



Expedient: C-8/2020 HF

Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial

Municipi: Guadasséquies

Assumpte: Llicència d'obres i usos provisionals

**Sra. Alcaldessa de l'Ajuntament
Av. de la Constitució, 14
46839 Guadasséquies**

Vista la consulta formulada per l'Ajuntament, el Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial d'aquesta direcció general, ha emés l'informe que a continuació es transcriu:

“En data RED **12/02/2020**, es va rebre en el Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial (SRJIT) de la Direcció General d'Urbanisme (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPM), un escrit de l'AJUNTAMENT DE GUADASSÉQUIES en què formula **consulta** en relació amb la possibilitat d'atorgar **licència d'obres i usos provisionals** per a una activitat de transformació de marbres, granits i pedres, a desenvolupar en una nau existent en aquest terme municipal; consulta que concreta en els termes següents:

Al municipi de Guadasséquies hi ha una edificació construïda l'any 2002 i que es troba en situació de fora d'ordenació en no haver obtingut la corresponent llicència en el seu moment. Es tracta d'una nau d'uns 5.700 m², dividida en dues edificacions, una de 4.700 m² i una altra menor de 1.000 m² aproximadament, separades entre si per uns pocs metres i formant una unitat funcional.

El sòl sobre el qual se situa és **sòl urbà**, denominat “sòl urbà industrial aïllada”, segons les normes urbanístiques del Pla general (PG) vigent (aprovat al novembre de 2003) i, en particular, dins d'una unitat d'execució (UE), delimitada pel PG, denominada UE-2 les Penyetes. El **PG té definida l'ordenació detallada**, la qual **no entra en conflicte amb les edificacions existents**. Segons l'article 30 de les normes urbanístiques (NNUU) del PG, per a aconseguir la condició de solar en els terrenys de la UE-2 s'ha de desenvolupar un programa d'actuació integrada (PAI). D'acord amb l'article 27 de les NNUU, l'ús **dominant és l'industrial**.

(...)

Aquestes edificacions han sigut recentment adquirides per una mercantil. Basant-se en el que s'ha indicat en la LOTUP i en l'apartat 13.3 de l'annex II de la Llei 6/2014, de 25 de juliol, de prevenció, qualitat i control ambiental d'activitats a la Comunitat Valenciana, aquesta empresa propietària sol·licita davant l'Ajuntament la concessió d'una **licència d'ús provisional per a desenvolupar una activitat de transformació de marbres, granits i pedres**. Per a això, preveu simplement implantar la maquinària necessària per a tractar aquests materials a l'interior de les edificacions ja construïdes, i no es preveu la construcció de cap edificació nova (...).

La propietària actual de les esmentades edificacions ha presentat davant l'Ajuntament de Guadasséquies un PAI que permetrà, entre altres, legalitzar la situació de les edificacions. Aquest **programa està actualment en fase de tramitació** per part municipal.

De tot l'anterior, es realitza la següent **CONSULTA**:



En les condicions descrites, atés que comptem amb una edificació existent, la qual no entra en conflicte amb l'ordenació detallada fixada en el PG, i l'activitat sol·licitada correspon a un ús permès en les normes urbanístiques vigents, **és possible, segons la legislació vigent, atorgar la llicència d'ús provisional** sol·licitada?

A la consulta formulada, s'aplicaran els següents

ANTECEDENTS DE FET

Únic. Es consideren reproduïts els que l'Ajuntament de Guadasséquies fa constar en l'escrit de consulta, particularment que:

- a) El sòl en què estan situades les naus objecte de consulta està classificat com a sòl **urbà**.
- b) Aquest sòl compta amb **ordenació detallada** definida en el vigent PG que **no entra en conflicte** amb les edificacions objecte de consulta.
- c) L'ús **industrial és compatible**, d'acord amb l'article 27 NNUU PG.
- d) **No hi ha programació aprovada** i en execució sinó, tan sols, PAI presentat i en tramitació.

Als antecedents de fet enumerats, s'aplicaran les següents:

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. Amb vista a la possibilitat d'atorgar llicència perquè puga exercir-se l'activitat objecte de consulta convé, amb anterioritat a pronunciar-se sobre l'eventual atorgament de llicència d'obres i usos provisionals, examinar si l'autorització per a l'exercici d'aquesta activitat es pot obtenir a través d'altres mecanismes previstos en la legislació urbanística valenciana; examen que ha de considerar-se preceptiu atés que qualsevol solució provisional s'ha d'adoptar únicament després d'haver examinat i rebutjat alternatives de solució de naturalesa definitiva. En aquest sentit, la LOTUP¹ inclou dos mecanismes que, forçosament, han de ser examinats i descartats amb anterioritat a considerar el de llicències i usos provisionals: la regularització d'activitats industrials de la disposició transitòria núm. 15 (DT 15) i la possibilitat d'autorització d'inici d'activitat prevista en l'article 180 bis.4 de la LOTUP.

a) Regularització d'activitats industrials, DT 15.

Amb vista a la regularització d'activitats industrials existents, la reforma de la LOTUP ha arbitrat, a través de la DT 15, un procediment extraordinari i delimitat en el temps (un any des de l'entrada en vigor de la reforma) per a la **regularització d'activitats**

1 Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge de la Comunitat Valenciana.



industrials i productives existents i en funcionament sobre sòl no urbanitzable; procediment extraordinari al qual **no pot acollir-se** el supòsit objecte de consulta, ja que el sòl sobre el qual se situa l'activitat que es pretén regularitzar està classificat com a **sòl urbà**. Per consegüent, la inadequació de la classe de sòl exclou una eventual aplicació de la DT 15 com a via de solució per a la regularització de l'activitat a desenvolupar en la parcel·la objecte de consulta.

Aquesta afirmació no resulta enervada pel que es disposa en el punt 5, apartats a) i b), de la mateixa DT 15, ja que la possibilitat desclassificatòria -total o parcial- de la UE-2 les Penyetes (apartat b) resulta inviable ateses les **premisses fàctiques** inherents a la categorització d'un sòl com a "urbanitzat" en els termes previstos en l'article 21.3 del TRLSRU² (el sòl ja disposa d'un cert grau d'urbanització, la qual cosa n'inviabilitza la desclassificació). Idèntica consideració (inviabilitat, o millor **inconveniència**) ha d'efectuar-se respecte de l'eventual aplicació al supòsit de la possibilitat prevista en l'apartat a) de la DT 15.5, tenint en compte que de les dades aportades en l'escrit de consulta resulta que ja existeix un PAI en tramitació, per la qual cosa qualsevol subdivisió d'unitats d'execució en comprometria l'aprovació.

b) Autorització d'activitats de l'article 180 bis. 4 de la LOTUP.

Al marge del mecanisme de regularització de la DT 15 -pensat, principalment, per a les activitats situades en sòl no urbanitzable- la LOTUP ha arbitrat, per a les activitats sense llicència en sòl urbanitzat, la possibilitat prevista en l'article 180 bis.4³ com a fórmula extraordinària destinada a dotar de legalitat situacions -certament freqüents- de construccions i activitats alegals a les quals el precepte vol dotar de reconeixement legal mitjançant l'exigència d'implantació de determinats serveis urbanístics:

(...). No obstant això, les **edificacions preexistents** a l'entrada en vigor d'aquesta llei en **sòl urbanitzable** o urbà, podran obtenir llicència d'ocupació o **autorització d'iniciació de l'activitat** sempre que, **sent compatibles l'ús i l'edificació amb el planejament urbanístic**, compten amb sistema d'evacuació i tractament d'aigües residuals o, si de cas hi manca, sistema de depuració integral d'aigües residuals, accés rodat i proveïment d'aigua potable.

Aquesta novetat normativa, introduïda *ex novo* pel legislador en ocasió de la reforma de la LOTUP de febrer de 2019, pretén donar resposta a la problemàtica existent allí on l'excessiva lentitud o la paràlisi de la gestió urbanística perjudiquen l'activitat empresarial o impedeixen el compliment del deure d'edificar, objectiu primordial del precepte⁴. Per consegüent, hi ha, a través de l'article 180 bis.4, una via de solució perquè, tant l'activitat com les edificacions/construccions del supòsit objecte de consulta, obtinguen tant les preceptives llicències urbanístiques municipals d'obra i ocupació, com les relatives a l'activitat que s'hi pretén realitzar; això és així en la mesura que dels antecedents de fet aportats per l'Ajuntament de Guadasséquies

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

3 I el seu sòsies, l'article 178.1, paràgraf 2 de la LOTUP.

4 L'article 178.1 (i també el 180 bis.4) queden enquadrats, en la LOTUP, dins de la secció II "Deure d'edificar, conservar i rehabilitar" del capítol I "Règim de solars, edificació directa, rehabilitació i actuacions aïllades" del títol III de la Llei "Gestió de l'edificació i la rehabilitació". De tot això deriva que ambdós són preceptes la finalitat dels quals no és una altra que la de facilitar, **des de la perspectiva de la gestió urbanística**, el compliment del deure d'edificar mitjançant la simplificació de tràmits.



resulta la constatació que el supòsit de fet compleix tots els requisits exigits pel 180 bis.4: sòl urbà, compatibilitat amb el planejament, ús compatible i -presumiblement- disponibilitat de determinats serveis urbanístics (sense perjudici que pugua completar-los en simultaneïtat amb l'obtenció de la llicència).

L'aplicació de l'article 180 bis.4 al supòsit objecte de consulta exigeix, per tant, la tramitació d'un procediment de legalització de l'activitat existent i de les construccions i edificacions associades a aquesta que permeta fer efectiu l'atorgament de les llicències d'autorització d'aquella i ocupació d'aquestes i que, si escau, habilite atorgar, davant notari, la declaració d'obra nova d'acord amb la legislació hipotecària i estatal del sòl, així com la subsegüent inscripció en el Registre de la Propietat. La tramitació del procediment inclourà la verificació de la disponibilitat dels serveis urbanístics assenyalats i podrà establir els condicionats corresponents a l'efecte d'assegurar o garantir la inexistència de perjudici ambiental derivat de la prossecució de l'exercici de l'activitat.

Del que s'ha exposat resulta la inviabilitat de la solució prevista en la DT 15 de la LOTUP i la viabilitat del que es disposa en l'article 180 bis.4 de la LOTUP que, perfectament, podria considerar-se mecanisme idoni per a legitimar l'atorgament de llicència d'activitat. No obstant això, el fet que estiga ja en tramitació un programa, aconsella -per una prudència lligada a la inexistència d'autoritzacions definitives que pogueren interferir en el desenvolupament d'aquell- descartar el 180 bis.4 i optar per la solució de llicència d'obres i usos provisionals que la consideració següent examina.

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 en vista que, amb independència que la programació i el seu desenvolupament comportaran 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, comporta 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 els seus resultats, per la qual cosa la llicència provisional pot ser una bona solució -conjuntural, això sí- per a obviar els inconvenients descrits. Pel que fa a això, l'article 216 de la LOTUP, de llicències i obres provisionals, regula la forma en què determinats usos o obres poden obtindre autorització per al seu inici o posar-se en funcionament, sempre després de la constatació municipal prèvia de la concurrència, en el supòsit, dels requisits exigits pel precepte.

La **inactivitat municipal** és, per tant, l'element clau a tindre en compte per a examinar el contingut de l'article 216 de la LOTUP; precepte el bé jurídic protegit del qual 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 es poden veure 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 aplicable.

En definitiva: la llicència d'obres i usos provisionals s'ofereix, des de l'article 216 de la 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; en suma, la del TS de 03/12/1991:

«Es fa necessari insistir i en allò que calga destacar que, **sent notòria la lentitud que afligeix sovint l'execució del planejament, les llicències provisionals constitueixen, en si mateixes, una manifestació del principi de proporcionalitat en un sentit eminentment temporal: si vist el ritme d'execució del planejament, una obra o ús provisional no dificultarà aquesta execució, no seria proporcionat impedir-los.** Són, per tant, aquestes llicències un últim esforç del nostre ordenament per a evitar **restriccions no justificades** a l'exercici dels drets i es fonamenten en la **necessitat de no impedir obres o usos que resulten innocus per a l'interés públic**».

Afirmada, per tant, la legitimació de l'aplicació del mecanisme de les llicències d'obres i usos provisionals al supòsit objecte de consulta, només queda verificar si es compleixen els requisits exigits per l'article 216 de la LOTUP. Vegem:

1. Que no dificulten l'execució del planejament ni el desincentiven; exigència sobre la qual haurà de pronunciar-se l'informe dels serveis tècnics municipals però que, *a priori* i des de les dades incloses en l'escrit de consulta, sembla que sí que es compleix.
2. Que es tracte de sòl urbà. Ídem comentari que en l'ordinal anterior.
3. Que no hi haja programa aprovat o en tramitació. Efectivament no hi ha programa aprovat, encara que sí en tramitació. No obstant això, aquesta última limitació, des de la interpretació sistemàtica⁵ de la norma, s'ha d'entendre mentre la realització de l'activitat provisionalment autoritzada no puga pertorbar, retardar o comprometre l'aprovació de la programació en tràmit ni el seu posterior desenvolupament o execució. La naturalesa cautelar de la limitació exigeix l'informe dels serveis tècnics municipals que així ho assegure.
4. Provisionalitat de l'obra. Característica que ha d'interpretar-se de conformitat a la línia jurisprudencial anteriorment exposada.
5. Compromís de demolició i de renúncia a indemnització. Un altre assegurament cautelar a exigir al peticionari de llicència i que reforça el comentat en l'anterior ordinal 3.

5 Vegeu l'article 3 del Codi Civil respecte dels criteris per a la interpretació de les lleis. La interpretació sistemàtica persegueix l'harmonia del conjunt de l'ordenament jurídic, exigint una interpretació de la norma que possibiliti la preservació del bé jurídic protegit. En el supòsit examinat, que la llicència provisional no pertorbe el desenvolupament de la programació.



En resum, del que s'ha argumentat resulta la possibilitat de tramitar i, si escau, atorgar llicència d'obres i usos provisionals després de la verificació prèvia, per l'Ajuntament, dels requisits exigits per l'article 216 de la LOTUP, en els termes anteriorment exposats.

CONCLUSIONS

ÚNICA. És legalment possible -i també factible- l'eventual tramitació i atorgament d'una llicència d'obres i usos provisionals per al supòsit objecte de consulta; tot això de conformitat i en els termes exposats en les consideracions primera i segona d'aquest informe.

El resultat d'aquesta consulta té mer caràcter orientatiu i no té la consideració de vinculant als efectes del procediment o actuació per al qual se sol·licita o és aportat.

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME