

Servici de Règim Jurídic

Expedient: C-37/2023_TACTICA-3170367

Municipi: Orihuela

Assumpte: Consulta sobre la possibilitat de concessió de llicència provisional per a l'ampliació d'activitat terciària en sòl urbanitzable no programat.

AJUNTAMENT D'ORIHUELA

En data 17 de maig de 2023 va tindre entrada en el Servei Territorial d'Urbanisme d'Alacant la consulta realitzada per l'Ajuntament d'Orihuela en relació amb les actuacions que poden dur-se a terme per a la legalització de l'ampliació d'una activitat situada en sòl urbanitzable no programat.

La consulta s'efectua en els termes següents:

"[...] Per mitjà del present escrit i la vista del que s'indica, es formula a esta direcció general la consulta següent:

1. Si és possible atorgar una llicència provisional d'ús i obra per a la legalització de les obres i, per consegüent, la tramitació de l'instrument ambiental corresponent a l'activitat, segons el que s'establix en l'art. 235 del TRLOTUP, com així indica l'Assessoria Jurídica en el seu informe.
2. O, per contra, si és aplicable el que s'establix en l'art. 227.1 del text referit i, en conseqüència, tramitar i concedir les oportunes llicències d'obres i ambiental per a l'activitat de taller de mecànica (taller de recanvis, de carrosseria, venda de vehicles nous i d'ocasió) en ctra. N-340 Múrcia Alacant".

Els fets més rellevants que constata l'ofici municipal de consulta, que la Corporació extrau dels documents que hi ha en els diferents expedients administratius municipals tramitats al llarg del temps, són els següents:

I. L'activitat existent sobre la qual s'han efectuat les obres d'ampliació —taller de mecànica (taller de recanvis, de carrosseria, venda de vehicles nous i d'ocasió)— disposa de llicència municipal concedida l'any 1973.

II. Les obres d'ampliació esmentades "es van dur a terme amb anterioritat a l'entrada en vigor del PGOU vigent, sense disposar de llicència d'obres ni expedient tendent al restabliment de la legalitat urbanística", i s'hi indica, a més, que "a la vista de l'expedient de legalització d'activitat concedida el juliol de 1973 es constata que la superfície construïda de l'activitat era d'uns 1.800 m² aproximadament i en la planimetria aportada en data desembre de 2000, en la nova sol·licitud (exp. 85-M/00) es detecta una superfície total de 5.000 m² en planta baixa".

III. I, finalment, l'ofici de consulta conclou que "les ampliacions existents comprovades en el moment de la visita i executades amb posterioritat a la concessió de llicència municipal de 3 de juliol de 1973 no es troben incloses en la llicència original concedida".

L'Ajuntament completa la informació que facilita a esta administració amb la qual es desprén dels informes emesos pels servicis tècnics municipals els dies 7 de febrer de 2013 i 13 de desembre de 2022, en els quals es detalla:

I. Informe 07/02/2013: Que el sòl on se situa l'activitat està classificat en el Pla general d'Orihuela com a **sòl urbanitzable no programat**, integrat en el PAU-22 SÒL INDUSTRIAL, **pendent de gestió i desenvolupament**. Els usos previstos en este sòl són els que estableix l'article 34 de les normes urbanístiques del pla general.

PLANEJAMENT APLICABLE
PLA GENERAL MUNICIPAL D'ORDENACIÓ URBANA D'ORIHUELA, aprovat definitivament per la CTU en la sessió del 25-07-1990
CLASIFICACIÓ
PAU 22 – SÒL INDUSTRIAL (pendent de gestió i desenvolupament)
QUALIFICACIÓ
SÒL URBANITZABLE NO PROGRAMAT
USOS
Usos previstos d'acord amb el que preveu l'article 34 de la UN del pla general.

II. Informe 13/12/2022: "A la vista de les determinacions del PGOU d'Orihuela per al sector urbanitzable industrial PAU-22 i de les consideracions de l'informe jurídic de data 13 de desembre de 2022 emés per Assessoria Jurídica Vinculada R&C, els que subscriuen estimen com a compatible l'ús de l'activitat pretesa amb l'ús principal del sector, sense perjudici de les consideracions urbanístiques i jurídiques derivades de la situació actual del sector, ja que l'àmbit urbanitzable no es troba dotat d'ordenació detallada". Per este motiu, "els que subscriuen no poden valorar si les instal·lacions existents dificultaran o desincentivaran l'execució del planejament en este àmbit [...]. D'igual manera, els que subscriuen no entren a valorar la conveniència o no d'atorgar llicència d'obra i/o activitat de manera provisional o definitiva".

Així mateix, la Corporació fa referència a l'informe jurídic emés pel Servei de Defensa Judicial i Assessoria Jurídica vinculada a l'Ajuntament d'Orihuela (del qual no s'indica la data d'emissió), en el qual s'afirma:

I. Que l'abast de la llicència atorgada el 3 de juliol de 1973 "exclusivament empara les instal·lacions llavors autoritzades, sense operar sobre la posterior o posteriors modificacions de les instal·lacions".

II. Que les instal·lacions "estan situades en sòl urbanitzable... i l'ús pretés –sense perjudici del que informen els STM en la sol·licitud de compatibilitat sol·licitada per l'interessat– es considera inicialment compatible amb el planejament vigent, pla general, per al sector PAU-22".

III. Que "es considera que es pot atorgar una llicència provisional d'ús i obra provisional per a la legalització de l'activitat (art. 235 TRLOTUP) amb el compliment previ de les condicions següents:

Conste un informe dels STM de compatibilitat urbanística favorable.

Conste un informe dels STM que les instal·lacions i abast de l'autorització no dificulten l'execució del planejament del sector PAU-22 ni el desincentiven”.

En data 20 de desembre de 2023 té entrada en el Servei Territorial d'Urbanisme d'Alacant una còpia de les alegacions i de la documentació presentada per Álvaro Meseguer Sánchez davant de l'Ajuntament d'Orihuela, en qualitat d'interessat, en el qual manifesta la seua oposició a la concessió de qualsevol llicència per les raons expressades en estes. Entre la documentació que s'aporta figura el requeriment d'informació efectuat per la Confederació Hidrogràfica del Segura mitjançant ofici de 4 de maig de 2023, dirigit a la Conselleria d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica, emés en relació amb les actuacions prèvies al procediment sancionador adoptades per l'organisme esmentat, en el qual es posa de manifest:

“Consta que la parcel·la se situa en un terreny d'ALTA permeabilitat, en zona d'ALTA vulnerabilitat a la infiltració de la massa d'aigua subterrània 070.036 horta mitjana i baixa del Segura. Massa d'aigua en zona declarada vulnerable als nitrats i en zona declarada inundable”.

Així mateix, Álvaro Meseguer Sánchez aporta una còpia de la cèdula de garantia urbanística expedida per l'Àrea d'Urbanisme de l'Ajuntament d'Orihuela en data 8 de novembre de 2023 en relació amb la parcel·la confrontant a l'activitat sobre la qual recau el present informe, sol·licitada per ell mateix. D'acord amb esta cèdula, part de la parcel·la confrontant està classificada com a sòl urbanitzable no programat PAU-22, pendent de gestió i desenvolupament, i este document conclou que en este sòl resultaria aplicable “el règim transitori especificat en l'article 116 de les NU” (text íntegre inclòs en l'annex):

ARTICLE 116. RÈGIM TRANSITORI

Mentres no es formulen els PAU no es podran dur a terme en el seu sòl cap actuació edificatòria o urbanística tret que l'execució de dotacions i equipaments públics o privats, de caràcter cultural, esportiu, comercial, social o d'oci que milloren i amplien l'oferta complementària turística o dotacional, per a la qual cosa s'haurà de tramitar d'acord amb la legislació vigent en el moment.

A este efecte, les activitats enumerades hauran de tindre el caràcter d'interés públic exclusivament en estes àrees de sòl urbanitzable no programat, per tractar-se d'usos compatibles previstos en les determinacions dels PAU corresponents.

En l'eventual revisió anticipada del programa d'actuació es podrà considerar prioritària la tramitació dels sectors del sòl urbanitzable no programat que hagen executat la instal·lació dels camps de golf.

A la vista de les al·legacions i documentació a les quals s'acaba de fer referència, el Servei Territorial d'Urbanisme, mitjançant ofici de data 4 de gener de 2024 remet a l'Ajuntament d'Orihuela les al·legacions i la documentació presentades per Álvaro Meseguer Sánchez, i sol·licita a la Corporació l'emissió d'informe entorn d'estes, amb la pertinent anàlisi de la seua incidència en l'actuació projectada. Este informe no s'ha emés fins ara.

CONSIDERACIONS TECNICOJURÍDIQUES

Primera. Per a donar resposta a la consulta efectuada hem d'atendre el que es disposa en el text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, aprovat pel Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell (d'ara en avant, TRLOTUP), així com al que es preveu en el Pla general d'ordenació urbana d'Orihuela, aprovat per Resolució del conseller d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, de data 27 de juliol de 1994, referent a les determinacions del sòl urbanitzable.

Segona. De conformitat amb l'article 226.1.a del TRLOTUP, en el sòl urbanitzable sense programació:

"a) No es podran realitzar altres edificacions, construccions i instal·lacions que les destinades a l'activitat agrària, forestal, ramadera, cinegètica o similar i les seues corresponents activitats complementàries, que tinguen relació directa amb la naturalesa i destinació de la finca, i s'ajusten als plans o normes establits per la conselleria competent en agricultura, que haurà d'emetre l'informe corresponent, així com les vinculades funcionalment a l'execució i el manteniment dels servicis públics".

Tercera. No obstant això, l'article 235, apartats 1 i 3 del mateix text legal, assenyala que:

"1. Es poden atorgar llicències per a usos i obres provisionals no previstos en el pla, sempre que no en dificulten l'execució ni el desincentiven, subjectes a un termini màxim de cinc anys, en sòl urbà, siga en edificacions o en parcel·les sense edificar sobre les quals no hi haja una sol·licitud de llicència d'edificació o programa d'actuació aprovat o en tramitació, i en sòl urbanitzable sense programació aprovada.

3. La provisionalitat de l'obra o ús ha de deduir-se de les característiques pròpies de la construcció o de circumstàncies objectives, com la viabilitat econòmica de la seua implantació provisional o l'escàs impacte social de la seua futura erradicació. L'autorització s'atorgarà subjecta al compromís de demolir o erradicar l'actuació quan vença el termini o es complisca la condició que s'establisca en autoritzar-la, amb renúncia a tota indemnització, que haurà de fer-se constar en el registre de la propietat abans d'iniciar l'obra o utilitzar la instal·lació".

Quarta. Exosat el règim legal aplicable a les llicències provisionals, resulta necessari destacar els fets substancials que es desprenen dels antecedents exposats:

- 1) Estem davant d'una activitat que, si bé originalment va obtindre una llicència municipal l'any 1973, les seues instal·lacions van ser objecte d'una ampliació substancial que es va efectuar per falta dels instruments pertinents d'autorització urbanística i ambiental.
- 2) Esta activitat se situa en un sòl urbanitzable sense programació i, conseqüentment, sense ordenació detallada.
- 3) Este sòl urbanitzable està qualificat de sòl industrial PAU-22 en el qual les activitats permeses es detallen en l'article 34 del pla general. Entre estes figura expressament l'activitat de "tallers de reparació".

- 4) Els diferents informes municipals emesos durant la dilatada tramitació de la llicència provisional que ens ocupa **no** resulten concloents a l'hora de determinar si la concessió d'una llicència provisional suposaria un desincentiu o una dificultat en l'execució del planejament. Així, en l'informe de 13 de desembre de 2022 s'assenyala textualment que "els que subscriuen no poden valorar si les instal·lacions existents dificultaran o desincentivaran l'execució del planejament", mentres que en l'informe emés pel Servei de Defensa Judicial i Assessoria Jurídica vinculada a l'Ajuntament d'Orihuela condiona el sentit favorable a un futur informe de compatibilitat urbanística favorable i a un pronunciament municipal ulterior sobre les conseqüències que la concessió de la llicència provisional puga comportar en relació amb l'execució del planejament del municipi. Cap d'estos pronunciaments figura en la documentació remesa per la Corporació.
- 5) Per part seua, en la cèdula de garantia urbanística emesa el 8 de novembre de 2023 en relació amb la parcel·la confrontant a l'activitat, també classificada com a sòl urbanitzable PAU-22, els servicis tècnics municipals assenyalen expressament que en este sòl resultaria aplicable "el règim transitori especificat en l'article 116 de les NU", d'acord amb el qual "mentres no es formulen els PAU no es podran dur a terme en el sòl cap actuació edificatòria o urbanística [...]".
- 6) Finalment, cal ressenyar que l'Ajuntament no s'ha pronunciat sobre les conseqüències que poden extraure's del caràcter inundable del sòl on se situa l'activitat que posa de manifest la Confederació Hidrogràfica del Segura en el document al qual s'ha fet referència en l'antecedent de fet sext.

Quinta. Les conseqüències que cal extraure del que s'ha exposat es resumixen en una dada objectiva, i és que la mateixa corporació desconex si la concessió de la llicència provisional complix o no els requisits legals mínims imprescindibles per a la concessió previstos en l'article 235 del TRLOTUP. I no podem passar per alt que, fins i tot quan és provisional, la llicència gaudix de les característiques que es vinculen als actes reglats.

Així, difícilment esta administració autonòmica pot concloure si és procedent o no l'atorgament de la llicència pretesa. S'ha de tindre en compte, a més, que el mateix article 235.3 del TRLOTUP exigix que la provisionalitat de l'obra o ús puga deduir-se de les característiques de la construcció o d'altres circumstàncies objectives, com és la viabilitat econòmica de la implantació provisional. I, en este cas, l'acreditació de la viabilitat econòmica de la implantació provisional de l'ampliació realitzada resulta substancial, si tenim en compte que esta ampliació es va dur a terme fa més de 30 anys.

Sexta. Com diem, el compliment de la totalitat de les condicionants legals que conté l'article 235 del TRLOTUP ha de ser verificat amb anterioritat a l'emissió de qualsevol pronunciament sobre la pretesa llicència provisional. I esta comprovació competix realitzar-la als servicis tècnics municipals; a més, cal recordar que les consultes que les corporacions locals eleven a la Direcció General d'Urbanisme no poden tindre com a fi substituir la tasca pròpia, tècnica i jurídica, dels servicis municipals. Com bé va assenyalar l'informe emés en la consulta **C-18/2021**, que pot ser consultat en la pàgina web d'esta conselleria, el propòsit dels informes emesos per la Direcció General d'Urbanisme "no és un altre que establir criteris d'interpretació per a dissipar els dubtes que als tècnics municipals se'ls poden presentar en relació amb qüestions generalistes relacionades amb l'aplicació de la legislació urbanística".

En el present cas, i per les raons expressades, no pot apreciar-se que la consulta plantejada per l'Ajuntament d'Orihuela tinga esta fi generalista.

CONCLUSIÓ

A la vista dels antecedents i consideracions exposades, és procedent informar que competix als servicis tècnics de l'Ajuntament d'Orihuela verificar el compliment de la totalitat dels requisits imposats per l'article 235 del TRLOTUP, sense resultar pertinent atorgar la llicència provisional pretesa en el cas que estos requisits no queden degudament acreditats en l'expedient municipal tramitat a este efecte.

Pel que fa a la contestació d'esta consulta, l'article 5.7 del Decret 8/2016, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans territorials i urbanístics de la Generalitat, estableix entre les atribucions d'esta direcció general la d'evacuar (amb els informes tècnics previs o, fins i tot, el dictamen de l'òrgan urbanístic o territorial de la Generalitat que es considere oportú) les consultes que, en qüestions de planificació o legislació urbanística i d'ordenació del territori, o l'aplicació d'estes, li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. **Les consultes, en cap cas, tindran caràcter vinculant**".

D'altra banda, se l'informa que, amb la finalitat que siguen accessibles per qualsevol persona i servisquen d'ajuda als municipis en la seua tasca d'aplicació de la legislació urbanística, les contestacions de la Direcció General d'Urbanisme a consultes efectuades per ajuntaments a partir de l'any 2020 es publiquen en la web de la Conselleria, en l'adreça següent:

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

Direcció General d'Urbanisme, Paisatge i Avaluació Ambiental