

## Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística

**Expediente:** C-41/2022 HF

**Municipio:** OLIVA

**Asunto:** Licencia obras y usos provisionales Sector 4, Industrial TM OLIVA.

**AYUNTAMIENTO DE OLIVA**

PL. DE L'AJUNTAMENT, 1

46780 OLIVA

En fecha **18/07/2022** 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 en el Sector 4 (industrial) de dicho municipio. El escrito dice:

(...) Miguel Monzonís Sallemi, concejal delegado de planeamiento urbanístico del ayuntamiento de OLIVA (P.D. Decreto 2397/21)

EXPONGO:

Desde el Departamento de Planeamiento Urbanístico se están haciendo los estudios pertinentes para tratar de desarrollar los sectores industriales 4 17 de Oliva.

Al hilo de este asunto me gustaría hacer una consulta respecto a la posibilidad de tramitar y otorgar licencia de obras y usos provisionales para la solicitada en la parcela con referencia catastral 2699901YJ5029n0001HI en el Sector - 4 INDUSTRIAL, n.º 34, Oliva 46780 a petición de TORRESCAMARA, en el Sector de suelo urbanizable que identificación, planos y Ficha del PGOU se acompañan, así como las condiciones en que ello es posible; bien entendido que, en su caso, la licencia se otorgaría aplicando las medidas correctivas que se proponen en el estudio de inundabilidad del Sector n.º 4 "industrial" del suelo urbanizable no programado elaborada por TYPSA en mayo de 2021. La inundabilidad es el gran escollo para dar la licencia y me gustaría conocer el criterio técnico de la Consellería.

SOLICITO:

Informe por parte de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad donde conste si es posible la licencia de obras y usos provisionales en los términos expresados, teniendo en cuenta que la zona planteada queda fuera de zona de policía y de la zona de flujo preferente, como parece indicar el informe de TYPSA.

Oliva, a la fecha de la firma electrónica

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

## ANTECEDENTES DE HECHO

1. El municipio de Oliva dispone de Plan General (PG), aprobado definitivamente en fecha 30/11/1982. El PG previó dos grandes bolsas de suelo industrial, ambas localizadas al sur del núcleo urbano; una de ellas colindante con el casco y otra más alejada del mismo, estructurada a lo largo de la N-332. Ésta última, la denominada Sector 4, cuenta con ordenación pormenorizada y es en la que se pretende tramitar la licencia de obras y usos provisionales.

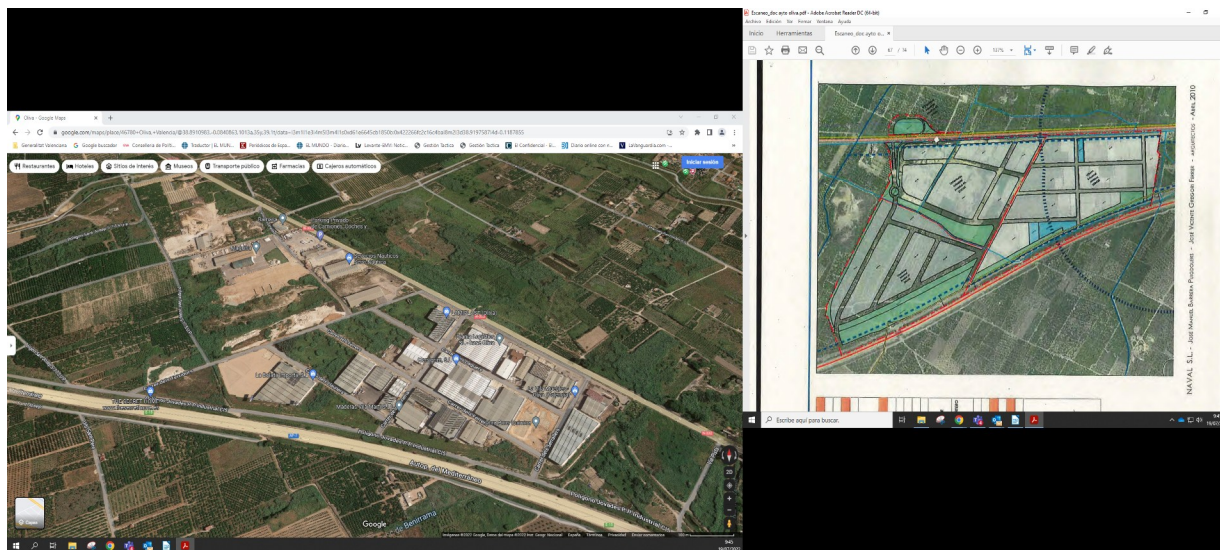


Imagen 1. A la

izquierda ortofoto donde se observa el grado de consolidación del Sector de suelo industrial. A la derecha, plano de la Ficha de planeamiento y gestión del PG de Oliva, remitida por el ayuntamiento, donde puede observarse la ordenación pormenorizada del suelo industrial y su elevado grado de consolidación.

2. Las Fichas de Zona de Ordenación y de Planeamiento y Gestión, aportadas por el ayuntamiento consultante, **clasifican el suelo como urbanizable, uso industrial**, e incluyen la ordenación pormenorizada en términos de red viaria y del resto de parámetros urbanísticos propios de dicha ordenación.

En relación a la consulta formulada resultan de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PREVIA.** Aún cuando el ayuntamiento de Oliva ha remitido, junto con el escrito de consulta, documentación relativa al riesgo de inundabilidad del emplazamiento para el que pregunta la posibilidad de otorgar licencia de provisionales, y aún cuando dicha documentación incluye un estudio de inundabilidad específico para dicho emplazamiento<sup>1</sup> (concluyendo la inocuidad de dicha licencia<sup>2</sup>), el presente informe NO aborda la cuestión de la inundabilidad ni emite pronunciamiento alguno al respecto. Corresponderá al ayuntamiento de Oliva, durante el procedimiento de otorgamiento de licencia de obras y usos provisionales que eventualmente se tramite, pronunciarse respecto de la inundabilidad y de las medidas correctoras que, en su caso, convenga adoptar. El presente informe se limita a estudiar y emitir pronunciamiento respecto del eventual otorgamiento de la una licencia provisional desde una perspectiva estrictamente jurídica.

**PRIMERA.** El artículo 235 TRLOTUP<sup>3</sup> 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 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<sup>4</sup>, acotando los términos de su procedencia a partir de la doctrina jurisprudencial que consagra la característica 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

1 Redactado por TYPESA y fechado en septiembre de 2021.

2 En los términos y a partir de las medidas correctoras que el propio estudio recomienda.

3 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.

4 Por todos puede verse el informe emitido por el Director General de Urbanismo en el expediente RA-5/2019 en respuesta a consulta formulada por el ayuntamiento de L'Alfàs del Pi.

materializarse el aprovechamiento otorgado por el planeamiento; 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>5</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 LOTP<sup>6</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:

«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>7</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>8</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

5 En informe, emitido por el Director General de Urbanismo, en respuesta a consulta formulada por el ayuntamiento de Guadassequies (expediente C-08/2020).

6 Hoy artículo 235 TRLOTUP.

7 Sentencia del Tribunal Supremo.

8 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.”

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**".

**SEGUNDA.** La expuesta doctrina jurisprudencial de configurar la licencia provisional 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 transcrito -en la Consideración anterior- artículo 240.1 TRLOTUP acota las condiciones en que puede ejercerse el derecho (porque es un derecho) a obtener licencia de obras y usos provisionales: el 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>9</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**."

Para el supuesto objeto de consulta, deberá el ayuntamiento de Oliva verificar que el uso que se pretende ejercer (industrial) es coherente con el previsto en el planeamiento (industrial<sup>10</sup>) y que la edificación proyectada no va impedir o dificultar el desarrollo del planeamiento; para, efectuada dicha comprobación, asegurar la provisionalidad de la obra. Respecto de dicho concepto 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

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

10 Véase antecedente de hecho n.º 2.

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.

**TERCERA.** Corresponde, finalmente, efectuar breve comentario respecto de la consideración de las licencias de obras y usos provisionales como un **derecho** 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.

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<sup>11</sup>, 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.

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>12</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 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

11 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. Se trata de **legislación básica** del estado.

12 Tal como ya afirmó y argumento 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.

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 otorgar licencia de obras y usos provisionales para el supuesto de que la mercantil TORRESCÁMARA ejerza su derecho a solicitarla, siempre que se aseguren en el procedimiento los requisitos de provisionalidad y no injerencia con el planeamiento urbanístico de aplicación en los términos expuestos en las Consideraciones del presente informe.

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