

Expediente: C-08/2020 HF

Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial

Municipio: Guadassèquies.

Asunto: Licencia obras y usos provisionales.

**Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento
Av de la Constitución, 14,
46839 Guadasequies**

Vista la consulta formulada por el Ayuntamiento, el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial de esta Dirección General, ha emitido el informe que a continuación se transcribe:

“En fecha RED **12/02/2020** se recibió en el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial (SRJIT) de la Dirección General de Urbanismo (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del AYUNTAMIENTO DE GUADASSÈQUIES formulando **consulta** en relación con la posibilidad de otorgar **licencia de obras y usos provisionales** para una actividad de transformación de mármoles, granitos y piedras a desarrollar en nave existente en dicho término municipal; consulta que concreta en los términos siguientes:

En el municipio de Guadasequies existe una edificación construida en 2002 y que se encuentra en situación de fuera de ordenación al no haber obtenido la correspondiente licencia en su momento. Se trata de una nave de unos 5.700 m², dividida en dos edificaciones, una de 4.700 m² y otra menor de 1.000 m² aproximadamente, separadas entre sí por unos pocos metros y formando una unidad funcional.

El suelo sobre el que se ubica es **suelo urbano** denominado “suelo urbano industrial aislada”, según las normas urbanísticas del Plan General (PG) vigente (aprobado en noviembre de 2.003) y, en particular, dentro de una Unidad de Ejecución (UE), delimitada por el PG, denominada UE-2 “Les Penyetes”. El **PG tiene definida la ordenación pormenorizada**, la cual **no entra en conflicto con las edificaciones existentes**. Según el artículo 30 de las Normas Urbanísticas (NNUU) del PG, para conseguir la condición de solar en los terrenos de la UE-2 se debe desarrollar un Programa de Actuación Integrada (PAI). Conforme al artículo 27 de las NNUU el **uso dominante es el industrial**.

(...)

Estas edificaciones han sido recientemente adquiridas por una mercantil. Basándose en lo indicado en la LOTUP y en el apartado 13.3, del anejo II de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana, dicha empresa propietaria solicita ante el ayuntamiento la concesión de una **licencia de uso provisional para desarrollar una actividad de transformación de mármoles, granitos y piedras**. Para ello prevé simplemente implantar la maquinaria necesaria para tratar estos materiales en el interior de las edificaciones ya construidas, no previéndose la construcción de ninguna edificación nueva (...).

La propietaria actual de las citadas edificaciones ha presentado ante el ayuntamiento de Guadasequies un PAI que permitirá, entre otras, legalizar la situación de las edificaciones. Este **programa está actualmente en fase de tramitación** por parte municipal.

De todo lo anterior, se realiza la siguiente **CONSULTA**:

En las condiciones descritas, dado que contamos con una edificación existente, la cual no entra en conflicto con la ordenación pormenorizada fijada en el PG y la actividad solicitada corresponda a un uso permitido en las normas urbanísticas vigentes ¿**es posible, según la legislación vigente, otorgar la licencia de uso provisional** solicitada?

A la consulta formulada resultan de aplicación los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. Se tienen por reproducidos los que el ayuntamiento de Guadassèquies hace constar en el escrito de de consulta; particularmente que:

- a) El suelo en el que están ubicadas las naves objeto de consulta está clasificado como **suelo urbano**.
- b) Dicho suelo cuenta con **ordenación pormenorizada** definida en el vigente PG que **no entra en conflicto** con las edificaciones objeto de consulta.
- c) El **uso industrial es compatible** conforme al artículo 27 NNUU PG.
- d) **No existe programación aprobada** y en ejecución sino, tan sólo, PAI presentado y en tramitación.

A los antecedentes de hecho relacionados resultan de aplicación las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. En orden a la posibilidad de otorgar licencia para que pueda ejercerse la actividad objeto de consulta conviene, con anterioridad a pronunciarse sobre el eventual otorgamiento de licencia de obras y usos provisionales, examinar si la autorización para el ejercicio de dicha actividad puede obtenerse a través de otros mecanismos previstos en la legislación urbanística valenciana; examen que ha de considerarse preceptivo en tanto cualquier solución provisional debe adoptarse únicamente después de haber examinado y rechazado

alternativas de solución de naturaleza definitiva. En este sentido, la LOTUP¹ incluye dos mecanismos que, forzosamente, deben ser examinados y descartados con anterioridad a considerar el de licencias y usos provisionales: la regularización de actividades industriales de la Disposición Transitoria n.º 15 (DT 15) y la posibilidad de autorización de inicio de actividad prevista en el artículo 180 bis.4 LOTUP.

a) Regularización de actividades industriales DT 15.

En orden a la regularización de actividades industriales existentes, la reforma de la LOTUP ha arbitrado, a través de la DT 15, un procedimiento extraordinario y acotado en el tiempo (un año desde la entrada en vigor de la reforma) para la **regularización de actividades industriales y productivas existentes y en funcionamiento sobre suelo no urbanizable**; procedimiento extraordinario al que **no puede acogerse** el supuesto objeto de consulta toda vez que el suelo sobre el que se ubica la actividad que se pretende regularizar está clasificado como **suelo urbano**. Por consiguiente la inadecuación de la clase de suelo excluye una eventual aplicación de la DT 15 como vía de solución para la regularización de la actividad a desarrollar en la parcela objeto de consulta.

Tal afirmación no resulta enervada por lo dispuesto en el punto 5, apartados a) y b), de la propia DT 15 toda vez que la posibilidad desclasificatoria -total o parcial- de la UE-2 "Les Penyetes" (apartado b)) resulta inviable dadas las **premisas fácticas** inherentes a la categorización de un suelo como "urbanizado" en los términos previstos en el artículo 21.3 TRLSRU² (el suelo ya dispone de cierto grado de urbanización, lo que inviabiliza su desclasificación). Idéntica consideración (inviabilidad, o mejor **inconveniencia**) debe efectuarse respecto de la eventual aplicación al supuesto de la posibilidad prevista en el apartado a) de la DT 15.5, habida cuenta de que de los datos aportados en el escrito de consulta resulta que ya existe un PAI en tramitación, por lo que cualquier subdivisión de unidades de ejecución comprometería su aprobación.

b) Autorización de actividades del artículo 180 bis.4 LOTUP.

Al margen del mecanismo de regularización de la DT 15 -pensado, principalmente, para las actividades ubicadas en suelo no urbanizable- la LOTUP ha arbitrado, para las actividades sin licencia en suelo urbanizado, la posibilidad prevista en el artículo 180 bis.4³ como fórmula extraordinaria destinada a dotar de legalidad a situaciones - ciertamente frecuentes- de construcciones y actividades alegales a las que el precepto quiere dotar de reconocimiento legal mediante la exigencia de implantación de determinados servicios urbanísticos:

(...). No obstante, las **edificaciones preexistentes** a la entrada en vigor de esta ley en **suelo urbanizable** o urbano, podrán obtener licencia de ocupación o **autorización de iniciación de la actividad** siempre que, **siendo compatibles el uso y la edificación con el planeamiento urbanístico**, cuente con sistema de evacuación y tratamiento de aguas residuales o, en su

1 Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana.

2 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.

3 Y su sosías, el artículo 178.1, párrafo 2 LOTUP.



defecto, sistema de depuración integral de aguas residuales, acceso rodado y abastecimiento de agua potable.

Esta novedad normativa, introducida *ex novo* por el legislador con ocasión de la reforma de la LOTUP de febrero de 2019, pretende dar respuesta a la problemática existente allí donde la excesiva lentitud o la parálisis de la gestión urbanística perjudican la actividad empresarial o impiden el cumplimiento del deber de edificar, objetivo primordial del precepto⁴. Por consiguiente existe, a través del artículo 180 bis.4, una vía de solución para que, tanto la actividad como las edificaciones/construcciones del supuesto objeto de consulta, obtengan tanto las preceptivas licencias urbanísticas municipales de obra y ocupación, como las relativas a la actividad que allí se pretende realizar; ello es así en tanto de los antecedentes de hecho aportados por el ayuntamiento de Guadassèquies resulta la constatación de que el supuesto de hecho cumple con todos los requisitos exigidos por el 180 bis.4: suelo urbano, compatibilidad con el planeamiento, uso compatible y -presumiblemente- disponibilidad de determinados servicios urbanísticos (sin perjuicio de que pueda completarlos en simultaneidad con la obtención de la licencia).

La aplicación del artículo 180 bis.4 al supuesto objeto de consulta exige, pues, la tramitación de un procedimiento de legalización de la actividad existente y de las construcciones y edificaciones asociadas a la misma que permita hacer efectivo el otorgamiento de las licencias de autorización de aquella y ocupación de estas y que, en su caso, habilite otorgar, ante notario, la declaración de obra nueva conforme a la legislación hipotecaria y estatal del suelo, así como la subsiguiente inscripción en el registro de la propiedad. La tramitación del procedimiento incluirá la verificación de la disponibilidad de los servicios urbanísticos reseñados y podrá establecer los condicionados correspondientes a los efectos de asegurar o garantizar la inexistencia de perjuicio ambiental derivado de la prosecución del ejercicio de la actividad.

De lo expuesto resulta la inviabilidad de la solución prevista en la DT 15 LOTUP y la viabilidad de lo dispuesto en el artículo 180 bis.4 LOTUP que, perfectamente, podría considerarse mecanismo idóneo para legitimar el otorgamiento de licencia de actividad. Sin embargo, el hecho de que esté ya en tramitación un Programa aconseja -por una prudencia ligada a la inexistencia de autorizaciones definitivas que pudieran interferir en el desarrollo de aquel- descartar el 180 bis.4 y optar por la solución de licencia de obras y usos provisionales que la Consideración siguiente examina.

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 que el ayuntamiento puede plantearse a la vista de que, con independencia de que la programación y su desarrollo comportarán una solución

4 El artículo 178.1 (y también el 180 bis.4) quedan encuadrados, en la LOTUP, dentro de la Sección II "Deber de edificar, conservar y rehabilitar" del Capítulo I "Régimen de solares, edificación directa, rehabilitación y actuaciones aisladas" del Título III de la Ley "Gestión de la edificación y la rehabilitación". De todo ello deriva que ambos son preceptos cuya finalidad no es otra que la de facilitar, **desde la perspectiva de la gestión urbanística**, el cumplimiento del deber de edificar mediante la simplificación de trámites.

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, comporta 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, 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:

«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».

Afirmada, pues, la legitimación de la aplicación del mecanismo de las licencias de obras y usos provisionales al supuesto objeto de consulta, sólo queda verificar si se cumplen los requisitos exigidos por el artículo 216 LOTUP. Veamos:

1. Que no dificulten la ejecución del planeamiento ni lo desincentiven; exigencia sobre la que deberá pronunciarse el informe de los servicios técnicos municipales pero que, *a priori* y desde los datos incluidos en el escrito de consulta, parece que sí se cumple.
2. Que se trate de suelo urbano. Idem comentario que en el ordinal anterior.

3. Que no exista programa aprobado o en tramitación. Efectivamente no existe programa aprobado, aunque sí en tramitación. Sin embargo esta última limitación, desde la interpretación sistemática⁵ de la norma, debe entenderse en tanto la realización de la actividad provisionalmente autorizada no pueda perturbar, retardar o comprometer la aprobación de la programación en trámite ni su posterior desarrollo o ejecución. La naturaleza cautelar de la limitación exige de informe de los servicios técnicos municipales que así lo asegure.

4. Provisionalidad de la obra. Característica que debe interpretarse de conformidad a la línea jurisprudencial anteriormente expuesta.

5. Compromiso de demolición y de renuncia a indemnización. Otro aseguramiento cautelar a exigir al peticionario de licencia y que refuerza el comentado en el anterior ordinal 3.

En resumen, de lo argumentado resulta la posibilidad de tramitar y, en su caso, otorgar licencia de obras y usos provisionales previa verificación, por el ayuntamiento, de los requisitos exigidos por el artículo 216 LOTUP, en los términos anteriormente expuestos.

CONCLUSIONES

ÚNICA. Es leglamente posible -y también factible- la eventual tramitación y otorgamiento de una licencia de obras y usos provisionales para la supuesto objeto de consulta; todo ello de conformidad y en los términos expuestos en las Consideraciones Primera y Segunda del presente informe.

El resultado de la presente consulta tiene mero carácter orientativo, no teniendo la consideración de vinculante a los efectos del procedimiento o actuación para el que se solicita o es aportado.

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO

5 Véase artículo 3 Código Civil respecto de los criterios para la interpretación de las leyes. La interpretación sistemática persigue la armonía del conjunto del ordenamiento jurídico, exigiendo una interpretación de la norma que posibilite la preservación del bien jurídico protegido. En el supuesto examinado que la licencia provisional no perturbe el desarrollo de la programación.