

Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística

Expedient: C-41/2022 HF

Municipi: Oliva

Assumpte: llicència d'obres i usos provisionals sector 4, industrial, TM OLIVA

AJUNTAMENT D'OLIVA
PL. DE L'AJUNTAMENT, 1
46780 OLIVA

En data **18.07.2022**, ha tingut entrada en el Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística de la Direcció General d'Urbanisme de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat, un escrit de **consulta** formulat per l'ajuntament d'Oliva sobre la possibilitat d'atorgar llicència d'obres i usos provisionals en el sector 4 (industrial) d'aquest municipi. L'escrit diu:

[...] Miguel Monzonís Sallemi, regidor delegat de Planejament Urbanístic de l'Ajuntament d'Oliva (PD, Decret 2397/21)

EXPOSE:

Des del Departament de Planejament Urbanístic s'estan fent els estudis pertinents per a tractar de desenvolupar els sectors industrials 4 i 17 d'Oliva.

Al fil d'aquest assumpte, m'agradaria fer una consulta respecte a la possibilitat de tramitar i atorgar llicència d'obres i usos provisionals per a la sol·licitada en la parcel·la amb referència cadastral 2699901YJ5029n0001HI en el sector – 4, industrial, núm. 34, Oliva 46780 a petició de Torrescámara, en el sector de sòl urbanitzable que s'acompanyen amb identificació, plànols i fitxa del PGOU, i també les condicions en les quals això és possible; ben entés que, en el seu cas, la llicència s'atorgaria aplicant les mesures correctives que es proposen en l'estudi d'inundabilitat del sector núm. 4, industrial, del sòl urbanitzable no programat elaborat per TYPSA al maig de 2021. La inundabilitat és el gran escull per a donar la llicència i m'agradaria conèixer el criteri tècnic de la Conselleria.

SOL·LICITE:

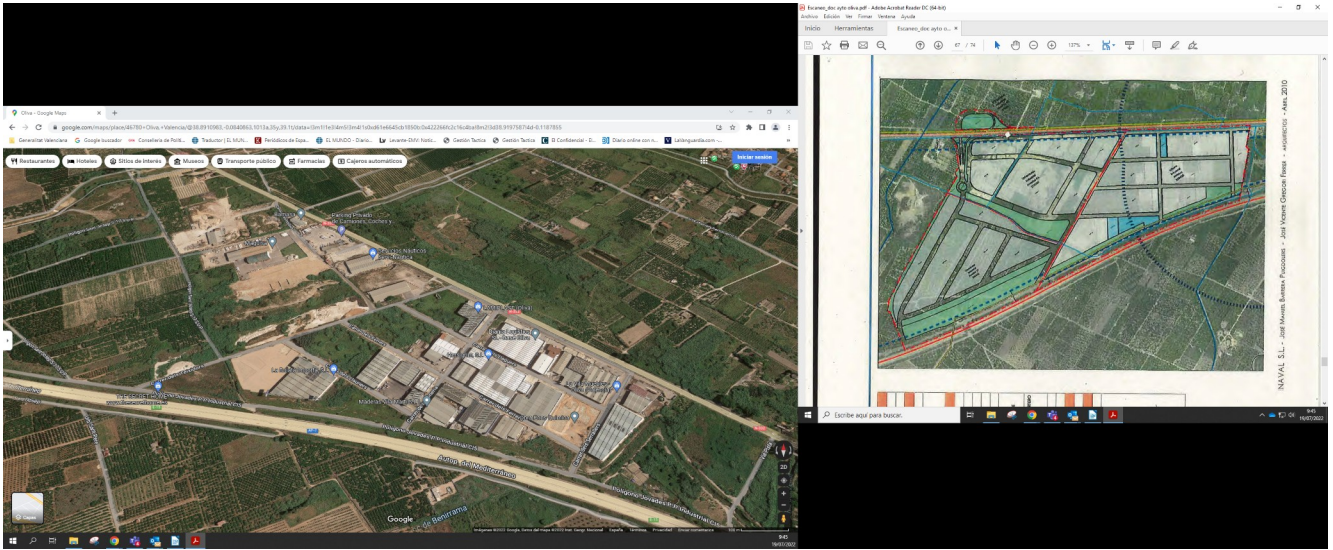
Informe de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat on conste si és possible la llicència d'obres i usos provisionals en els termes expressats, tenint en compte que la zona plantejada queda fora de zona de policia i de la zona de flux preferent, com sembla indicar l'informe de TYPSA.

Oliva, a la data de la signatura electrònica

En relació amb la consulta formulada, han de tindre's en compte els següents

ANTECEDENTS DE FET

1. El municipi d'Oliva disposa de Pla general, aprovat definitivament en data 30.11.1982. aquest Pla preveu dues grans bosses de sòl industrial, ambdues localitzades al sud del nucli urbà; una d'aquestes confronta amb el nucli urbà i una altra, més allunyada d'aquest, estructurada al llarg de la N-332. Aquesta última, la denominada sector 4, compta amb ordenació detallada i és on es pretén tramitar la llicència d'obres i usos provisionals.



Imatge 1. A l'esquerra ortofoto on s'observa el grau de consolidació del sector de sòl industrial. A la dreta, pla de la fitxa de planejament i gestió del Pla general d'Oliva, remesa per l'ajuntament, on pot observar-se l'ordenació detallada del sòl industrial i el seu elevat grau de consolidació.

2. Les fitxes de zona d'ordenació i de planejament i gestió, aportades per l'ajuntament consultant, **classifiquen el sòl com a urbanitzable, ús industrial**, i inclouen l'ordenació detallada en termes de xarxa viària i de la resta de paràmetres urbanístics propis d'aquesta ordenació.

En relació amb la consulta formulada resulten d'aplicació les següents

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRÈVIA. Encara quan l'Ajuntament d'Oliva ha remés, juntament amb l'escrit de consulta, documentació relativa al risc d'inundabilitat de l'emplaçament per al qual pregunta la possibilitat d'atorgar llicència de provisionals, i encara quan aquesta documentació inclou un estudi d'inundabilitat específic per a aquest emplaçament¹ (concloent la innocuïtat d'aquesta llicència²), aquest informe NO aborda la qüestió de la inundabilitat ni emet cap pronunciament sobre aquest tema. Correspondrà a l'ajuntament d'Oliva, durant el procediment d'atorgament de llicència d'obres i usos provisionals que eventualment es tramite, pronunciar-se respecte de la inundabilitat i de les mesures correctores que, si escau, convinga adoptar. Aquest informe es limita és estudiar i emetre pronunciament respecte de l'eventual atorgament de l'una llicència provisional des d'una perspectiva estrictament jurídica.

PRIMERA. L'article 235 del TRLOTUP³ regula les llicències d'obres i usos provisionals, i estableix en el punt primer els termes del seu eventual atorgament en sòl urbà o sòl urbanitzable:

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

1 Redactat per TYPESA i datat al setembre de 2021.

2 En els termes i a partir de les mesures correctores que el mateix estudi recomana.

3 Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

Es tracta, per tant, d'una possibilitat expressament prevista en la legislació urbanística valenciana respecte de la qual la Direcció General d'Urbanisme ja s'ha pronunciat en diverses ocasions⁴, delimitant els termes de la seua procedència a partir de la doctrina jurisprudencial que consagra la característica d'aquest instrument com a **garantia de l'administrat enfront de la inactivitat de l'administració**.

Efectivament, sol ocórrer que, en moltes ocasions, l'aptitud edificatòria atorgada pel planejament a una determinada parcel·la no pot ser materialitzada per la propietat del sòl davant la impossibilitat d'aquesta de vertebrar una proposta de programació que, en la practica totalitat dels casos, sol excedir dels recursos i capacitats dels propietaris de parcel·les enquadrats en una actuació urbanística. L'interés públic inherent al desenvolupament del planejament obliga que siga l'administració pública competent –l'Ajuntament d'Oliva en aquest cas– l'obligat a «tirar del carro» per a dur a terme la transformació del sòl en parcel·les-solar sobre les quals puga materialitzar-se l'aprofitament atorgat pel planejament; no obstant això, no ocorre així en la pràctica, la qual cosa deixa al propietari del sòl en una sort de «llimbs» en el qual no pot materialitzar el seu dret (malgrat tindre'l reconegut) per la **inactivitat de l'Administració**. Sobre aquesta qüestió s'ha pronunciat la Direcció General d'Urbanisme⁵ en els termes següents:

SEGONA. Efectivament, l'Ajuntament, si ho estima convenient, pot 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 a la 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, suposa 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 resultats, per la qual cosa la llicència provisional pot ser una bona solució –conjuntural, això sí– per a obviar els inconvenients descrits. Referent a això, l'article 216 de la LOTUP⁶, 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 amb la prèvia constatació municipal de la concurrència, en el supòsit, dels requisits exigits pel precepte.

La **inactivitat municipal** és, per tant, l'element clau a la llum del qual ha d'examinar-se el contingut de l'article 216 de la LOTUP; precepte que el seu bé jurídic protegit 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 poden veure's 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 d'aplicació.

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; per totes, la del TS de 03.12.1991:

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

4 Es pot veure l'informe emés pel director general d'Urbanisme en l'expedient RA-5/2019 en resposta a consulta formulada per l'ajuntament de l'Alfàs del Pi.

5 En l'informe, del director general d'Urbanisme, en resposta a la consulta formula per l'Ajuntament de Guadasséquies (expedient C-08/2020).

6 Hui, article 235 del TRLOTUP.

Doctrina que corrobora, amb major claredat respecte del supòsit objecte de consulta, la STS⁷ de 20.06.1989:

[...] estem, doncs, davant un procés en què es ventila la possible aplicació, al supòsit de fet, de l'excepció que a la regla d'obligatorietat d'observança dels plans estableix l'article 58.2⁸ de la vigent Llei del sòl, excepció que està concebuda en els termes següents: [...] Sembla evident que el precepte transcrit tracta d'impedir la constitució de situacions jurídiques que permeten després al·legar un dret de duració indefinida la immolació de la qual implique l'obligació d'indemnització amb diners públics. I simultàniament, tracta de cohesitar aqueixa prevenció amb la **necessitat de no impossibilitar l'exercici de possibles activitats d'índole mercantil, industrial o d'un altre tipus durant el temps en què l'execució del pla no s'haja iniciat o no haja arribat a afectar la zona en el radi de la qual pretén aqueixa realitat realitzar-se. Protegir interessos privats sense menyscapse o perjudici dels interessos públics és, en suma, la raó de ser del precepte.**

SEGONA. L'exposada doctrina jurisprudencial de configurar la llicència provisional com una solució –encara que limitada en el temps– a la inactivitat de l'administració i a la correlativa limitació en els drets dels propietaris de sòl que tal inactivitat comporta, ha d'encaixar-se –des del punt de vista de l'ordenació territorial i urbanística– en el marc del planejament urbanístic, conseqüència lògica del **caràcter estatutari** propi del règim jurídic de drets i deures que integren la propietat del sòl.

En aquest sentit, el transcrit –en la consideració anterior– article 240.1 del TRLOTUP delimita les condicions en què pot exercir-se el dret (perquè és un dret) a obtindre llicència d'obres i usos provisionals: el límit temporal de cinc anys i l'exigència **que la llicència no perjudique, dificulte o desincentive l'execució del planejament.**

Sobre aquest segon requisit es pronuncia la STS de 16.03.1988, en què subratlla que la llicència d'obres i usos provisionals que eventualment poguera atorgar-se ha d'acreditar la seua **innocuitat en relació amb el planejament urbanístic:**

[...] la condició de provisionalitat de l'article 58.2⁹ no està referida a l'acte d'autorització, sinó a la naturalesa de l'ús o de l'obra permisible per via d'excepció al principi que declara obligatòria l'estricta observació dels plans d'ordenació; sent tal facultat excepcional susceptible de revisió jurisdiccional amb la fi precisament de determinar si ha sigut exercida per l'Administració d'acord amb els fets determinants i els fins en atenció als quals ha sigut atorgada, per la qual cosa la seua concessió o denegació ha d'estar fonamentada sobre la base dels pressupostos de fet previstos en el mateix article i **fonamentalment en què l'ús pretés, a més de ser justificat i provisional, no haja de dificultar l'execució del planejament.**

Per al suposat objecte de consulta, l'Ajuntament d'Oliva haurà de verificar que l'ús que es pretén exercir (industrial) és coherent amb el previst en el planejament (industrial¹⁰) i que l'edificació projectada *no va impedir o dificultar el desenvolupament del planejament*; per a, efectuada aquesta comprovació, *assegurar la provisionalitat* de l'obra. Respecte d'aquest concepte, la jurisprudència ha anat evolucionant en els últims anys, abandonant la denominada **provisionalitat ontològica** (que l'edificació, per les seues característiques, no presente vocació de permanència) en favor de la **provisionalitat fàctica**, que entén que si les obres, usos o instal·lacions provisionals han de cessar o ser demolides *de facto* en el moment en què així ho declare l'Administració, aquesta última circumstància és el que realment determina la verdadera provisionalitat dels usos i obres, independentment dels seus materials o de la seua facilitat de desmuntatge, perquè la

⁷ Sentència del Tribunal Suprem.

⁸ S'està referint a l'article 58.2 del Reial decret 1346/1976, de 9 d'abril, pel qual es va aprovar el text refós de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana: «2. No obstant això, **si no hagueren de dificultar l'execució dels plans**, podran autoritzar-se sobre els terrenys, previ informe favorable de la Comissió Provincial d'Urbanisme, usos o obres justificades de caràcter provisional, que hauran de demolar-se quan ho acordara l'Ajuntament, sense dret a indemnització, i l'autorització acceptada pel propietari haurà d'inscriure's, sota les indicades condicions, en el Registre de la Propietat.»

⁹ Del text refós de la Llei del sòl de 1976 (vegeu anterior nota a peu de pàgina).

¹⁰ Vegeu antecedent de fet núm. 2.

provisionalitat no recau tant en els usos i les obres, en si mateixos considerats, sinó la limitació en el temps que la llicència atorga (màxim cinc anys) enfront de les «normals» de vigència indefinida. Ho expressa així la STS de 23.12.1999:

[...] si es nega a tot ús que té vocació de permanència la possibilitat d'obtenció de les llicències previstes en l'article 58.2 del TRLS i se circumscriu aqueix text a les llicències que emparen usos exclusivament temporals i conjunturals, es limita el text legal invocat en excés, perquè la provisionalitat d'ús que aquest precepte exigeix és una provisionalitat fàctica, no ontològica. És a dir, es permet que si els usos pretesos, encara que naturalment siguen permanents, se'ls incorpora una clàusula de provisionalitat, s'entenga complit el requisit legal exigit [...].

I confirma la STS de 05.12.2000

L'atorgament d'una llicència provisional no exigeix en absolut que l'obra a realitzar no tinga una certa vocació de permanència. Com reconeix la jurisprudència (sentències de 07.02.1995 i 23.12.1999, entre altres vàries) si haguérem d'equiparar la provisionalitat innata en aqueix concepte als usos merament conjunturals, **desvirtuaríem els principis de proporcionalitat i de menor intervenció en l'activitat dels particulars i es deixaria d'evitar restriccions injustificades en l'exercici dels seus drets, la utilització dels quals resulte innòcua, quan no benèfica per a l'interés públic.**

Per consegüent, en el suposat objecte de consulta, no pot constituir obstacle per a un eventual atorgament de llicència provisional la vocació de permanència en el temps de les obres en si mateixes considerades, sempre que l'ajuntament faça constar la seua provisionalitat, en termes de limitació temporal, dins del marge de cinc anys previst en l'article 235.1 del TRLOTUP.

TERCERA. Finalment, correspon efectuar un breu comentari respecte de la consideració de les llicències d'obres i usos provisionals com un **dret** que assisteix als particulars i el reconeixement del qual per l'Administració aquests poden reclamar dins dels marges establits en l'article 235.1 dels TRLOTUP; qüestió íntimament lligada a la consideració del caràcter reglat o discrecional del procediment a través del que es vehicle la tramitació de la llicència provisional.

Doncs bé, el caràcter de **dret** que assisteix als propietaris de sòl a sol·licitar i obtindre una llicència provisional no pot discutir-se, vist el que es disposa en l'article 13.2.d del TRLSRU¹¹, que estableix entre els drets del propietari de «sòl en situació rural per al qual els instruments d'ordenació territorial i urbanística prevegen o permeten el seu pas a la situació de sòl urbanitzat», figura:

d) La realització d'usos i obres de caràcter provisional que s'autoritzen per no estar expressament prohibits per la legislació territorial i urbanística, o la sectorial i siguen compatibles amb l'ordenació urbanística. Aquests usos i obres hauran de cessar i, en tot cas, ser demolides les obres, sense dret a cap indemnització, quan així ho acorde l'administració urbanística.

El procediment a través del qual ha de vertebrar-se l'exercici d'aquest dret és, sens dubte, reglat; si bé amb el matís de discrecionalitat al qual després s'efectua referència. I és un **procediment reglat**¹² en tant l'Administració tramitant de la llicència **està obligada a atorgar-la** una vegada comprovat que es compleixen els requisits de no expressa prohibició pel planejament d'aplicació i els altres exigits en l'article 235, apartats 1 i 3, del TRLOTUP. És en la quantificació de la provisionalitat on aflora una certa discrecionalitat, perquè li està permès a l'administració atorgant fixar –en atenció a les circumstàncies concurrents– el nombre d'anys perquè s'atorgue la llicència.

¹¹ Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana. Es tracta de **legislació bàsica** de l'estat.

¹² Tal com ja va afirmar i argumentar l'informe de setembre de 2019, del director general d'Urbanisme, emès en resposta a la consulta formulada per l'Ajuntament de l'Alfàs del Pi.

CONCLUSIONS

ÚNICA. Pot l'Ajuntament d'Oliva atorgar llicència d'obres i usos provisionals per al supòsit que la mercantil Torrescámara exercisca el seu dret a sol·licitar-la, sempre que s'asseguren en el procediment els requisits de provisionalitat i no ingerència amb el planejament urbanístic d'aplicació en els termes exposats en les consideracions d'aquest informe.

Respecte de la contestació d'aquesta 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'aquesta Direcció General, la d'«evacuar (previs els informes tècnics o, fins i tot, 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 la seua aplicació, li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. **Les consultes, en cap cas, tindran caràcter vinculant**».

D'altra banda, li informe que, amb la finalitat que siguen accessibles per qualsevol persona i servisquen d'ajuda als municipis en la seua labor 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:

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

El director general d'Urbanisme