

## I. COMUNIDAD AUTÓNOMA

### 3. OTRAS DISPOSICIONES

Consejería de Presidencia y Fomento

**8415 Orden de 13 de diciembre de 2017, de la Consejería de Presidencia y Fomento, de aprobación de la Instrucción sobre el régimen de autorización excepcional por interés público regulado en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.**

- I. Introducción.
- II. La autorización excepcional de edificación y usos en la legislación de suelo.
- III. El régimen de autorización excepcional por interés público en la LOTURM.
- IV. Competencia y alcance la autorización excepcional por interés público.
- V. Tramitación del procedimiento.
- VI. Informes necesarios.
- VII. Condiciones y requisitos. Documentación

#### I. Introducción.

La Disposición Adicional tercera de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia faculta al Consejero competente en materia de ordenación territorial o en materia de urbanismo para dictar instrucciones interpretativas de las disposiciones normativas e instrumentos relacionados con la materia, previo informe de los órganos consultivos y de participación previstos en la Ley.

Una vez sometida la presente Instrucción a su tramitación correspondiente, informada favorablemente por el Grupo de Planeamiento del Libro Blanco de la Construcción, por la Comisión de Coordinación de Política Territorial y el Consejo Social de Política Territorial, y a propuesta de la Dirección General competente en la materia se procede a su publicación.

La regulación contenida en la legislación urbanística siempre ha dedicado una especial atención al régimen urbanístico del suelo en relación con las distintas clases y categorías establecidas por el planeamiento, determinando sus posibilidades de edificación y uso, tanto en los ámbitos ordenados y planificados como en aquellos que no son susceptibles de transformación urbanística (suelo no urbanizable) o los que no son objeto de previsión de desarrollo (urbanizable sin sectorizar) que quedan por tanto al margen del proceso "reglado" de la planificación y la gestión urbanística.

Es en estos casos, donde además de los usos propios del suelo permitidos en situación rural por estar ligados a la actividad productiva, se plantea el régimen excepcional de usos y edificaciones por razones de interés público, conforme a lo previsto en la Ley estatal de suelo y con las condiciones y supuestos señalados en la LOTURM.

## **II. La autorización excepcional de edificación y usos en la legislación de suelo.**

El vigente RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, establece, en su artículo 13, las facultades del derecho de propiedad del suelo en situación rural (es decir todo el que no se encuentra urbanizado), diferenciando el régimen de los usos propios del suelo rural, vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, del régimen de usos excepcionales:

*Artículo 13. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades.*

*1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.*

*La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.*

*Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.*

En el 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, las facultades del derecho de propiedad incluyen, además de las facultades relativas al proceso de transformación urbanística, la siguiente:

*e) El derecho de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con lo previsto en el apartado 1, siempre que el ejercicio de estas facultades sea compatible con la previsión ya contenida en el instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la situación de suelo urbanizado.*

De aquí deriva el régimen transitorio en suelo urbanizable sin sectorizar regulado en la legislación urbanística regional, aplicado de forma análoga al régimen del suelo no urbanizable.

## **III. El régimen de autorización excepcional por interés público en la LOTURM.**

La Ley 13/2015, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia desarrolla la legislación básica estatal, manteniendo esta distinción entre el régimen de usos propios y excepcionales en suelo no urbanizable y en suelo urbanizable sin sectorizar, en este caso como régimen transitorio hasta su desarrollo urbanístico, con las condiciones particulares señaladas en la ley.

Los usos propios, ligados a la actividad productiva y la utilización racional de los recursos naturales, se permitirán mediante el título habilitante correspondiente, siempre que sean conformes con los instrumentos de ordenación

territorial y urbanística correspondientes y las limitaciones de la legislación sectorial, no precisando autorización excepcional de uso por la CARM.

Para aclarar el alcance de los usos propios admitidos por el planeamiento general y lo usos excepcionales hay que acudir a lo recogido en el art. 102.a., que excluye de aquellos los de *"transformación de productos agropecuarios cuyas materias primas excedan de la capacidad productiva de la explotación, conforme a la normativa aplicable"*.

Esto puede producirse en casos como las instalaciones hortofrutícolas, bodegas, almazaras, mataderos, plantas de compostaje, canteras y corte de piedra, trituración de áridos, etc.

Será determinante para la aplicación de este criterio el informe sectorial correspondiente, en función del cual se concluya si un uso es propio o excepcional, debiendo tenerse en cuenta el régimen de explotación (societario, cooperativa, u otros) y la posibilidad de la agrupación de predios que constituyan unidad funcional (art. 95.2).

Respecto a la autorización excepcional de la CARM por razones de interés público, la LOTURM diferencia su aplicación en las distintas clases y categorías de suelo:

En suelo no urbanizable de protección específica (art. 94) se autorizarán excepcionalmente usos, instalaciones y edificaciones que se consideren de interés público, en defecto de instrumentos de ordenación territorial o de protección específica, ya que de existir instrumento específico, se aplicará lo dispuesto en el mismo.

En suelo no urbanizable protegido por el planeamiento o inadecuado para el desarrollo urbano (art. 95):

*2. Podrán autorizarse, de forma excepcional, por la Administración regional actuaciones específicas de interés público, a las que se refiere el apartado 4 del artículo 101, con las condiciones establecidas en el artículo 102, en lo que resulte aplicable a esta clase de suelo, justificando su ubicación y las razones de su excepcionalidad y su interés público en relación con los valores señalados en el planeamiento general, debiendo resolver adecuadamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento y su inserción en el territorio mediante estudio de paisaje.*

Las actuaciones a que se refiere el art. 101.4 son las señaladas para el suelo urbanizable sin sectorizar y las condiciones comunes a los usos autorizables se recogen en el art. 103 (por error se señala el 102, referido a los usos propios permitidos)

En suelo urbanizable sin sectorizar (art 101) se establece el mismo régimen para los usos autorizables excepcionalmente, si bien con carácter transitorio y con la obligación de respetar la incompatibilidad de usos y condiciones del planeamiento y el compromiso de asumir las cargas que conlleve el futuro desarrollo urbanístico, con las garantías económicas establecidas, conforme se regula en el apartado 4:

*4. Excepcionalmente, podrán admitirse, previa autorización del órgano autonómico competente, actuaciones específicas de interés público, siempre que se justifiquen las razones para su localización fuera del suelo urbano o urbanizable sectorizado, se inserten adecuadamente en la estructura territorial y se resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento.*

*Podrán incluirse en este supuesto las siguientes construcciones e instalaciones:*

*a) Construcciones destinadas a dotaciones y equipamientos colectivos y alojamientos para grupos específicos.*

*b) Establecimientos turísticos.*

*c) Establecimientos comerciales.*

*d) Actividades industriales y productivas.*

*e) Instalaciones de depósito y aparcamientos al aire libre de gran extensión.*

*5. Este régimen transitorio deberá suspenderse por el ayuntamiento o por el consejero competente en materia de urbanismo, previa audiencia del ayuntamiento, en las áreas en las que, individualmente consideradas, se alcancen circunstancias de transformación o consolidación determinadas conforme a indicadores objetivos fijados en el Plan General.*

Conviene precisar que el apartado d) incluye no solo las actividades industriales propiamente dichas, sino también las "productivas" de carácter agrícola, ganadero o minero que por las razones señaladas anteriormente no pueden considerarse como usos propios de la explotación, conforme a su legislación específica.

El apartado e) incluiría instalaciones que requieren por su naturaleza de gran superficie, que normalmente no tienen cabida en polígonos ordenados o suelo urbanizable sectorizado, tales como aparcamientos, depósitos de vehículos, de residuos o materiales, plantas de tratamiento y reciclaje, etc.

Con relación a la suspensión del régimen transitorio en suelo urbanizable sin sectorizar recogido en el apartado 5 y a falta de que el planeamiento establezca los indicadores objetivos de consolidación, debería tenerse en cuenta lo establecido para el suelo urbanizable sectorizado utilizando como referencia el 30% del aprovechamiento u ocupación del ámbito que se delimite, con una extensión de, al menos, la superficie mínima de sector establecida, en su caso, en el plan general o un ámbito de desarrollo donde sea coherente y viable una actuación urbanística.

A estos efectos, en el propio expediente de licencia o autorización excepcional, según el caso, se delimitará el ámbito de actuación que agotaría las posibilidades de aprovechamiento y ocupación, lo que excluiría nuevas actuaciones y edificaciones en su ámbito, lo que debe ser objeto de la correspondiente información pública y notificación a los afectados.

En el art. 103 se establecen las condiciones comunes de los usos autorizables, tanto en suelo urbanizable sin sectorizar como en suelo no urbanizable, en lo que resulte aplicable a esta clase de suelo, es decir, todo, excepto el compromiso de contribuir a las cargas urbanísticas y su garantía:

*Artículo 103. Condiciones comunes de los usos autorizables excepcionalmente en suelo urbanizable sin sectorizar.*

*1. Las construcciones e instalaciones deberán tener la superficie adecuada a sus requerimientos funcionales y las características exigidas por la legislación sectorial correspondiente, debiendo resolver a su costa las infraestructuras precisas para su funcionamiento.*

*2. Las edificaciones tendrán carácter aislado y se ubicarán minimizando su impacto paisajístico, con observancia de las distancias señaladas en el*

*planeamiento o en las legislaciones sectoriales que fueran de aplicación por colindancia a bienes de dominio público.*

*3. La propiedad llevará a efecto satisfactoriamente la ordenación interior de la parcela, previendo los aparcamientos necesarios y el tratamiento de la parcela con arbolado, cultivos o jardinería, y asumirá el compromiso de contribuir a las cargas que conlleve el futuro desarrollo urbanístico, con las garantías económicas que se fijan en esta ley.*

*4. Cuando las actuaciones, por su carácter extensivo o complejidad, requieran una ordenación integral, se señalará expresamente en la autorización la necesidad de formular y aprobar un Plan Especial y las exigencias que se consideren oportunas para garantizar su adecuada inserción territorial.*

*5. En todo caso deberá justificarse la adecuación de las construcciones e instalaciones a la legislación sectorial correspondiente.*

#### **IV. Competencia y alcance de la autorización excepcional por interés público.**

Según establece el artículo 104 de la LOTURM, corresponde al consejero competente en materia de urbanismo la autorización de los usos y edificaciones excepcionales por razones de interés público, sin perjuicio de la delegación de la competencia, conforme a las disposiciones aplicables.

La consideración y declaración del interés público de una determinada actuación no se deriva propiamente de los informes técnicos o jurídicos, sino que, una vez acreditado el cumplimiento de los requisitos exigibles, corresponde a la autoridad competente el pronunciamiento motivado pero, de alguna manera, discrecional, por razones de oportunidad territorial, impulso y desarrollo económico, creación de empleo, etc., lo que puede presuponerse cuando todas las administraciones afectadas concurren favorablemente a su resolución.

Deberá quedar suficientemente justificada la necesidad de su emplazamiento en medio rural y su ubicación en el sitio elegido, por los requerimientos específicos y la no disponibilidad de suelo ordenado y adecuado para su localización en el municipio, debidamente justificado el cumplimiento de los requisitos señalados en el planeamiento urbanístico y en los instrumentos de Ordenación Territorial correspondientes y resueltas adecuadamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento.

La LOTURM remite al planeamiento y en su caso a la planificación territorial para el establecimiento de los requisitos exigibles a estas actuaciones de interés público, que pueden ser flexibles y abiertos, en función de las necesidades específicas, para no condicionar excesivamente su implantación, a diferencia de los requisitos que se fijan para los usos propios permitidos directamente por el plan, cuya autorización es de carácter reglado y no sujeta a discrecionalidad.

Acreditado el cumplimiento de estos requisitos exigibles, corresponde a la Administración Regional, a la vista de todas las circunstancias que concurren en el expediente, suficientemente analizadas, la declaración del interés público de la actuación, mediante la autorización del uso excepcional.

La valoración de la concurrencia de interés público, concepto muy estrictamente conectado con las características y finalidades perseguidas en cada caso concreto, debe realizarla el órgano competente de la Comunidad Autónoma ponderando la intensidad de los intereses y bienes jurídicos en juego pero, para que este juicio sea adecuado, requiere que los informes obrantes en el

expediente permitan inferir la excepcionalidad de la implantación, especialmente el pronunciamiento expreso del Ayuntamiento, a través del órgano competente, y los motivos que coadyuvan en la posible autorización.

La jurisprudencia ha remarcado la excepcionalidad de este procedimiento y la necesidad de que estas autorizaciones, sobre todo cuando afectan a actividades industriales, comerciales o de negocio en general, deben interpretarse restrictivamente, así como la necesaria valoración sobre la necesidad de emplazar la actividad en el medio rural.

#### **V. Tramitación del procedimiento.**

La tramitación de las autorizaciones por interés público se realizará conforme a lo establecido en el art. 104 de la LOTURM:

*1.º- La tramitación se iniciará en el ayuntamiento correspondiente, con la documentación necesaria para justificar los requisitos fijados para cada caso.*

*2.º- El ayuntamiento la someterá a exposición pública como mínimo durante veinte días en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, finalizada la cual remitirá el expediente completo, debidamente informado por la corporación, a la Comunidad Autónoma, que recabará los informes necesarios para su justificación.*

*3.º- Transcurridos cuatro meses desde la presentación de la solicitud sin que haya sido notificada resolución expresa, se entenderá desestimada.*

*4.º- La autorización por interés público de usos y edificaciones en suelo no urbanizable estará gravada con un canon por uso excepcional en cuantía del 1% del presupuesto de ejecución material, excepto en aquellos supuestos de titularidad o utilidad pública declarada.*

Se significan las siguientes cuestiones aclaratorias respecto al procedimiento:

La tramitación de un expediente de autorización excepcional por interés público para usos y edificaciones en suelo no urbanizable o urbanizable sin sectorizar requiere que, en la tramitación administrativa de naturaleza bifásica (municipal y autonómica), queden perfectamente determinados, cuando el órgano deba resolver el mismo, la concurrencia de todos y cada uno de los requisitos que exige la legislación aplicable.

El artículo 104 (en concordancia con lo que ya establecía el artículo 86 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia) determina que la solicitud se presentará en el Ayuntamiento correspondiente acompañada de la documentación necesaria para justificar el cumplimiento de los requisitos fijados, por lo que en el expediente debe quedar debidamente acreditado (antes de la tramitación autonómica) que el Ayuntamiento ha analizado la concurrencia de la documentación necesaria para justificar el cumplimiento de los requisitos.

Por tanto, la intervención municipal no es aséptica sino que debe entrar en la concurrencia de todos los requisitos, de tal forma que si considera el Ayuntamiento que no concurren éstos, incluso el interés público, puede desestimarse inicialmente la tramitación del mismo o remitirse a la Consejería competente con informe negativo. Especial importancia tiene el pronunciamiento del Ayuntamiento sobre las alegaciones emitidas en el periodo de exposición pública que deben ser debidamente informadas e incorporadas al expediente.

A mayor abundamiento, el mismo artículo 104, determina que, una vez finalizada la información pública, se remitirá el expediente completo, debidamente informado por la Corporación, a la Comunidad Autónoma. Esta referencia a la

Corporación determina que el informe sea formalizado como corresponda, bien sea Decreto de Alcaldía, acuerdo de Junta de Gobierno o Decreto de Concejal Delegado.

La prescripción del plazo de resolución debe entenderse desde la presentación de la solicitud ante la CARM, plazo que podrá quedar suspendido por la notificación de deficiencias o por considerarse incompleto el expediente.

#### **VI. Informes necesarios.**

Se atribuye a la CARM el recabar los informes que se consideren necesarios antes de la resolución de la autorización, lo que no excluye la posibilidad de que sean solicitados y aportados en la fase de tramitación municipal, debiendo considerarse como necesarios, además de los que resulten preceptivos por aplicación de la legislación sectorial específica, los que resulten determinantes para la consideración del interés público de la actuación por razón del uso específico.

En los supuestos en que sea exigible, conforme a la legislación ambiental, la evaluación ambiental de proyectos, la autorización por interés público deberá resolverse de forma previa y condicionarse al resultado de la citada evaluación.

De forma orientativa, se señalan los siguientes Informes necesarios por afecciones de la legislación sectorial que, cuando no dependen de la CARM, deberán ser recabados por el solicitante:

Carreteras Regionales o Estatales: D.G. de Carreteras o Demarcación del Estado.

Cauces o zonas inundables: CHS

Ferrocarriles: ADIF.

Costas: Administración estatal o regional.

Vías pecuarias: órgano ambiental

Espacios de protección natural: órgano ambiental

BIC, zonas arqueológicas: D.G. de Bienes Culturales.

Regadíos del Trasvase, zonas agrícolas de interés: D.G. con competencias en agricultura.

En función del uso específico, se consideran necesarios y determinantes los siguientes informes:

Dotaciones, Equipamientos y alojamientos de grupos específicos:

Educativos (D.G. Educación)

Sanitarios (D.G. Sanidad)

Centros Asistenciales (D.G. Asuntos Sociales)

Infraestructuras: Administración competente en cada caso.

Establecimientos turísticos: Instituto de Turismo.

Actividades industriales y productivas: D.G. Industria, D.G. Medio Ambiente, o Agricultura, en función de la materia.

VII. Condiciones y requisitos. Documentación.

La solicitud de autorización excepcional debe ir acompañada de la justificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos señalados en la LOTURM, en la legislación sectorial y en la planificación territorial o municipal que le sea de aplicación.

A tal efecto deberá presentarse la documentación necesaria suscrita por el titular y acompañada de la documentación técnica precisa para describir y

justificar el objeto de la solicitud, a nivel de anteproyecto, relacionándose, de forma no exhaustiva, la siguiente:

- Memoria-resumen de la actuación, describiendo expresamente el número y superficie de todos los elementos y construcciones (prefabricadas o no) que la componen, obras a realizar, cuadro de superficies y presupuesto de la actuación.

- Se desglosará el presupuesto de ejecución material, referido a las edificaciones y construcciones a efectos de aplicación del canon del 1% en el caso de uso excepcional en suelo no urbanizable o la tasa correspondiente fijada en la ley de presupuestos para dichas autorizaciones.

- Justificación de las condiciones generales que impone la normativa urbanística municipal de aplicación para las actuaciones de interés público y de la adecuada inserción en la estructura territorial, resolviendo las infraestructuras necesarias.

- Justificación de su ubicación, argumentando la excepcionalidad e interés público de la actuación, la necesidad de su localización fuera del suelo urbano o urbanizable sectorizado.

- Justificación de acceso rodado a la instalación, con definición del itinerario de acceso desde las vías principales, titularidad de los caminos, características, estado y condiciones para soportar el tráfico previsto.

- Justificación de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Suelo Industrial de la Región de Murcia, en su caso.

- Justificación de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial que corresponda en su caso: Litoral, del Noroeste, Altiplano, del Río Mula, Vega Alta y Oriental, etc., según la fase de tramitación en la que se encuentren.

- Solución de las infraestructuras precisas para su funcionamiento (abastecimiento de agua, suministro eléctrico, saneamiento de aguas residuales, etc.), aportando al menos: definición de las soluciones previstas, puntos de entronque a las distintas infraestructuras e informes de las compañías suministradoras.

- Acreditación de la disponibilidad de los terrenos adscritos a la actuación, mediante escrituras de propiedad, información catastral, nota simple registral actualizada y, en su caso, contratos de arrendamiento o cesión entre el propietario y el solicitante.

- En su caso se acompañará documentación que acredite la legalidad o antigüedad de las construcciones existentes (licencia urbanística y actividad, autorización excepcional del Órgano Autónomo si existiera).

- Para actuaciones en suelo no urbanizable se aportará estudio de paisaje, con el contenido y documentación indicados en los arts. 45 a 47 de la LOTURM.

- Para actuaciones en suelo urbanizable sin sectorizar, se requerirá el compromiso de contribución a las cargas urbanísticas del futuro desarrollo y de depositar las garantías económicas fijadas en la Ley, así como acreditación de que no se han alcanzado los límites de aplicación del régimen transitorio.

- Cuantificación de los puestos de trabajo directos e indirectos que supone la implantación de la actividad propuesta.

- Inversión global de la misma.

- Se acompañarán planos de planta y secciones a escala adecuada a su objeto:



Plano de situación de la parcela (escala 1:5.000), realizado sobre cartografía básica regional y orto-fotografía actualizada del SITmurcia.

Plano de zonificación de planeamiento vigente y, en su caso, en tramitación, ubicando la parcela y señalando la clasificación y calificación urbanística del terreno.

Plano de ordenación interior de parcela con sus dimensiones y superficie, ubicando todos los elementos de la actuación con la superficie que ocupan y la separación a cada uno de sus linderos. Se indicarán accesos, vallados, circulaciones, acopios, aparcamientos, etc. y se acotará la distancia a otras afecciones como carreteras, cauces, etc.

Murcia, a 13 de diciembre de 2017.—El Consejero de Presidencia y Fomento, Pedro Rivera Barrachina.