

Ref: c.u. 02/11

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Distrito de Salamanca relativa a la posibilidad de implantar un aparcamiento regulado en superficie, como uso provisional, en el ámbito de dos parcelas de titularidad municipal destinadas a usos deportivo público y zona verde pública de nivel básico, ante la imposibilidad de ejecución del Plan motivada por la actual crisis económica.

Con fecha 19 de enero 2011, se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por el Distrito de Salamanca en relación con la implantación, como uso de carácter provisional, de un aparcamiento regulado en superficie en el ámbito de del APE 04.06 "Cocheras EMT", en el que se integran dos parcelas de titularidad municipal destinadas a usos deportivo público y verde público básico, hasta tanto sea posible acometer la obra proyectada una vez se supere la actual situación de crisis económica .

A la consulta planteada le son de aplicación las siguientes:

CONSIDERACIONES

Se plantea en la presente consulta la posibilidad de implantar un aparcamiento regulado en superficie en las dos parcelas de titularidad municipal ubicadas en el ámbito del APE 04.06 "Cocheras EMT", hasta tanto sea posible acometer la obra proyectada una vez se supere la actual situación de crisis económica.

Se trata de dos parcelas cuyo destino urbanístico previsto es, para la de 2.626,17 m² el de uso deportivo público, y para la de 1.110 m² uso verde público básico, y sobre las que había proyectada la ejecución de unas obras consistentes en la dotación de equipamiento deportivo público sobre la primera y garaje aparcamiento bajo la rasante de ambas.

Las obras y usos provisionales han estado contemplados normativamente al menos desde el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril (artículo 58.2), y posteriormente en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (artículo 136), Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (artículo 17).

En la actualidad, el artículo 20 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, contempla la posibilidad de que en suelo urbano no consolidado, mientras no cuente con ordenación pormenorizada establecida directamente por el planeamiento general o por el planeamiento de desarrollo, se puedan realizar usos, construcciones, edificaciones e instalaciones de carácter provisional, que no estén expresamente prohibidas por la legislación sectorial ni por el planeamiento, con las condiciones y requisitos establecidos al efecto en el apartado 1. b) del mismo. De acuerdo con el artículo 23 LSCM, esta posibilidad resulta también de aplicación a los terrenos clasificados como suelos urbanizables sectorizados.

Por su parte, de lo contenido en los artículo 12, 13 y 14 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ley del Suelo, y en coherencia con los razonamientos contenidos en la c.u. 53/10, 5 de octubre de 2010, resuelta asimismo por esta Secretaría Permanente, podría entenderse que la parcela objeto de la presente consulta se encuentra en la situación básica de suelo rústico al no haberse concluido de forma definitiva la transformación urbanística de la parcela con la efectiva ejecución del planeamiento y obtención material de la dotación de servicios colectivos en sus clases de deportivo y zona verde.

Esta afirmación se encuentra avalada asimismo por lo establecido en el último párrafo del artículo 14, donde se señala que “la terminación de la actuación de urbanización se produce cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes”.

En consecuencia, se admite, con carácter excepcional, la posibilidad de conceder licencias para obras y usos provisionales, bajo los requisitos y las condiciones legalmente previstas.

Por otra parte, en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, el artículo 26 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (en adelante OMTLU) ha regulado las licencias para actuaciones urbanísticas de naturaleza provisional, estableciendo que “en los supuestos establecidos en la Ley y siguiendo el procedimiento regulado en esta ordenanza según la actuación de que se trate, podrán concederse licencias urbanísticas para usos, construcciones, edificaciones e instalaciones de carácter provisional, debiendo cesar en todo caso y ser demolidas, sin indemnización alguna, cuando lo acuerde el órgano competente del ayuntamiento de Madrid, una vez extinguido el plazo indicado, en su caso.”

Por todo ello, puede confirmarse la posibilidad de implantar un uso provisional en el sentido analizado y más teniendo en cuenta que se trata de una parcela municipal de uso público y que por lo tanto no requiere de licencia, siempre que no esté ejecutado el planeamiento específico que regule el terreno donde se pretende implantar.

No obstante, esta posibilidad de implantar usos provisionales debe respetar el espíritu y seguir los mismos criterios y cautelas que las previstas para el caso de las licencias para obras y usos provisionales. Así, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, en su Sentencia de 19 julio 2000 (RJ 2000\7431), ha establecido que “como principio cardinal, ha de tenerse en cuenta que las licencias provisionales constituyen **una excepción** al principio general de ejecución del planeamiento conforme a sus determinaciones, y ello comporta que en su concesión y otorgamiento ha de seguirse un criterio restrictivo a fin de no convertir lo que es y debe ser excepcional en la regla general. En segundo lugar, la razón de ser de esta excepcionalidad se justifica en el **principio de proporcionalidad** y de menor intervención en la actividad de los particulares; quiere decirse con ello, y en materia de licencia provisionales, que si una edificación o uso, prohibido de futuro por el planeamiento, no causa daños actuales y no dificulta el planeamiento proyectado, tal uso es, pese a su contradicción con el planeamiento aprobado, autorizable temporalmente. Un tercer aspecto es el de que por mandato legal expreso los usos y obras han de ser **«justificados» y «provisionales» y «no dificultar la ejecución material del planeamiento»**.

Por consiguiente, se impone una interpretación estricta para el otorgamiento de autorizaciones a precario, exigiéndose, además de que el uso o la obra no dificulte la

ejecución del planeamiento, que se refiera a usos o obras justificadas y de carácter provisional y que se acredite que el planeamiento va a ser objeto o está pendiente de alguna ejecución o desenvolvimiento.

En cuanto a la excepcionalidad, en el presente supuesto, se trata de un aparcamiento provisional en superficie permitido de forma expresa, y precisamente por ese carácter provisional, en nuestro Plan General al regular las condiciones particulares de los aparcamientos públicos (artículo 7.5.20 párrafo 5 de las Normas Urbanísticas), en cuya virtud “podrá autorizarse con carácter provisional y sujeta a las condiciones que establece el artículo 136 de la Ley del Suelo, la utilización de solares vacantes como aparcamientos en superficie, debiendo efectuarse una pavimentación y un cerramiento adecuados”.

De esta manera, está permitida la implantación provisional del uso, incluso aun siendo incompatible con el destino de una zona según el planeamiento, como sería el caso de la zona verde, debiendo dejar constancia de manera clara e inequívoca de que no está ejecutado el planeamiento específico que regula la zona y que, en el momento en el que desaparezcan las circunstancias que originan la situación de excepcionalidad (reajustes presupuestarios motivados por la situación económica actual), se iniciarán los actos de ejecución previstos en el planeamiento.

De hecho, resulta acorde con el principio de proporcionalidad el hecho de destinar una parcela municipal a otro uso público que resulta menos costoso en términos económicos y del que resultarán beneficiados los ciudadanos, con carácter general, y sin que ello suponga una dificultad para la efectiva ejecución futura del planeamiento. Evidentemente, con el desarrollo de esta actividad no se puede crear ninguna expectativa indemnizatoria en el caso de que la gestión del aparcamiento de llevara a cabo de forma indirecta.

En cualquier caso, siempre deberá tenerse presente la provisionalidad del mismo. Para ello deberá quedar suficientemente justificado que se trata de la implantación circunstancial de un aparcamiento que será suprimido en el momento en el que la actual época de crisis económica mejore.

Por consiguiente, es de advertir que en todo caso el aparcamiento deberá ser público, siendo su régimen de utilización característico el transitorio o de rotación, en el que cualquier usuario puede acceder a cualquier plaza con estancia generalmente, de corta o media duración. Y ello es así porque de lo contrario se estaría contraviniendo la vocación de transitoriedad de estos usos.

Finalmente, para no dificultar la ejecución del planeamiento, se establecen unas mínimas exigencias físicas para la adaptación del terreno, como son una pavimentación y un cerramiento adecuados, que no cuenten con la entidad suficiente como para eliminar el elemento de “provisionalidad” del uso y de la obra, permitiéndose, tal y como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), en su Sentencia núm. 690/1999 de 24 junio, casetas prefabricadas para la vigilancia, para servicios de bar y para servicios sanitarios,... sin que la entidad de estas obras pueda eliminar el carácter provisional de las mismas. Asimismo, se admite en la Sentencia, que los movimientos de tierras y la utilización de materiales consistentes como basalto compactado y aglomerado asfáltico son compatibles con la provisionalidad.

CONCLUSIÓN

Con todo ello puede confirmarse la posibilidad de que las parcelas municipales se destinen, como uso provisional, a aparcamiento público en superficie, debiendo cumplir con los requisitos previstos en Plan General para su implantación, así como debiendo justificar en el proyecto correspondiente el carácter excepcional de la medida, la cual debe ser adoptada atendiendo al principio de proporcionalidad. Es necesario asimismo, acreditar la provisionalidad del uso, justificando que no se impide con su implantación la efectiva ejecución de las determinaciones que el planeamiento más específico prevea para la zona en concreto.

Madrid, 02 de febrero de 2011