat mitjana o ocasional" per a un període de retorn de 100 anys, i zona inundable amb "probabilitat baixa" per a un període de retorn de 500 anys.

S'estarà al que es disposa en la normativa corresponent del Pla d'acció territorial sobre prevenció del risc d'inundació a la Comunitat Valenciana (PATRICOVA) i del Reial decret 638/2016, de 9 de desembre, del Ministeri d'Agricultura i Pesca, Alimentació i Medi Ambient, pel qual es modifica el Reglament del domini públic hidràulic, aprovat pel Reial decret 849/1986, d'11 d'abril, el Reglament de planificació hidrològica, aprovat pel Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, i altres reglaments en matèria de gestió de riscos d'inundació, cabals ecològics, reserves hidrològiques i abocaments d'aigües residuals (BOP de 29.12.2016).

L'activitat de càmping, amb l'especialitat d'"àrea de càmpers", es regula actualment pel Decret 6/2015, de 23 de gener, del Consell, regulador dels càmpings i de les àrees de pernocta en trànsit per a autocaravanes de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7451, de 27.01.2015). Recentment s'ha publicat, DOGV núm. 9015, de 08.02.2021, el Decret 10/2021 de 22 de gener, del Consell, d'aprovació del Reglament regulador de l'allotjament turístic, el qual entrarà en vigor el 08.05.2021.»

Aquesta alcaldia, vist el que es disposa en l'article. 7, en el seu apartat 3, de la Llei 6/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, de prevenció, qualitat i control ambiental d'activitats a la Comunitat Valenciana, **RESOL:**

**PRIMER. Declarar la compatibilitat** del projecte presentat per Promoción Diseño y Construcción de la Safor, SL, per a l'activitat de càmping d'autocaravanes, en els termes assenyalats en l'informe emés.

**SEGON.** Comunicar a l'interessat que l'informe urbanístic és independent de la llicència d'obres o de qualsevol altra llicència o autorització exigible en virtut del que s'estableix en la normativa urbanística o d'ordenació de l'edificació.

**TERCER.** Expedir **certificat de compatibilitat urbanística** i traslladar juntament amb aquest, a l'interessat, l'informe urbanístic municipal.

### FONAMENTS DE DRET

**Considerant** que l'article 226 del Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge (d'ara endavant, TRLOTUP), dedicat al règim d'usos i edificació en el **sòl urbanitzable sense programació**, permet únicament realitzar edificacions, construccions i instal·lacions destinades a l'activitat agrària, forestal, ramadera, cinegètica o similar i les seues corresponents activitats complementàries que guarden relació directa amb la naturalesa i destí de la finca, que hauran d'ajustar-se als plans o normes establides per la conselleria competent en agricultura, que haurà d'emetre el corresponent informe, i també les vinculades funcionalment a l'execució i manteniment dels serveis públics. No obstant això, l'article 227.1 d'aquest cos legislatiu **permet atorgar llicències per a usos o obres provisionals no previstos en el pla, sempre que no dificulten la seua execució ni la desincentiven**, d'acord amb l'article 235 d'aquest text refós.

**Considerant** que el llibre II, títol IV del TRLOTUP, dedicat al règim del sòl no urbanitzable i del sòl urbanitzable sense programa d'actuació, estableix que estaran subjectes a llicència urbanística municipal i, en el seu cas, a prèvia declaració d'interés comunitari, en els termes previstos en aquest capítol, els actes d'ús i aprofitament que promoguen els/les particulars en sòl no urbanitzable (article 214.1). En el seu apartat tercer assenjala que la sol·licitud de les llicències que autoritzen actes d'edificació en sòl no urbanitzable que requereixen la prèvia declaració d'interés comunitari haurà d'incorporar aquesta declaració juntament amb la sol·licitud. Així mateix, l'article 211 d'aquest cos legislatiu ordena els usos i aprofitaments en el sòl no urbanitzable, i en article 216 s'estableix les activitats que requereixen declaració d'interés comunitari.

### CONSULTA

En aquesta cas, es pretén implantar una activitat terciària o de serveis sobre un sòl que el PGOU classifica com a sòl urbanitzable no programat, i l'ús del qual està previst en el Pla, perquè la seua **classificació i qualificació urbanística del sòl és el següent**: sòl urbanitzable no programat. Zona residencial-càmpings, amb ordenació detallada per a l'ús de «zones destinades a campaments de turisme, incloent-hi els terrenys delimitats i condicionats per a facilitar la vida a l'aire lliure, en els quals es pernocta temporalment sota tenda de campanya, remolc habitable o en qualsevol element similar fàcilment transportable.

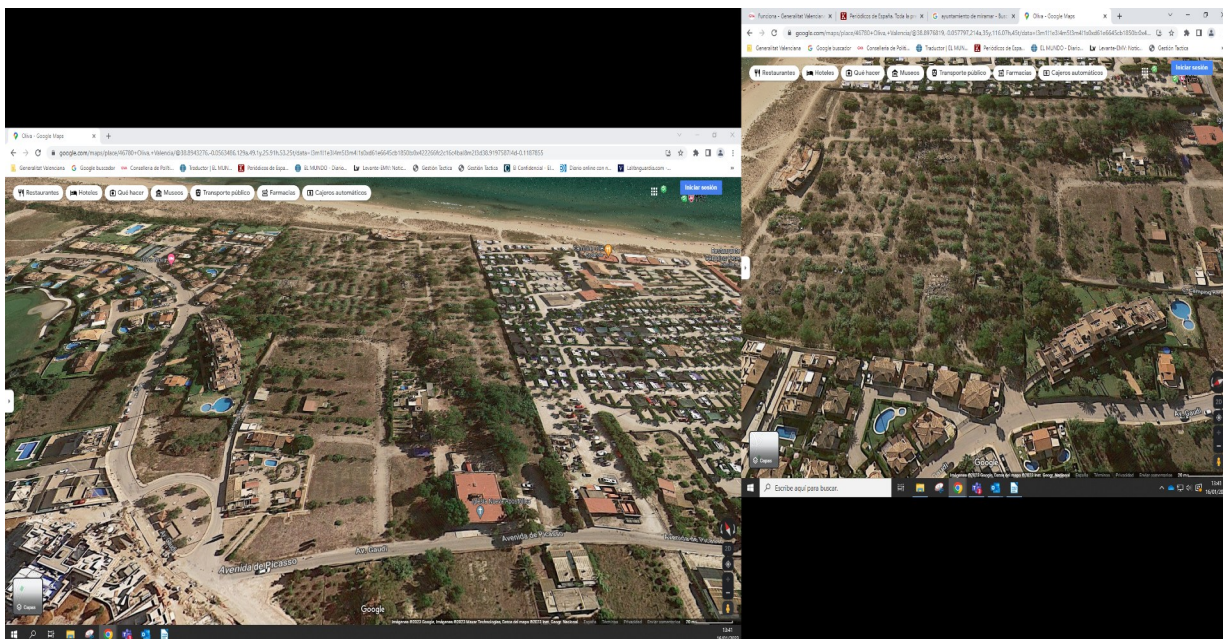
En les condicions descrites anteriorment, **és possible atorgar una llicència d'ús provisional per a l'activitat de càmping per a autocaravanes o, necessàriament, ha d'obtenir's prèviament una declaració d'interés comunitari?**

En relació amb la consulta formulada han de tindre's en compte els següents

## ANTECEDENTS DE FET

**U.** Es tenen per reproduïts els que consten en l'escrit de consulta.

**Dos.** Segueixen captures de pantalla sobre ubicació, estat actual i consolidació per la urbanització del Càmping Ranxo.



Captures de pantalla. En l'ortofoto de l'esquerra pot observar-se la ubicació del càmping Ranxo (la parcel·la erma en el centre) encaixat en un context de consolidat urbà, amb **accés** des de l'embocadura de carrer que s'observa en l'ortofoto de la dreta, entre les unifamiliars i el bloc amb piscina. La parcel·la disposa de tots els serveis urbanístics (aigua, llum, etc.) i constitueix un buit urbà, hui sense activitat, malgrat que **fa uns anys va funcionar com a càmping amb llicència** (igual que els seus veïns «Càmping Olé» i «Càmping Pepe», actualment a ple rendiment). La superposició de la parcel·la amb el plànol del PGOU que delimita el SUNP constata que l'únic accés a la parcel·la és per aquesta embocadura de carrer.

## CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

**PRIMERA.** L'informe municipal acreditatiu de la compatibilitat amb el planejament urbanístic emès per l'Ajuntament d'Oliva<sup>1</sup> posa de manifest que l'activitat per a la qual es va emetre està situada en **sòl urbanitzable no programat (SUNP)** i, per tant, subjecte a les limitacions establides per a aquesta

<sup>1</sup> Transcrit en la consulta objecte d'aquest informe.

classe de sòl en l'article 226 del TRLOTUP<sup>2</sup>. El PGOU<sup>3</sup> del municipi d'Oliva el regula, amb caràcter general, en el títol II, capítol V de les seues NU<sup>4</sup> (articles 265 a 269) i, amb caràcter específic en relació amb el sòl objecte d'informe, en la **Secció I** (i única) d'aquest títol «Zona residencial càmings» (articles 269 a 274). Del contingut d'aquesta regulació específica resulta:

- a) L'existència d'una **subzona** d'ordenació dins del sòl urbanitzable d'Oliva, denominada «Zona residencial càmings», les determinacions i els paràmetres dels quals urbanístics resulten d'aplicació als càmings relacionats en l'article 270 de les NU.
- b) La regulació del PGOU d'Oliva per a aquesta subzona inclou pràcticament la totalitat de les determinacions exigides per l'article 35 del TRLOTUP per a l'ordenació detallada com ara usos detallats, ocupació de parcel·la, altura màxima edificable i nombre de plantes, edificabilitat neta sobre parcel·la, condicions particulars de l'edificació, etc.
- c) Dins de l'al·ludida secció, l'article 274.1 de les NU regula el **procediment** «per a l'obtenció d'autoritzacions per a construccions permeses en les zones de càmping» mitjançant remissió a la, llavors, d'aplicació legislació estatal del sòl<sup>5</sup>.

La normativa esmentada és filla del seu temps i el seu contingut i determinacions ha de considerar-se **obsolet i inaplicable** a conseqüència de la posterior aparició i entrada en vigor de la legislació urbanística valenciana (l'actual TRLOTUP i els seus precedents: LUV<sup>6</sup> i LRAU<sup>7</sup>) determinant el principi de jerarquia normativa la modificació sobrevinguda de l'esmentat article 274.1 d les NU i l'aplicació *ex lege* del que es preveu en l'article 226 del TRLOTUP tal com, encertadament, recull el considerant primer dels fonaments de dret de l'escrit de consulta.

Al marge d'això convé advertir, com ja s'ha dit, que la normativa del PGOU d'Oliva conté una regulació urbanística més que suficient –fins i tot en el morfològic– per a considerar que, encara que mancat de programació, la subzona residencial-càmings disposa d'un elevat grau d'ordenació detallada en relació amb la finalitat/objectiu propi del planejament: la implantació i manteniment de l'activitat de càmping. Fins al punt que, fins i tot en l'estrictament morfològic, no resulta fàcil imaginar un procés d'ordenació/urbanització que compatibilitze la finalitat pròpia del sòl urbanitzable –la producció de solars– amb la teleologia que li és pròpia a aquesta subzona i que expressa amb tota claredat i contundència la dicció de l'article 269.1 de les NU del PGOU d'Oliva: «facilitar la vida a l'aire lliure». La resolució de la contradicció que d'això resulta l'aporta l'executòria del mateix Ajuntament d'Oliva durant els més de *quaranta anys* de vigència del PGOU, consistent a no fer res que pertorbe o altere l'*statu quo* de la subzona de càmings. Dit d'una altra manera: no sembla necessari que el procés d'urbanització de la subzona requereisca de molt més que de les xarxes d'infraestructures de serveis

2 Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge. El contingut de l'article és un transsumpte, pràcticament literal, del que es disposa en l'article 85 del Reial decret 1346/1976, de 9 d'abril, pel qual es va aprovar el text refós de la **Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana**, desplegat en l'article 44 del Reial decret 3288/1978, de 25 d'agost, pel qual es va aprovar el **Reglament de gestió urbanística**.

3 Pla general d'ordenació urbana d'Oliva, aprovat per acord de **30.11.1982** de la llavors Comissió Provincial d'Urbanisme de València.

4 Normes urbanístiques.

5 El text refós de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana i el Reglament de gestió urbanística.

6 Llei 16/2005, de 30 de desembre, de la Generalitat, urbanística valenciana.

7 Llei 6/1994, de 15 de novembre, de la Generalitat, reguladora de l'activitat urbanística.



urbanístics i, per tant, de cap cosa que vaja més enllà de les obres de portada i escomesa d'aquests serveis; enunciat que sembla recolzar la inèrcia en l'obligació de fer que, tocant al desenvolupament i execució del planejament que incumbeix l'Ajuntament d'Oliva, aquest ha estat demostrant.

Del que resulta, doncs, que el transcurs del temps –que sempre té conseqüències en el dret– no permet mantindre una aplicació literal del que es disposa en el PGOU, perquè el transcurs de quaranta anys han variat molt tant les característiques físiques del sòl com la normativa reguladora d'aquest. Així, s'ha anat produint una gradual antropització del sòl durant tan dilatat període que ha anat dotant de serveis urbanístics a les parcel·les destinades a càmping, al mateix temps que –des d'una perspectiva urbana– s'ha anat consolidant el viari i l'edificació en la zona (fins i tot existeix un camp de golf confrontant amb els càmpings). Al mateix temps, ha anat canviant la legislació urbanística del sòl, de tal manera que hui, a la parcel·la objecte de consulta, li és aplicable el que es disposa en l'article 21.3.b del TRLSRU<sup>8</sup> que obliga a considerar la parcel·la en situació bàsica de **sòl urbanitzat**:

### *Article 21. Situacions bàsiques del sòl*

1. Tot el sòl es troba, a l'efecte d'aquesta llei, en una de les situacions bàsiques de **sòl rural o de sòl urbanitzat**.

[...]

3. Es troba en la situació de *sòl urbanitzat* el que, estant legalment integrat en una malla urbana conformada per una xarxa de vials, dotacions i parcel·les pròpia del nucli o assentament de població del qual forme part, complisca alguna de les condicions següents:

[...]

b) Tindre instal·lades i operatives, conforme al que s'estableix en la legislació urbanística aplicable, les infraestructures i els serveis necessaris, mitjançant la seua connexió en xarxa, per a satisfer la demanda dels usos i edificacions existents o previstos per l'ordenació urbanística o **poder arribar a comptar amb ells sense altres obres que les de connexió amb les instal·lacions preexistents**. El fet que el sòl siga confrontant amb carreteres de circumval·lació o amb vies de comunicació interurbanes no comportarà, per si mateix, la seua consideració com a sòl urbanitzat.

Consideració aquesta, la de sòl urbanitzat, l'atribució del qual resulta indefectible atesa la disponibilitat de serveis urbanístics (a peu de parcel·la i la connexió de la qual pot realitzar-se mitjançant simple escomesa), la seua inèrcia historicista (el càmping ja va estar funcionant durant molts anys) i la seua integració en la malla urbana definida per l'entorn antropitzat i amb un grau d'ordenació suficient i adequat per a la finalitat que el PGOU d'Oliva li atribueix: facilitar la vida a l'aire lliure. En definitiva, el canvi en la realitat produït al llarg dels quaranta anys transcorreguts des de l'aprovació del PGOU obliga a tindre per superades algunes de les determinacions d'aquest planejament i a l'aplicació de l'actual legislació urbanística sobre un supòsit de fet que ha mutat –i molt– des de l'any 1982, perquè així ho exigeix la doctrina jurisprudencial de la força normativa del fàctic. Per totes ho expressa així la STS<sup>9</sup> de 09.02.2012 (RC 3999/2009):

L'esmentada sentència de 23 de setembre de 2008 aborda la controvèrsia que allí es plantejava sobre la **distinció de les categories de sòl urbà consolidat i no consolidat**, fent harmònica i coherent la legislació bàsica estatal (Llei 6/1998, de 13 d'abril) amb l'autonòmica (en aquell case la Llei 9/1999, de 13 de maig, d'ordenació del territori de Canàries) en el sentit de **donar preferència a la "realitat existent" sobre les previsions futures de reurbanització o reforma interior contemplades en el planejament urbanístic**. D'acord amb la doctrina continguda en aquesta sentència de 23 de setembre de 2008, que després hem

<sup>8</sup> Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana.

<sup>9</sup> Sentència del Tribunal Suprem.

reiterat en ocasions posteriors -poden veure's, entre altres, les sentència de 17 de desembre de 2009 (cassació 3992/2005 ), 25 de març de 2011 (cassació 2827/2007 ), 29 d'abril de 2011 (cassació 1590/2007 ) 19 de maig de 2011 (cassació 3830/07 ) i 14 de juliol de 2011 (cassació 1543/08 ).

D'aquesta manera, tant l'actual legislació urbanística com l'aplicació de la doctrina jurisprudencial exposada al particular *sui generis* de la subzona residencial-càmpings obliga a replantejar-se l'aplicació del que es disposa en l'article 226.1.a del TRLOTUP, defugint la literalitat per a acudir –en línia amb el que es preveu en l'article 3.1 Codi Civil<sup>10</sup>– a criteris interpretatius lligats a la seua teleologia i a una hermenèutica que permeta integrar la realitat pràctica amb la realitat social en el rerefons dels antecedents històrics als quals es refereix l'invocat precepte del Codi Civil. Des d'aquesta perspectiva, quin dubte cap que la finalitat perseguida pel planejament per a la subzona no és una altre que la de **facilitar la implantació de càmpings** en tant que mitjà instrumental per a possibilitar la vida a l'aire lliure dins dels límits espacials d'aquella; el que té com a conseqüència el repudi d'un procés d'urbanització que produísca una excessiva antropització i, per tant, obliga a una consideració hermenèutica del procés d'atorgament d'autoritzacions per a càmpings alliberat del rigor procedimental/formal inherent a la programació tal com es concep i regula en el títol II del TRLOTUP. En el seu lloc sembla més coherent amb els criteris exposats i la inèrcia historicista<sup>11</sup> de la subzona que l'Ajuntament d'Oliva, per a activitats relacionades amb el càmping, **atorgue llicències** en el marc del que es disposa en l'article 190 del TRLOTUP<sup>12</sup> i amb plena subjecció dels projectes que les vehiculen a l'exigít en la secció primera del capítol V del títol II del PGOU del municipi d'Oliva. Per descomptat, en l'escenari exposat **resulta supèrflua i impertinent la tramitació d'una declaració d'interés comunitari**, perquè únicament resulta possible en sòl no urbanitzable (article 214.1 TRLOTUP) i per a concretar usos i aprofitaments en aquest sòl (article 216.1 del TRLOTUP; paràmetres **ja** concretats per les NU d'Oliva per a la subzona residencial-càmpings.

Finalment, escau efectuar un breu comentari respecte de la programació demanda pel planejament; la que, com ja s'ha dit, **adquireix unes característiques especials vista la finalitat del planejament de generar/facilitar activitats que possibiliten «la vida a l'aire lliure»**, la qual cosa exigeix una obra d'urbanització coherent i harmònica amb aquest objecte o finalitat, minorant l'entitat i abast d'aquesta. Això no suposa que la parcel·la, per a l'obtenció de llicència, no haja d'assumir determinades **obres ordinàries** d'adequació, per exemple, dels vials als quals dona façana; però això –en termes de programació– ha d'efectuar-se en el marc de les **actuacions aïllades**, per imperatiu del que es disposa en l'article 73.5.b del TRLOTUP en relació amb el que es preveu en el punt 3 d'aqueix mateix article. D'aquesta manera, l'Ajuntament ha de tramitar i atorgar les llicències urbanístiques d'obra i activitat que escaiguen en el marc, si és el cas, d'un programa d'actuació aïllada conforme al que es disposa en el capítol V del títol II del llibre II del TRLOTUP; programa que inclouria la simultaneïtat de l'obra

10 Article 3.1 Codi Civil: Les normes s'interpretaran segons el sentit propi de les seues paraules, en relació amb el context, els **antecedents històrics i legislatius**, i la **realitat social** del temps en què han de ser aplicades, atenent fonamentalment l'esperit i **finalitat** d'aquelles

11 Doctrina jurisprudencial que, des de l'hermenèutica, considera la **realitat pràctica** (com ja s'ha comentat) com a criteri interpretatiu de la norma. Per totes i per tindre relació amb la legislació urbanística valenciana, vegeu la sentència núm. 1056/2014, de 19 de novembre, del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.

12 Fins i tot podent exigir les realització d'obres d'ordinàries de dotació de serveis en el marc del que es disposa en l'article 190.3, paràgraf segon, del TRLOTUP.

d'edificació amb l'execució de les obres necessàries per a dotar d'accés adequat al càmping per al supòsit que això resultara necessari.

**SEGONA.** Subsidiàriament i sense perjudici del que s'ha dit en la consideració anterior respecte de la possibilitat d'atorgament de llicències per a càmping en els termes expressats, l'ajuntament consultant interessa la viabilitat de llicència d'obra provisional; interrogant que ha de respondre's positivament a partir de l'article 235 del TRLOTUP que regula les llicències d'obres i usos provisionals, establint el seu punt primer els termes del seu eventual atorgament en sòl urbà o sòl urbanitzable:

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 que no existisca sol·licitud de llicència d'edificació o programa d'actuació aprovat o en tramitació, i en **sòl urbanitzable sense programació aprovada**.

Se tracta, per tant, d'una possibilitat expressament prevista en la legislació urbanística valenciana respecte de la qual la Direcció General d'Urbanisme ja s'ha pronunciat en diverses ocasions delimitant els termes de la seua procedència a partir de la doctrina jurisprudencial que consagra la caracterització 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 atorgada 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 practica 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 que siga l'administració pública competent –l'Ajuntament d'Oliva en aquest cas– l'obligat a «posar-se al davant» per a dur a terme la transformació del sòl en parcel·les-solar sobre les quals puga materialitzar-se l'aprofitament atorgat pel planejament i, també, exercir activitats conforme als usos permesos per aquest; no obstant això, no ocorre així en la pràctica, la qual cosa deixa al propietari del sòl en una sort de «llimbs» on no pot materialitzar el seu dret (malgrat tindre'l reconegut) per la **inactivitat de l'Administració**. Sobre aquesta qüestió s'ha pronunciat la Direcció General d'Urbanisme<sup>13</sup> en els termes següents:

**SEGONA.** Efectivament pot l'Ajuntament, si ho estima convenient, considerar la possibilitat d'atorgar llicència d'obres i usos provisionals per a l'activitat respecte de la qual s'efectua consulta; possibilitat que l'ajuntament pot plantejar-se a la vista que, amb independència que la programació i el seu desenvolupament comporten una solució definitiva per a la UE-2, la veritat és que tant l'aprovació del PAI com la seua posada en funcionament i la seua execució comporten un laboriós esforç que, en la majoria de les ocasions, suposa un consum de temps superior a les previsions. Aquest cost temporal penalitza la posada en funcionament d'activitats empresarials i compromet el seu desenvolupament i resultats, per la qual cosa la llicència provisional pot ser una bona solució –conjuntural, això sí– per a obviar els inconvenients descrits. Referent a això, l'article 216 de la LOTOP<sup>14</sup>, de llicències i obres provisionals, regular la forma en què determinats usos o obres poden obtindre autorització per al seu inici o posar-se

13 En informe, emés pel director general d'Urbanisme, en resposta a consulta formula per l'Ajuntament de Guadasséquies (expedient C-08/2020). **I en idèntics termes i en època més recent en ocasió d'informe-resposta a consulta formulada pel mateix Ajuntament d'Oliva (expedient C-41/2022, sector núm. 4 industrial Oliva).**

14 Hui article 235 del TRLOTUP.





en funcionament, sempre prèvia constatació municipal de la concurrència, en el supòsit, dels requisits exigits pel precepte.

La **inactivitat municipal** és, doncs, l'element clau a la llum del qual ha d'examinar-se el contingut de l'article 216 del la LOTUP; precepte que el seu bé jurídic protegit és el **dret del propietari a no quedar condemnat a l'ostracisme o a haver de romandre en una anòmala passivitat**, causada per l'Administració, que resulta nociva per als seus interessos. Interessos que, d'altra banda, no poden veure's en termes estrictament econòmics o de benefici sinó que, com en el supòsit examinat, han d'integrar-se en un espectre més ampli: el de la **protecció de l'interés públic**; ja que, indiscutiblement, **resulta pertinent a l'interés públic que l'Administració trobe fórmules d'actuació que permeten que el teixit econòmic i empresarial d'un municipi progresse**. Sempre, per descomptat, dins del marc dels paràmetres previstos en el planejament urbanístic d'aplicació.

En definitiva, la llicència d'obres i usos provisionals s'ofereix, des de l'article 216 LOTUP, com a instrument de solució a situacions que exigeixen **harmonitzar les exigències de l'interés públic amb les demandes de l'interés privat** en supòsits de paràlisi administrativa, de simple inacció per l'administració actuant o, com és el cas, d'inconveniència o impossibilitat d'espera a l'aprovació de la programació. La jurisprudència ha avalat aquesta doctrina en reiterades sentències; per totes, la del TS de 03.12.1991:

Es fa necessari insistir i en el menester ressaltar que, **sent notòria la lentitud que afligeix sovint a l'execució del planejament, les llicències provisionals constitueixen, en si mateixes, una manifestació del principi de proporcionalitat en un sentit eminentment temporal**: si a la vista del ritme d'execució del planejament, **una obra o ús provisional no dificultarà tal execució, no seria proporcionat impedir-los**. 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**.

Doctrina que corrobora, amb major claredat respecte del supòsit objecte de consulta, la STS<sup>15</sup> de 20.06.1989:

[...] estem, doncs, davant un procés en què es ventila la possible aplicació al supòsit de fet de l'excepció que a la regla d'obligatorietat d'observança dels plans estableix l'article 58.2<sup>16</sup> de la vigent Llei del sòl, excepció que està concebuda en els termes següents: [...] Sembla evident que el precepte transcrit tracta d'impedir la constitució de situacions jurídiques que permeten després al·legar un dret de duració indefinida la immolació de la qual implique l'obligació d'indemnització amb diners públics. I, simultàniament, tracta de cohonestar aqueixa prevenció amb la **necessitat de no impossibilitar l'exercici de possibles activitats d'índole mercantil, industrial o d'un altre tipus durant el temps en què l'execució del pla no s'haja iniciat o no haja arribat a afectar la zona en el radi de la qual pretén aqueixa realitat acomplir-se. Protegir interessos privats sense menyscapte o perjudici dels interessos públics és, en suma, la raó de ser del precepte**.

15 Sentència del Tribunal Suprem.

16 S'està referint a l'article 58.2 del Reial decret 1346/1976, de 9 d'abril, pel qual es va aprovar el text refós de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana: «2. No obstant això, **si no han de dificultar l'execució dels plans**, podran autoritzar-se sobre els terrenys, previ informe favorable de la Comissió Provincial d'Urbanisme, **usos o obres justificades de caràcter provisional**, que hauran de demolir-se quan ho acorde l'ajuntament, sense dret a indemnització, i l'autorització acceptada pel propietari haurà d'inscriure's, sota les indicades condicions, en el Registre de la Propietat.»

La doctrina jurisprudencial exposada de configurar la llicència d'obres i usos provisionals 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, ha d'encaixar-se –des del punt de vista de l'ordenació territorial i urbanística– en el marc del planejament urbanístic, conseqüència lògica del **caràcter estatutari** propi del règim jurídic de drets i deures que integren la propietat del sòl.

En aquest sentit, l'article 235 del TRLOTUP delimita les condicions en què pot exercir-se *el dret* a obtenir llicència d'obres i usos provisionals: **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 16.03.1988, que subratlla que la llicència d'obres i usos provisionals que eventualment poguera atorgar-se ha d'acreditar la seua **innocuitat en relació al planejament urbanístic**:

[...] la condició de provisionalitat de l'article 58.2<sup>17</sup> 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 fi 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 pressupòsits 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**.

Per al supòsit objecte de consulta, l'Ajuntament d'Oliva haurà de verificar que l'ús que es pretén exercir és coherent amb el previst en el planejament i que l'edificació projectada no va impedir o dificultar el desenvolupament del planejament sinó que és compatible amb la finalitat d'aquest per a, efectuada aquesta comprovació, assegurar la provisionalitat de l'obra. Respecte d'aquest concepte –provisionalitat– 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 vertadera 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. Ho expressa així la STS de 23.12.1999:

[...] si es nega a tot ús que té vocació de permanència la possibilitat d'obtenció de les llicències previstes en l'article 58.2 del TRLS i se circumscriu aqueix text a les llicències que emparen usos **exclusivament temporals i conjunturals, es limita el text legal invocat en excés, perquè la provisionalitat d'ús que aquest precepte exigeix és una provisionalitat fàctica, no ontològica**. És a dir, es permet que si els usos pretesos, encara que naturalment siguen permanents, se'ls incorpora una clàusula de provisionalitat, s'entenga complert el requisit legal exigít [...].

I confirma la STS de 05.12.2000

**L'atorgament d'una llicència provisional no exigeix en absolut que l'obra a realitzar no tinga una certa vocació de permanència.** Com es reconeix per la jurisprudència (sentències de 07.02.1995 i 23.12.1999, entre altres) si haguérem d'equiparar la provisionalitat innata en aqueix concepte als usos merament

17 Del text refós de la Llei del sòl de 1976 (vegeu anterior nota a peu de pàgina).

conjunturals, **desvirtuaríem els principis de proporcionalitat i de menor intervenció en l'activitat dels particulars i es deixaria d'evitar restriccions injustificades en l'exercici dels seus drets, la utilització dels quals resulte innòcua, quan no beneficiosa per a l'interés públic.**

Por consegüent, en el supòsit objecte de consulta, no pot constituir obstacle per a un eventual atorgament de llicència provisional la vocació de permanència en el temps de les obres en si mateixes considerades, sempre que l'ajuntament faça constar la seua provisionalitat, en termes de limitació temporal, dins del marge de cinc anys previst en l'article 235.1 del TRLOTUP.

Finalment, correspon efectuar advertiment a l'Ajuntament respecte de la consideració de les llicències d'obres i usos provisionals com un **dret**<sup>18</sup> que assisteix als particulars i que el seu reconeixement per l'Administració aquests poden reclamar dins dels marges establits en l'article 235.1 del TRLOTUP; qüestió íntimament lligada a la consideració del caràcter reglat o discrecional del procediment a través del que es vehicule la tramitació de la llicència provisional. El procediment a través del qual ha de vertebrar-se l'exercici d'aquest dret és, sens dubte, reglat; si bé amb el matís de discrecionalitat al qual després s'efectua referència. I és un **procediment reglat**<sup>19</sup> en tant l'Administració tramitant de la llicència **està obligada a atorgar-la** una vegada comprovat que es compleixen els requisits de no expressa prohibició pel planejament d'aplicació i altres exigits en l'article 235.1 i 3 del TRLOTUP. És en la quantificació de la provisionalitat on aflora una certa discrecionalitat, perquè li està permès a l'Administració atorgant fixar –en atenció a les circumstàncies concurrents– el nombre d'anys per a què s'atorgue la llicència.

## CONCLUSIONS

**ÚNICA.** Pot l'Ajuntament d'Oliva, en la marc d'una actuació aïllada, atorgar les llicències urbanístiques d'obra i activitat per a la de càmping en la parcel·la objecte de consulta, conforme al que s'ha exposat en la consideració primera d'aquest informe. També pot atorgar llicència d'obres i usos provisionals en els termes exposats en la consideració segona. Correspondrà a la iniciativa privada la determinació del procediment a seguir en ocasió de la sol·licitud de llicències que es presente.

En cap dels dos supòsits resulta exigible, de cap manera, la prèvia declaració d'interés comunitari de l'activitat.

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

18 Doncs bé, el caràcter de **dret** que assisteix als propietaris de sòl a sol·licitar i obtindre una llicència provisional no pot discutir-se vist el que es disposa en l'article 13.2.d del TRLSRU, que estableix entre els drets del propietari de «Sòl en situació rural per al qual els instruments d'ordenació territorial i urbanística prevegen o permeten el seu pas a la situació de sòl urbanitzat» figura: **d) La realització d'usos i obres de caràcter provisional que s'autoritzen per no estar expressament prohibits per la legislació territorial i urbanística, o la sectorial i que siguen compatibles amb l'ordenació urbanística.** Aquests usos i obres hauran de cessar i, en tot cas, ser demolides les obres, sense dret a cap indemnització, quan així ho acorde l'Administració urbanística.

19 Tal com ja va afirmar i argument l'informe del director general d'Urbanisme de setembre de 2019, emés en resposta a la consulta formulada per l'Ajuntament de l'Alfàs del Pi.

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 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 a partir de l'any 2020, es publiquen en la web de la Conselleria en l'enllaç següent:

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

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME