

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

Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística

**Municipio:** OLIVA

**Asunto:** Licencia obras y usos provisionales vs DIC SUBLE campings TM OLIVA.

## AYUNTAMIENTO DE OLIVA

En fecha **20/12/2022** ha tenido entrada en el Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística (SAMIU), de la Dirección General de Urbanismo (DGU), de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito de **consulta** formulado por el ayuntamiento de OLIVA sobre posibilidad de otorgar licencia de obras y usos provisionales para actividad de camping autocaravanas previa Declaración de Interés Comunitario (DIC) en calle Camping Rancho n.º 1. TM Oliva:

**N/ EXPEDIENTE:** 5040//2022

**OBJETO LICENCIA:** Instalación zona de Camping para Autocaravanas

**SITUACIÓN:** C/ Camping Rancho, núm. 1, ref. cat.: 5693001YJ5059S0001ST

**DOCUMENTO:** Consulta urbanística sobre la posibilidad de otorgar licencia de uso provisional o, necesariamente, Declaración de Interés Comunitario para instalar zona de Camping para Autocaravanas en Sueno Urbanizable No Programado

En relación con una Licencia de Obra Mayor solicitada para la realización de obras e instalación de una Zona de Camping para Autocaravanas, ubicado en la calle Camping Rancho, núm. 1 de esta localidad, con ref. cat.: 5693001YJ5059S0001ST, se plantea al Servicio Territorial de Urbanismo de Valencia la presente **Consulta Urbanística**, en base a los siguientes

### ANTECEDENTES DE HECHO:

Consta en expediente relacionado que, en fecha 26 de marzo de 2021, se dicta Resolución de Alcaldía, núm. 741/2021, declarando compatible urbanísticamente el proyecto presentado para la actividad de Camping para Autocaravanas, cuyo contenido literal se transcribe seguidamente en su integridad:

*"Vista la solicitud formulada en fecha 05/03/2021, con registro de entrada nº 2021/3273, en la que **se solicita la expedición de Informe acreditativo de la compatibilidad de la actividad proyectada con el planeamiento urbanístico y con las ordenanzas municipales de aplicación.***

*Emitido por el Arquitecto Municipal, en fecha 22-3-2021, informe el que se indica lo siguiente:*

*Visto el expediente que se instruye, de Informe Urbanístico Municipal, y según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana, **el Técnico que suscribe emite el siguiente:***

**INFORME acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico en los siguientes aspectos:**

**1.Planeamiento al que está sujeto:** PGOU aprobado por CPU en sesión de fecha 30-11-82.

**2. Clasificación y calificación urbanística del suelo:** SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO. ZONA RESIDENCIAL – CAMPINGS, con ordenación pormenorizada para el uso de “zonas destinadas a campamentos de turismo, incluyendo los terrenos delimitados y acondicionados para facilitar la vida al aire libre, en los que se pernocta temporalmente bajo tienda de campaña, remolque habitable o en cualquier elemento similar fácilmente transportable”.

**3. Usos urbanísticos admitidos y, en su caso, existencia de limitaciones de carácter estrictamente urbanístico:** vivienda, hostelero, comercial, deportivo, sanitario, recreativo, y aparcamientos al servicio del camping. Las edificaciones permitidas “fijas para servicios generales en el uso camping” son las siguientes: recepción, restaurante, bar, sala de reunión, supermercado, peluquería, botiquín, servicios higiénicos, fregaderos, lavaderos, casetas para instalaciones de agua y luz. El resto de instalaciones fijas se destinarán a “alojamiento”. Las instalaciones propuestas en la memoria aportada cumplen con esta condición. Usos prohibidos: los restantes.

**4. (En su caso), Modificaciones del planeamiento que se estén elaborando y que puedan afectar a la ubicación de la instalación:** NO es el caso.

**5. (En su caso), Circunstancias previstas en los instrumentos de planificación urbanística para las instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación de los mismos.** NO es el caso.

**CONCLUSIÓN:** El uso o actividad al que se destinan las obras e instalaciones solicitadas en el emplazamiento de referencia **SÍ** se considera **COMPATIBLE**, teniendo en cuenta las siguientes afecciones:

- Zonas de servidumbre de Costas (como así se manifiesta en la memoria aportada) (Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; y Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas).

- Según el PATRICOVA los terrenos vienen afectados por un “nivel de riesgo de inundación bajo” y un “nivel 6 de peligrosidad de inundación”.

- Según el Sistema Nacional de Cartografías de Zonas Inundables, los terrenos son Zona Inundable con “alta probabilidad” para un período de retorno de 10 años; Zona Inundable con “probabilidad media u ocasional” para un período de retorno de 100 años; y Zona Inundable con “probabilidad baja” para un período de retorno de 500 años.

Se estará a lo dispuesto en la normativa correspondiente del Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA) y del Real Decreto 638/2016 de 9 de diciembre, del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales (BOP 29-12-2016)

La actividad de camping, con la especialidad de “camper área” se regula actualmente por el Decreto 6/2015 de 23 de enero del Consell, regulador de los campings y de las áreas de pernocta en tránsito para autocaravanas de la Comunidad Valenciana (DOGV nº7451 de 27-01-2015). Recientemente se ha publicado (DOGV nº9015 de 08-02-2021) el Decreto 10/2021 de 22 de enero del Consell, de aprobación del Reglamento Regulador del Alojamiento Turístico, el cual entrará en vigor el 08-05-2021.”

Esta ALCALDÍA, visto lo dispuesto en el Art. 7 en su apartado 3 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana, **RESUELVE:**

**PRIMERO.- Declarar la compatibilidad** del proyecto presentado por PROMOCIÓN DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA SAFOR SL, para la actividad de CAMPING AUTOCARAVANAS, en los términos señalados en el informe emitido.

**SEGUNDO.- Comunicar al interesado que el informe urbanístico es independiente de la licencia de obras o de cualquier otra licencia o autorización exigible en virtud de lo establecido en la normativa urbanística o de ordenación de la edificación.**

**TERCERO.- Expedir Certificado de Compatibilidad Urbanística** y trasladar junto con éste, al interesado, el informe urbanístico municipal.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Considerando** que el artículo 226 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante TRLOTUP), dedicado al régimen de usos y edificación en el **suelo urbanizable sin programación**, permite únicamente realizar edificaciones, construcciones e instalaciones 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, que deberán ajustarse a los planes o normas establecidas por la consellería competente en agricultura, que deberá emitir el correspondiente informe, así como las vinculadas funcionalmente a la ejecución y mantenimiento de los servicios públicos. No obstante, el art. 227.1 de dicho cuerpo legislativo, **permite otorgar licencias para usos u obras provisionales no previstos en el plan, siempre que no dificulten su ejecución ni la desincentiven**, de acuerdo con el art. 235 de dicho texto refundido.

**Considerando** que el Libro II, Título IV del TRLOTUP, dedicado al Régimen del Suelo No Urbanizable y del Suelo Urbanizable sin programa de actuación, establece que estarán sujetos a licencia urbanística municipal y, en su caso, a previa declaración de interés comunitario, en los términos previstos en este capítulo, los actos de uso y aprovechamiento que promuevan las y los particulares en suelo no urbanizable (art. 214.1). En su apartado tercero señala que la solicitud de las licencias que autoricen actos de edificación en suelo no urbanizable que requieran la previa declaración de interés comunitario, deberá incorporar dicha declaración junto con la solicitud. Así mismo, el art. 211 de dicho cuerpo legislativo ordena los usos y aprovechamientos en el suelo no urbanizable, estableciéndose en art. 216 las actividades que requieren declaración de interés comunitario.

#### CONSULTA

En el caso presente, se pretende implantar una actividad terciaria o de servicios sobre un suelo que el PGOU clasifica como Suelo Urbanizable No Programado, y cuyo uso está previsto en el Plan, pues su **Clasificación y calificación urbanística del suelo es el siguiente**: SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO. ZONA RESIDENCIAL – CAMPINGS, con ordenación pormenorizada para el uso de “zonas destinadas a campamentos de turismo, incluyendo los terrenos delimitados y acondicionados para facilitar la vida al aire libre, en los que se pernocta temporalmente bajo tienda de campaña, remolque habitable o en cualquier elemento similar fácilmente transportable.

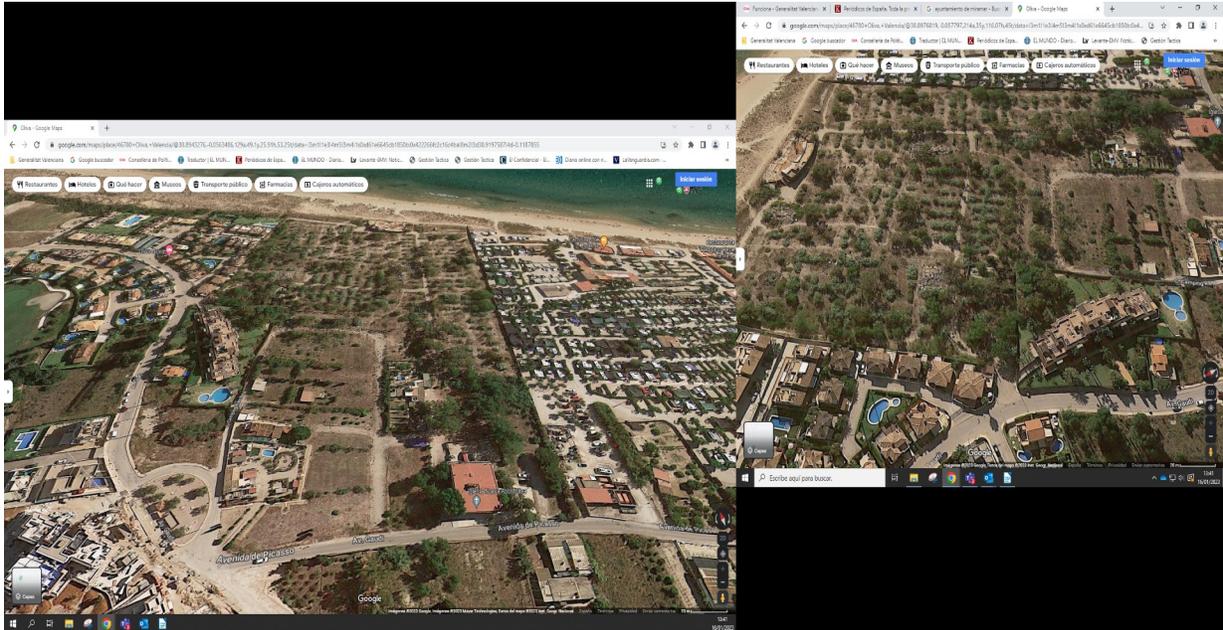
En las condiciones descritas anteriormente, **es posible otorgar una licencia de uso provisional para la actividad de Camping Autocaravanas o, necesariamente, debe obtenerse previamente una Declaración de Interés Comunitario?**

En relación a la consulta formulada deben tenerse en cuenta los siguientes

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Uno.** Se tienen por reproducidos los obrantes en el escrito de consulta.

**Dos.** Siguen capturas de pantalla sobre ubicación, estado actual y consolidación por la urbanización del camping Rancho.



**Capturas de pantalla.** En la ortofoto de la izquierda puede observarse la ubicación del camping Rancho (la parcela baldía en el centro) encajado en un contexto de consolidado urbano, con **acceso** desde la embocadura de calle que se observa en la ortofoto de la derecha, entre las unifamiliares y el bloque con piscina. La parcela dispone de todos los servicios urbanísticos (agua, luz, etc) y constituye un vacío urbano, hoy sin actividad, pese a que **hace unos años funcionó como camping con licencia** (al igual que sus vecinos “Camping Olé” y “Camping Pepe”, actualmente a pleno rendimiento). La superposición de la parcela con el plano del PGOU que delimita el SUNP constata que el único acceso a la parcela es por dicha embocadura de calle.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.** El informe municipal acreditativo de la compatibilidad con el planeamiento urbanístico emitido por el ayuntamiento de Oliva<sup>1</sup> pone de manifiesto que la actividad para la que se emitió está ubicada en **suelo urbanizable no programado (SUNP)** y, por tanto, sujeto a las limitaciones establecidas, para dicha clase de suelo, en el artículo 226 TRLOTUP<sup>2</sup>. El PGOU<sup>3</sup> del municipio de Oliva lo regula, con carácter general, en el Título II, Capítulo V de sus NNUU<sup>4</sup> (artículos 265 a 269) y, con carácter específico en relación al suelo objeto de informe, en la **Sección I** (y única) de dicho Título “Zona Residencial Campings” (artículos 269 a 274). Del contenido de dicha regulación específica resulta:

**a)** La existencia de una **subzona** de ordenación dentro del suelo urbanizable de Oliva, denominada “Zona Residencial Campings”, cuyas determinaciones y parámetros urbanísticos resultan de aplicación a los campings relacionados en el artículo 270 NNUU.

1 Transcrito en la consulta objeto del presente informe.

2 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. El contenido del artículo es un trasunto, prácticamente literal, de lo dispuesto en el artículo 85 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la **Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**, desarrollado en el artículo 44 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprobó el **Reglamento de Gestión Urbanística**.

3 Plan General de Ordenación Urbana de Oliva, aprobado por acuerdo de **30/11/1982** de la, entonces, Comisión Provincial de Urbanismo de Valencia.

4 Normas Urbanísticas.

- b) La regulación del PGOU de Oliva para dicha subzona incluye prácticamente la totalidad de las determinaciones exigidas por el artículo 35 TRLOTUP para la ordenación pormenorizada tales como usos pormenorizados, ocupación de parcela, altura máxima edificable y número de plantas, edificabilidad neta sobre parcela, condiciones particulares de la edificación, etc.
- c) Dentro de la aludida Sección, el artículo 274.1 NNUU regula el **procedimiento** “para la obtención de autorizaciones para construcciones permitidas en las zonas de camping” mediante remisión a la, entonces, de aplicación legislación estatal del suelo<sup>5</sup>.

La normativa mencionada es hija de su tiempo y su contenido y determinaciones ha de considerarse **obsoleto e inaplicable** como consecuencia de la posterior aparición y entrada en vigor de la legislación urbanística valenciana (el actual TRLOTUP y sus precedentes: la LUV<sup>6</sup> y la LRAU<sup>7</sup>) determinando el principio de jerarquía normativa la modificación sobrevenida del citado artículo 274.1 NNUU y la aplicación *ex lege* de lo prevenido en el artículo 226 TRLOTUP tal como, acertadamente, recoge el Considerando primero de los Fundamentos de Derecho del escrito de consulta.

Al margen de ello conviene advertir, como ya se dicho, que la normativa del PGOU de Oliva contiene una regulación urbanística más que suficiente -incluso en lo morfológico- para considerar que, aunque carente de programación, la subzona residencial-campings dispone de un elevado grado de ordenación pormenorizada en relación a la finalidad/objetivo propio del planeamiento: la implantación y mantenimiento de la actividad de camping. Hasta el punto de que, incluso en lo estrictamente morfológico, no resulta fácil imaginar un proceso de ordenación/urbanización que compatibilice la finalidad propia del suelo urbanizable -la producción de solares- con la teleología que le es propia a dicha subzona y que expresa con toda claridad y contundencia la dicción del artículo 269.1 NNUU del PGOU de Oliva: “**facilitar la vida al aire libre**”. La resolución de la contradicción que de ello resulta la aporta la ejecutoria del propio ayuntamiento de Oliva durante los más de cuarenta años de vigencia del PGOU, consistente en no hacer nada que perturbe o altere el *statu quo* de la subzona de campings. Dicho de otro modo: no parece necesario que el proceso de urbanización de la subzona requiera de mucho más que de las redes de infraestructuras de servicios urbanísticos y, por tanto, de ninguna cosa que vaya más allá de las obras de traída y acometida de dichos servicios; enunciado que parece respaldar la inercia en la obligación de hacer que, en lo tocante al desarrollo y ejecución del planeamiento que incumbe al ayuntamiento de Oliva, éste ha venido demostrando.

De lo que resulta, pues, que el transcurso del tiempo -que siempre tiene consecuencias en el Derecho- no permite mantener una aplicación literal de lo dispuesto en el PGOU, pues el transcurso de 40 años han variado en mucho tanto las características físicas del suelo como la normativa reguladora del mismo. Así, se ha ido produciendo una paulatina antropización del suelo durante tan dilatado período que ha ido dotando de servicios urbanísticos a las parcelas destinadas a camping, al tiempo que - desde una perspectiva urbana- se ha ido consolidando el viario y la edificación en la zona (incluso existe un campo de golf colindante con los campings). Al mismo tiempo ha ido cambiando la

5 El Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el Reglamento de Gestión Urbanística.

6 Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.

7 Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística.

legislación urbanística del suelo, de tal modo que hoy, a la parcela objeto de consulta, le es de aplicación lo dispuesto en el artículo 21.3.b) TRLSRU<sup>8</sup> que obliga a considerar la parcela en situación básica de **suelo urbanizado**:

Artículo 21. Situaciones básicas del suelo.

1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de **suelo rural o de suelo urbanizado**.

(...)

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

(...)

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o **poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes**. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

Consideración ésta, la de suelo urbanizado, cuya atribución resulta indefectible vista la disponibilidad de servicios urbanísticos (a pié de parcela y cuya conexión puede realizarse mediante simple acometida), su inercia historicista (el camping ya estuvo funcionando durante muchos años) y su integración en la malla urbana definida por el entorno antropizado y con un grado de ordenación suficiente y adecuado para la finalidad que el PGOU de Oliva le atribuye: facilitar la vida al aire libre. En definitiva, el cambio en la realidad producido a lo largo de los 40 años transcurridos desde la aprobación del PGOU obliga a tener por superadas algunas de las determinaciones de dicho planeamiento y a la aplicación de la actual legislación urbanística sobre un supuesto de hecho que ha mutado -y mucho- desde el año 1982, pues así lo exige la doctrina jurisprudencial de la fuerza normativa de lo fáctico. Por todas lo expresa así la STS<sup>9</sup> de 09/02/2012 (RC 3999/2009):

La mencionada sentencia de 23 de septiembre de 2008 aborda la controversia que allí se planteaba sobre la **distinción de las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado**, haciendo armónica y coherente la legislación básica estatal (Ley 6/1998, de 13 de abril) con la autonómica (en aquél caso la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias) en el sentido de **dar preferencia a "la realidad existente" sobre las previsiones futuras de reurbanización o reforma interior contempladas en el planeamiento urbanístico**. De acuerdo con la doctrina contenida en dicha sentencia de 23 de septiembre de 2008, que luego hemos reiterado en ocasiones posteriores -pueden verse, entre otras, las sentencia de 17 de diciembre de 2009 (casación 3992/2005), 25 de marzo de 2011 (casación 2827/2007), 29 de abril de 2011 (casación 1590/2007) 19 de mayo de 2011 (casación 3830/07) y 14 de julio de 2011 (casación 1543/08).

De este modo, tanto la actual legislación urbanística como la aplicación de la doctrina jurisprudencial expuesta al particular *sui generis* de la subzona "residencial-campings" obliga a replantearse la aplicación de lo dispuesto en el artículo 226.1.a) TRLOTUP, soslayando la literalidad para acudir -en línea con lo previsto en el artículo 3.1 Código Civil<sup>10</sup>- a criterios interpretativos ligados a su teleología y a una hermenéutica que permita integrar la realidad práctica con la realidad social en el trasfondo de los antecedentes históricos a los que se refiere el invocado precepto del Código Civil. Desde esta perspectiva que duda cabe de que la finalidad perseguida por el planeamiento para la subzona no es

8 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

9 Sentencia del Tribunal Supremo.

10 Artículo 3.1 Código Civil: Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los **antecedentes históricos y legislativos**, y la **realidad social** del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al **espíritu y finalidad** de aquellas

otra que la de **facilitar la implantación de campings** en tanto que medio instrumental para posibilitar la vida al aire libre dentro de los límites espaciales de aquella; lo que tiene como consecuencia el repudio de un proceso de urbanización que produzca una excesiva antropización y, por ende, obliga a una consideración hermenéutica del proceso de otorgamiento de autorizaciones para campings liberado del rigor procedimental/formal inherente a la programación tal y como se concibe y regula en el Título II TRLOTUP. En su lugar parece más coherente con los criterios expuestos y la inercia historicista<sup>11</sup> de la subzona que el ayuntamiento de Oliva, para actividades relacionadas con el camping, **otorgue licencias** en el marco de lo dispuesto en el artículo 190 TRLOTUP<sup>12</sup> y con plena sujeción de los proyectos que las vehiculen a lo exigido en la Sección Primera del Capítulo V del Título II del PGOU del municipio de Oliva. Por descontado, en el escenario expuesto **resulta superflua e impertinente la tramitación de una DIC**, pues únicamente resulta posible en suelo no urbanizable (artículo 214.1 TRLOTUP) y para concretar usos y aprovechamientos en dicho suelo (artículo 216.1 TRLOTUP; parámetros **ya** concretados por las NNUU de Oliva para la subzona “residencial-Camping”.

Procede, por último, efectuar breve comentario respecto de la programación demanda por el planeamiento; la que, como ya se ha dicho, **adquiere unas características especiales vista la finalidad del planeamiento de generar/facilitar actividades que posibiliten “la vida al aire libre”**, lo que exige una obra de urbanización coherente y armónica con dicho objeto o finalidad, minorando la entidad y alcance de la misma. Ello no supone que la parcela, para la obtención de licencia, no deba asumir determinadas **obras ordinarias** de adecuación, por ejemplo, de los viales a que da fachada; pero ello -en términos de programación- debe efectuarse en el marco de las **Actuaciones Aisladas**, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 73.5.b) TRLOTUP en relación con lo previsto en el punto 3 de ese mismo artículo. De este modo, debe el ayuntamiento tramitar y otorgar las licencias urbanísticas de obra y actividad que procedan en el marco, en su caso, de un Programa de Actuación Aislada conforme a lo dispuesto en el Capítulo V del Título II, Libro II, TRLOTUP; programa que incluiría la simultaneidad de la obra de edificación con la ejecución de las obras necesarias para dotar de acceso adecuado al camping para el supuesto de que ello resultase necesario.

**SEGUNDA.** Subsidiariamente y sin perjuicio de lo dicho en la Consideración anterior respecto de la posibilidad de otorgamiento de licencias para camping en los términos expresados, el ayuntamiento consultante interesa la viabilidad de licencia de obra provisional; interrogante que debe responderse positivamente a partir del artículo 235 TRLOTUP que regula las licencias de obras y usos provisionales, estableciendo su punto 1º los términos de su eventual otorgamiento en suelo urbano o suelo urbanizable:

1. Se pueden otorgar licencias para obras y usos provisionales no previstas en el plan, **siempre que no dificulten su ejecución ni la desincentiven**, sujetas a un plazo máximo de cinco años, en suelo urbano, ya sea en edificaciones o

11 Doctrina jurisprudencial que, desde la hermenéutica, considera la **realidad práctica** (como ya se ha comentado) como criterio interpretativo de la norma. Por todas y por tener relación con la legislación urbanística valenciana, véase la sentencia n.º 1056/2014, de 19 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

12 Incluso pudiendo exigir las realización de obras de ordinarias de dotación de servicios en el marco de lo dispuesto en el artículo 190.3, párrafo segundo, TRLOTUP.

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**.

Se trata, por tanto, de una posibilidad expresamente prevista en la legislación urbanística valenciana respecto de la que la Dirección General de Urbanismo ya se ha pronunciado en diversas ocasiones acotando los términos de su procedencia a partir de la doctrina jurisprudencial que consagra la caracterización de dicho instrumento como **garantía del administrado frente a la inactividad de la administración**.

Efectivamente suele ocurrir que, en muchas ocasiones, la aptitud edificatoria otorgada por el planeamiento a una determinada parcela no puede ser materializada por la propiedad del suelo ante la imposibilidad de ésta de vertebrar una propuesta de programación que, en la practica totalidad de los casos, suele exceder de los recursos y capacidades de los propietarios de parcelas encuadrados en una actuación urbanística. El interés público inherente al desarrollo del planeamiento obliga a que sea la administración pública competente -el ayuntamiento de Oliva en el presente caso- el obligado a "tirar del carro" para llevar a cabo la transformación del suelo en parcelas-solar sobre las que pueda materializarse el aprovechamiento otorgado por el planeamiento y, también, ejercer actividades conforme a los usos permitidos por el mismo; sin embargo no ocurre así en la práctica, lo que deja al propietario del suelo en una suerte de "limbo" en el que no puede materializar su derecho (pese a tenerlo reconocido) por la **inactividad de la Administración**. Sobre esta cuestión se ha pronunciado la Dirección General de Urbanismo<sup>13</sup> en los términos siguientes:

**SEGUNDA.** Efectivamente puede el ayuntamiento, si lo estima conveniente, considerar la posibilidad de otorgar licencia de obras y usos provisionales para la actividad respecto de la que se efectúa consulta; posibilidad el ayuntamiento puede plantearse a la vista de que, con independencia de que la programación y su desarrollo comportarán una solución definitiva para la UE-2, lo cierto es que tanto la aprobación del PAI como su puesta en funcionamiento y su ejecución conllevan un laborioso esfuerzo que, en la mayoría de las ocasiones, supone un consumo de tiempo superior a las previsiones. Este coste temporal penaliza la puesta en funcionamiento de actividades empresariales y compromete su desarrollo y resultados, por lo que la licencia provisional puede ser una buena solución -coyuntural, eso sí- para obviar los inconvenientes descritos. A este respecto el artículo 216 LOTUP<sup>14</sup>, de licencias y obras provisionales, viene a regular la forma en que determinados usos u obras pueden obtener autorización para su inicio o ponerse en funcionamiento, siempre previa constatación municipal de la concurrencia, en el supuesto, de los requisitos exigidos por el precepto.

La **inactividad municipal** es, pues, el elemento clave a la luz del cual debe examinarse el contenido del artículo 216 LOTUP; precepto cuyo bien jurídico protegido es el **derecho del propietario a no quedar condenado al ostracismo o a tener que permanecer en una anómala pasividad**, causada por la administración, que resulta dañina para sus intereses. Intereses que, por otra parte, no pueden verse en términos estrictamente económicos o de beneficio sino que, como en el supuesto examinado, han de integrarse en un espectro más amplio: el de la **protección del interés público**; puesto que, indiscutiblemente, **resulta pertinente al interés público que la administración encuentre fórmulas de actuación que permitan que el tejido económico y empresarial de un municipio progrese**. Siempre, por supuesto, dentro del marco de los parámetros previstos en el planeamiento urbanístico de aplicación.

En definitiva: la licencia de obras y usos provisionales se ofrece, desde el artículo 216 LOTUP, como instrumento de solución a situaciones que exigen **armonizar las exigencias del interés público con las demandas del interés privado** en supuestos de parálisis administrativa, de simple inacción por la administración actuante o, como es el caso, de inconveniencia o imposibilidad de espera a la aprobación de la programación. La jurisprudencia ha avalado esta doctrina en reiteradas sentencias; por todas, la del TS de 03/12/1991:

13 En informe, emitido por el Director General de Urbanismo, en respuesta a consulta formulada por el ayuntamiento de Guadassequies (expediente C-08/2020). **Y en idénticos términos y en época más reciente con ocasión de informe-respuesta a consulta formulada por el propio ayuntamiento de Oliva (expediente C-41/2022, Sector n.º 4 industrial Oliva).**

14 Hoy artículo 235 TRLOTUP.

«Se hace necesario insistir y en lo menester resaltar que, **siendo notoria la lentitud que aqueja frecuentemente a la ejecución del planeamiento, las licencias provisionales constituyen, en sí mismas, una manifestación del principio de proporcionalidad en un sentido eminentemente temporal: si a la vista del ritmo de ejecución del planeamiento, una obra o uso provisional no va a dificultar tal ejecución, no sería proporcionado impedirlos.** Son, pues, estas licencias un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para **evitar restricciones no justificadas** al ejercicio de los derechos y se fundan en la **necesidad de no impedir obras o usos que resulten inocuos para el interés público**».

Doctrina que corrobora, con mayor claridad respecto del supuesto objeto de consulta, la STS<sup>15</sup> de 20/06/1989:

“...estamos, pues, ante un proceso en que se ventila la posible aplicación, al supuesto de hecho, de la excepción que a la regla de obligatoriedad de observancia de los planes establece el artículo 58.2<sup>16</sup> de la vigente ley del suelo, excepción que está concebida en los siguientes términos: (...). Parece evidente que el precepto transcrito trata de impedir la constitución de situaciones jurídicas que permitan luego alegar un derecho de duración indefinida cuya inmolación acarree la obligación de indemnización con dinero público. Y simultáneamente, trata de cohonestar esa prevención con la **necesidad de no imposibilitar el ejercicio de posibles actividades de índole mercantil, industrial o de otro tipo durante el tiempo en que la ejecución del plan no se haya iniciado o no haya llegado a afectar la zona en cuyo radio pretende esa realidad realizarse. Proteger intereses privados sin menoscabo o perjuicio de los intereses públicos es, en suma, la razón de ser del precepto**”.

La doctrina jurisprudencial expuesta de configurar la licencia de obras y usos provisionales como una solución (aunque limitada en el tiempo) a la inactividad de la administración y a la correlativa limitación en los derechos de los propietarios de suelo que tal inactividad conlleva, ha de encajarse - desde el punto de vista de la ordenación territorial y urbanística- en el marco del planeamiento urbanístico, consecuencia lógica del **carácter estatutario** propio del régimen jurídico de derechos y deberes que integran la propiedad del suelo.

En este sentido, el artículo 235 TRLOTUP acota las condiciones en que puede ejercerse el **derecho** a obtener licencia de obras y usos provisionales: **límite temporal** de 5 años y la **exigencia de que la licencia no perjudique, dificulte o desincentive la ejecución del planeamiento**. Sobre este segundo requisito se pronuncia la STS de 16/03/1988, subrayando que la licencia de obras y usos provisionales que eventualmente pudiese otorgarse debe acreditar su **inocuidad en relación al planeamiento urbanístico**:

“...la condición de provisionalidad del artículo 58.2<sup>17</sup> no está referida al acto de autorización, sino a la naturaleza del uso o de la obra permisible por vía de excepción al principio que declara obligatoria la estricta observación de los Planes de Ordenación; siendo tal facultad excepcional susceptible de revisión jurisdiccional con el fin precisamente de determinar si ha sido ejercitada por la Administración de acuerdo con los hechos determinantes y los fines en atención a los que ha sido otorgada, por lo que su concesión o denegación ha de estar fundamentada en base a los presupuestos de hecho previstos en el mismo artículo **y fundamentalmente en que el uso pretendido, además de ser justificado y provisional, no haya de dificultar la ejecución del planeamiento.**”

15 Sentencia del Tribunal Supremo.

16 Se está refiriendo al artículo 58.2 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: “2. No obstante **si no hubieren de dificultar la ejecución de los Planes**, podrán autorizarse sobre los terrenos, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo, **usos u obras justificadas de carácter provisional**, que habrán de demolerse cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización, y la autorización aceptada por el propietario deberá inscribirse, bajo las indicadas condiciones, en el Registro de la Propiedad.”

17 Del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (véase anterior nota a pié de página).

Para el supuesto objeto de consulta, deberá el ayuntamiento de Oliva verificar que el uso que se pretende ejercer es coherente con el previsto en el planeamiento y que la edificación proyectada no va impedir o dificultar el desarrollo del planeamiento sino que es compatible con la finalidad del mismo para, efectuada dicha comprobación, asegurar la provisionalidad de la obra. Respecto de dicho concepto -provisionalidad- la jurisprudencia ha ido evolucionando 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 la limitación en el tiempo que la licencia otorga (máximo cinco años) frente a las “normales” de vigencia indefinida. Lo expresa así la STS de 23/12/1999:

**“...si se niega a todo uso que tiene vocación de permanencia la posibilidad de obtención de las licencias contempladas en el artículo 58.2 TRLS y se circunscribe ese texto a las licencias que amparan usos exclusivamente temporales y coyunturales, se limita el texto legal invocado en exceso, pues la provisionalidad de uso que dicho precepto exige es una provisionalidad fáctica, no ontológica. Es decir, se permite que si los usos pretendidos, aunque naturalmente sean permanentes, se les incorpora una cláusula de provisionalidad, se entienda cumplido el requisito legal exigido (...).”**

Y confirma la STS de 05/12/2000

**“El otorgamiento de una licencia provisional no exige en absoluto que la obra a realizar no tenga una cierta vocación de permanencia. Como se viene reconociendo por la jurisprudencia (sentencias de 07/02/1995 y 23/12/1999, entre otras varias) si hubiésemos de equiparar la provisionalidad ínsita en ese concepto a los usos meramente coyunturales, desvirtuaríamos los principios de proporcionalidad y de menor intervención en la actividad de los particulares y se dejaría de evitar restricciones injustificadas en el ejercicio de sus derechos, cuya utilización resulte inocua, cuando no beneficiosa para el interés público.”**

Por consiguiente, en el supuesto objeto de consulta, no puede constituir obstáculo para un eventual otorgamiento de licencia provisional la vocación de permanencia en el tiempo de las obras en sí mismas consideradas, siempre que el ayuntamiento haga constar su provisionalidad, en términos de limitación temporal, dentro del margen de cinco años previsto en el artículo 235.1 TRLOTUP.

Finalmente corresponde efectuar advertencia al ayuntamiento respecto de la consideración de las licencias de obras y usos provisionales como un **derecho**<sup>18</sup> que asiste a los particulares y cuyo reconocimiento por la administración éstos pueden reclamar dentro de los márgenes establecidos en el artículo 235.1 TRLOTUP; cuestión íntimamente ligada a la consideración del carácter reglado o discrecional del procedimiento a través del que se vehicule la tramitación de la licencia provisional. El procedimiento a través del cual ha de vertebrarse el ejercicio de dicho derecho es, sin duda, reglado; si bien con el matiz de discrecionalidad al que luego se efectúa referencia. Y es un **procedimiento reglado**<sup>19</sup> en tanto la Administración tramitante de la licencia **viene obligada a otorgarla** una vez comprobado que se cumplen los requisitos de no expresa prohibición por el planeamiento de

<sup>18</sup> Pues bien, el carácter de **derecho** que asiste a los propietarios de suelo a solicitar y obtener una licencia provisional no puede discutirse visto lo dispuesto en el artículo 13.2.d) TRLSRU, que establece entre los derechos del propietario de “suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado” figura: **d) La realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística**. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la administración urbanística.

<sup>19</sup> Tal como ya afirmó y argumentó el informe del Director General de Urbanismo de septiembre de 2019, emitido en respuesta a la consulta formulada por el ayuntamiento de l'Alfàs del Pi.

aplicación y demás exigidos en el artículo 235.1 y 3 TRLOTUP. Es en la cuantificación de la provisionalidad donde aflora una cierta discrecionalidad, pues le está permitido a la administración otorgante fijar -en atención a las circunstancias concurrentes- el número de años para el que se otorgue la licencia.

## CONCLUSIONES

**ÚNICA.** Puede el ayuntamiento de Oliva, en la marco de una Actuación Aislada, otorgar las licencias urbanísticas de obra y actividad para la de camping en la parcela objeto de consulta, conforme a lo expuesto en la Consideración Primera del presente informe. También puede otorgar licencia de obras y usos provisionales en los términos expuestos en la Consideración Segunda. Corresponderá a la iniciativa privada la determinación del procedimiento a seguir con ocasión de la solicitud de licencias que se presente.

En ninguno de los dos supuestos resulta exigible, en modo alguno, la previa Declaración de Interés Comunitario de la actividad.

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