

Expediente Núm. 285/2018
Dictamen Núm. 105/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de abril de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por mayoría, con el voto en contra de la Consejera doña María Isabel González Cachero y del Consejero don Jesús Enrique Iglesias Fernández, el siguiente dictamen. Formuló voto particular, que se adjunta como anexo, la Consejera doña María Isabel González Cachero.

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 6 de noviembre de 2018 -registrada de entrada el día 7 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio por presunta nulidad de pleno derecho de las licencias concedidas a un camping para la ampliación de la zona de acampada y la construcción de un edificio.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución del Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Llanes de 19 de abril de 2012, se concede a una licencia de obras para la ampliación de campamento de turismo y construcción de edificio auxiliar en Celorio.

Con fecha 25 de marzo de 2014, el Concejal Delegado acuerda conceder una nueva licencia de obras para modificado de proyecto básico y de ejecución de ampliación del campamento de turismo señalado.

2. El día 14 de julio de 2016, la Jefa del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias traslada al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Llanes la Resolución adoptada con la misma fecha por el Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en virtud de delegación, por la que se solicita al Ayuntamiento "que proceda a revisar las licencias de fecha 19 de abril de 2012 y de 25 de marzo de 2014", ya que incurren en "infracción grave de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248 del Texto Refundido sobre Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TROTU), aprobado por (...) Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril", por lo que serían nulas de pleno derecho según lo establecido en el "art. 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

Según se explica, el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) establece en su apartado 3.2, titulado "Propuestas de planeamiento en el suelo exterior al de protección de costas ocupado por campamentos de turismo", que "en el suelo exterior al de protección de costas ocupado por campamentos de turismo que figuran listados y categorizados por

el POLA como AA y A dicho uso quedará provisionalmente fuera de ordenación hasta tanto sea realizado y aprobado el Plan Especial de Campamentos de Turismo Costeros". Se indica que el campamento de turismo de que se trata "se categoriza como AA en el apartado LI.62.2 del POLA (...), es decir, presentando un impacto paisajístico severo que exigiría su desaparición en el plazo más breve posible a reserva de lo que en los aspectos instrumentales defina el futuro Plan Especial de Campamentos de Turismo", y que dado que "sus características y emplazamiento resultan incompatibles con una mínima sensibilidad ambiental o paisajística" no es posible "variar su categorización".

Tras poner de manifiesto que "el concejo de Llanes carece de planeamiento urbanístico y que, por tanto, no existe ninguna ordenación urbanística municipal que regule esta clase de usos", se afirma que "la CUOTA entiende que el apartado 3.2 de la normativa del POLA resulta de directa aplicación al campamento de turismo (...), por lo que el mismo estaría en situación de fuera de ordenación provisional". Finalmente, considerando que "el propio POLA establece un régimen específico para las edificaciones fuera de ordenación en el apartado o artículo 1.6, conforme al cual estarán prohibidas las obras de ampliación, a excepción de las necesarias para su consolidación y mantenimiento", y que "los artículos 107.2 del TROTU y 292.2 del ROTU disponen que en las construcciones e instalaciones fuera de ordenación no podrán realizarse obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble", se concluye que "la licencia otorgada (...) con fecha 19 de abril de 2012, que amparaba una ampliación del campamento de turismo de 6.763,27 m², incluyendo 37 nuevas plazas de 60 m² cada una y un nuevo edificio auxiliar de 192,5 m², y la licencia (de) 25 de marzo de 2014 para modificación de proyecto básico y de ejecución de ampliación del campamento de turismo (...), que autoriza un aumento de la ampliación a 7.693,62 m², incluyendo en este caso 45 nuevas plazas en total,

no resulta compatible con el régimen de fuera de ordenación provisional en el que se encuentra el camping”.

3. Mediante Resolución de la Alcaldesa en Funciones de 29 de agosto de 2016, se inicia el procedimiento de revisión de oficio de las licencias otorgadas con fechas 19 de abril de 2012 y 25 de marzo de 2014, y se dispone dar audiencia a los interesados por un plazo de quince días.

4. El día 18 de octubre de 2016, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Llanes un escrito de alegaciones al inicio del procedimiento de revisión de oficio que suscribe la representante de la comunidad de bienes titular del camping en el que se afirma que en la ampliación del campamento de turismo “no existe ninguna parcela afectada por usos incompatibles con las determinaciones del POLA”.

Manifiesta que las fincas afectadas “están consideradas como ‘suelo urbano’” atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Suelo estatal, pues cuentan “con los servicios básicos exigidos por la normativa de aplicación”, lindan con camino público, además de poseer abastecimiento y saneamiento de agua y conexión a red eléctrica “y, sobre todo, linda con la parcela sobre la que el ‘camping (...)’ se enclava, que está en funcionamiento y que, obviamente, cumple con los servicios necesarios para considerarse como urbana desde hace 50 años”.

Señala que “atendiendo al Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (...) las parcelas antedichas están fuera del ámbito de protección que establece el repetido instrumento urbanístico”. Destaca que el propio POLA en sus “consideraciones previas”, apartado 0.11, indica que el Plan “no entra por lo general en el tratamiento del suelo puramente urbano de las villas costeras y otros núcleos de similar importancia”, en la medida en que “este tipo de suelo es estudiado en los planes generales con un grado de detalle en el que probablemente el POLA no debe de entrar”, y pone de relieve que “en la parte

segunda del POLA, bajo la rúbrica `consideraciones urbanísticas`, punto 6, `Tratamiento de los núcleos rurales`, apartado 6.2”, se mencionan entre los “núcleos a tratar mayoritariamente como suelo urbano” los de “Barru y Celorio”. Por ello, concluye que “el POLA contradice las pretensiones de la CUOTA”.

Entiende que la resolución autonómica “parte de la errónea categorización del camping (...) como AA”, y que en la tabla que anexiona el POLA no se incluye al camping en cuestión en ninguna de las categorías en las que los campamentos de turismo se clasifican conforme al citado Plan. Además significa que, en cualquier caso, conforme establece el POLA “en la parte cuarta (...), `Normativa`, capítulo 3, `Condiciones del POLA para el suelo exterior al de protección de costas`, apartado 3.2, `Propuestas de planeamiento en el suelo exterior al de no urbanizable de costas ocupado por campamentos de turismo`”, tanto las categorizaciones como las condiciones de fuera de ordenación impuestas a los campamentos de turismo categorizados como AA y A “tienen carácter provisional hasta tanto sea realizado y aprobado el Plan Especial de Campamentos de Turismo Costeros”, lo que a su juicio implica que “se trata de una recomendación, no de una norma imperativa”.

Afirma que la revisión pretendida atentaría contra los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, lealtad, objetividad, buena fe, “coherencia y congruencia administrativas”, confianza legítima y seguridad jurídica, y solicita que “se declare la nulidad de la resolución con archivo del expediente administrativo”.

5. Se incorpora al expediente, a continuación, el Acuerdo adoptado el 21 de diciembre de 2016 por la Permanente de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA), mediante el que se atiende a la consulta efectuada por el Ayuntamiento de Llanes sobre la respuesta que ha de darse a las alegaciones formuladas por los titulares del camping. En él se analiza, en primer lugar, si los terrenos afectados debían clasificarse como suelo urbano -como pretenden los interesados- o no; al

respecto, se parte de considerar que resulta de aplicación “lo que establece la disposición transitoria séptima, apartado 2, del TROTU: `en el suelo urbano del concejo de Llanes, mientras no exista planeamiento o norma urbanística que lo autorice, no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas medidas en cada punto del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables. Cuando se trate de solares enclavados en núcleos o manzanas edificados en más de dos terceras partes, los Ayuntamientos podrán autorizar alturas que alcancen la media de los edificios ya construidos conforme a la disposición séptima del TROTU, correspondiendo el otorgamiento de la licencia al Ayuntamiento, teniendo la consideración de suelos urbanos aquellos que cumplan de forma reglada con los requisitos establecidos en el artículo 113 y siguientes del TROTU´”. Según la CUOTA, “lo que deba entenderse como suelo urbano a los efectos de dicha disposición transitoria ha sido ya determinado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en Sentencias de fechas 26 de febrero de 2015 (...) y 9 de marzo de 2015 (...), en las que se señala que `por lo que al referirse a suelo urbano, «edificación» y «alturas», sin ningún otro condicionante, se está refiriendo a suelo urbano consolidado y así aparece reforzado a continuación en el último inciso de dicho apartado 2 al referirse a solares enclavados en núcleos o manzanas edificadas en más de dos terceras partes y edificios construidos´./ En consecuencia, las licencias (...) solo se podrían conceder legalmente si los terrenos afectados hubieran sido suelo urbano consolidado, circunstancia que no se encuentra en modo alguno acreditada”, con lo que “para la ampliación del campamento de turismo no podían concederse”.

A propósito de la aplicación del POLA al campamento de turismo, realiza la CUOTA las siguientes consideraciones: “los campamentos de turismo categorizados como AA y A, situados dentro de suelo no urbanizable de costas, son un uso prohibido. Ahora bien, el camping (en cuestión) está situado en suelo urbano, en el exterior del suelo no urbanizable de costas, por lo que no se rige por este régimen jurídico”. Al mismo le sería de aplicación, según se

indica, “el capítulo 3”, que “en el apartado 3.2, sobre propuestas de planeamiento en el suelo exterior al de no urbanizable de costas ocupado por campamentos de turismo, señala lo siguiente: `En el suelo exterior al de protección de costas ocupado por campamentos de turismo que figuren listados y categorizados por el POLA y en los casos categorizados como B y C figurará provisionalmente como uso permitido el de campamento de turismo. En los casos categorizados como AA y A dicho uso quedará provisionalmente fuera de ordenación./ Estas condiciones, así como todas las categorizaciones, tienen carácter provisional hasta tanto sea realizado y aprobado el Plan Especial de Campamentos de Turismo Costeros en coordinación con el organismo regional competente en materia de turismo´”. Entiende la CUOTA que “este apartado resulta de aplicación (al camping en cuestión), pues se trata de un campamento situado fuera del suelo no urbanizable de costas, en suelo urbano, para el que el POLA propone en el apartado LI.62.2 del tomo 6 (...) que debe ser categorizado como AA, presentando un impacto paisajístico severo que exigiría su desaparición en el plazo más breve posible a reserva de lo que en los aspectos instrumentales defina el futuro Plan Especial de Campamentos de Turismo (también aparece categorizado como AA en los planos del POLA)”. Tales propuestas deben considerarse, según se afirma, como “determinaciones legales sustantivas de directa aplicación sobre adaptación al entorno, precisamente para evitar la concesión de licencias de ampliación de la zona de acampada que agraven aún más el impacto paisajístico actual del campamento de turismo (...). De ahí que entendamos que, ante el vacío de planeamiento existente en las fechas de concesión de las licencias en el concejo de Llanes, estas deberían de haberse denegado”.

6. Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Patrimonio, Urbanismo y Planeamiento de 19 de diciembre de 2017, y considerando que han transcurrido más de seis meses desde la incoación del procedimiento de revisión de oficio, se acuerda iniciar uno nuevo, de lo que se da traslado al Abogado consistorial,

a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias, a la comunidad de bienes titular del camping y a la asociación interesada para que presenten las alegaciones y sugerencias que estimen oportunas durante un plazo de quince días.

7. El día 9 de febrero de 2018, la representante de los titulares del camping presenta en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Asturias un escrito -dirigido al Ayuntamiento de Llanes- en el que, tras reiterar las alegaciones formuladas al inicio del procedimiento, manifiesta que “la revisión pretendida es claramente improcedente, por cuanto no solo no existe norma imperativa alguna que haya resultado vulnerada, sino que además el suelo en el que se encuentra ubicado el camping (...) es urbano, fuera de la línea de protección de costas y en un entorno terciario (...), sin que suponga una discordancia significativa con los elementos paisajísticos ya presentes en las inmediaciones, y la calificación del mismo como de impacto paisajístico severo obedece a una apreciación subjetiva que en modo alguno puede justificar una medida tan grave como la que ahora se pretende”. Afirmo que la revisión de oficio de las licencias “atenta contra la buena fe y la seguridad jurídica garantizada constitucionalmente”, y manifiesta que de proceder a la revisión de oficio de los actos de concesión de las licencias “se generaría un perjuicio a mi representada de muy difícil reparación que habrá de ser indemnizado”.

8. El día 13 de marzo de 2018, y a petición de la Técnica de Administración General de Urbanismo, emite informe la Arquitecta Municipal del Ayuntamiento de Llanes sobre la clasificación de las parcelas afectadas, que son las número 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 64, 77 y 87. Señala, en cuanto a las parcelas 33 a 39, ambas incluidas, que, dado que “los terrenos no estaban transformados, como tampoco estaban incluidos en áreas consolidadas por la edificación en al menos dos terceras partes de su superficie o se habían urbanizado en ejecución del planeamiento”, no podían ser clasificadas como “suelos urbanos, según los

artículos 113 y 114 del Decreto Legislativo 1/2004 del Principado de Asturias, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TROTU) y de los artículos 299, 300 y 302 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (ROTU)“.

Aclara que “ninguna de las parcelas consideradas se encontraba integrada en la malla urbana de Celorio, ya que no existía una bolsa definida por viarios perimetrales estructurales del núcleo que se asemejara a las características del resto de manzanas urbanas consolidada del mismo./ Como además el entorno tampoco reuniría las condiciones (...) establecidas en los artículos 137 TROTU (y) 146 ROTU para ser considerado núcleo rural, ni figuran las parcelas afectadas por el POLA, se deduce por tanto, y según se establece en el acuerdo de CUOTA (...), que en aquel momento las parcelas se encontraban en situación de resto de suelo no urbanizable”.

Respecto a las parcelas 77 y 87, precisa que “se encuentran dentro de la delimitación establecida por el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano -POLA- de aprobación definitiva (el) 23 de mayo de 2005. Se entiende consecuentemente que en aquel momento se encontraban en la situación de suelo no urbanizable de costas”.

Finalmente, y en relación con la parcela 64, señala que “teniendo en cuenta la estructura parcelaria, tanto de la finca como de su entorno inmediato, así como el tejido edificado y la red de viarios del área donde se encuadraba, se entiende que los terrenos estaban incluidos en áreas consolidadas por la edificación en al menos dos terceras partes de su superficie. Puede por tanto ser clasificada como suelo urbano consolidado”.

9. Con fecha 14 de marzo de 2018, la Técnica de Administración General de Urbanismo suscribe propuesta de resolución en la que señala que “las alegaciones formuladas por la representación de la mercantil (...) con fecha 15

de febrero del corriente son, básicamente, reiteración de las ya aducidas el 18 de octubre de 2016, analizadas y consideradas en el acuerdo de CUOTA de fecha 21 de diciembre de 2016”.

Indica que en la fecha en la que se concedieron las licencias no existía plan general de aplicación, rigiendo lo establecido en la disposición transitoria séptima del TROTU, debiendo tenerse por suelo urbano, a los efectos de la citada disposición, el suelo urbano consolidado siguiendo la interpretación efectuada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias. Tras destacar que en el informe emitido por la Arquitecta Municipal el 13 de marzo de 2018 se concluye motivadamente que las parcelas 33 a 39 y las parcelas 77 y 87, sobre las que se amplió el campamento de turismo, eran suelo no urbanizable de costas, frente a la parcela 64, sobre la que se construyó un edificio auxiliar que era suelo urbano consolidado, entiende que “no pueden admitirse las reiteradas alegaciones de la mercantil interesada, puesto que si bien es cierto que el camping (...) está situado en suelo urbano (...) esa afirmación no es aplicable a la zona ampliada, que es la que aquí se examina única y exclusivamente”.

Pone de relieve, asimismo, que “el artículo 335 del ROTU determina que son usos incompatibles y prohibidos en suelo no urbanizable de costas los restantes usos, en especial la edificación residencial salvo en los núcleos rurales y las caravanas e instalaciones semejantes; en el mismo sentido se manifiesta el artículo 135.1.c) del TROTU”, y que “el artículo 1.6 del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano” dispone que “en las edificaciones preexistentes emplazadas en suelo no urbanizable de costas y no acordes con este documento estarán prohibidas las obras de reforma interior con o sin ampliación, a excepción de las que por ser necesarias para su consolidación y mantenimiento sean autorizadas por la CUOTA”.

Significa que “el artículo 43.4 de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, al referirse a los campamentos de turismo, preceptúa que cualquier reforma que implique nuevas construcciones estará

sometida a control y estudio de impactos previos a su autorización”, y que “el artículo 4 del Decreto 280/2007, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Campamentos de Turismo, dispone que en las proximidades del litoral la ubicación de los campamentos de turismo se realizará fuera de la zona de 500 metros, medidos desde el límite interior de la ribera del mar, y el artículo 48, al regular las modificaciones, establece que cuando la reforma del camping implique nuevas construcciones la autorización solo podrá otorgarse si el proyecto ha sido sometido a una evaluación preliminar de impacto ambiental”.

Finalmente, propone desestimar las alegaciones presentadas por la representación de los titulares del camping y declarar nulas las licencias de fecha 19 de abril de 2012 y 25 de marzo de 2014, notificar a los interesados la “declaración de nulidad de los actos administrativos mencionados” y remitir el expediente al Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen.

10. Con fecha 21 de marzo de 2018, la Alcaldesa en Funciones del Ayuntamiento de Llanes resuelve desestimar las alegaciones presentadas por la representación de los titulares del camping, declarar nulas las licencias, notificar a los interesados la declaración de nulidad y remitir el expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para la emisión del preceptivo dictamen.

11. El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el 3 de mayo de 2018, dictamina que, terminado el procedimiento mediante Resolución de la Alcaldía de 21 de marzo de 2018 por la que se declara la nulidad de las licencias, no cabe evacuar ya la consulta solicitada, advirtiendo no obstante a la Administración municipal que, al objeto de conjurar la nulidad del procedimiento que eventualmente pudiera declararse en vía judicial por omisión del trámite esencial de consulta previa habilitante y de apreciar que no concurre ninguno de los límites impuestos por la Ley al ejercicio de la revisión, puede revocar la resolución finalizadora del procedimiento e

iniciar uno nuevo a cuyo efecto habrá de instar de este Consejo, una vez ultimada la instrucción, el preceptivo dictamen.

12. Con fecha 21 de junio de 2018, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Llanes dicta Resolución por la que revoca la anterior de la Alcaldía de 21 de marzo de 2018, y por Resolución de 22 de junio de 2018 dispone iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio de las licencias y dar audiencia a los interesados por un plazo de quince días. Obran en el expediente los justificantes de las notificaciones efectuadas.

13. El día 5 de julio de 2018 se recibe en el Registro General del Ayuntamiento de Llanes un escrito de alegaciones que suscribe el Técnico de Administración General de Urbanismo del Ayuntamiento de Llanes en la fecha en que se concedieron las licencias de cuya revisión se trata, firmante en su día de un informe favorable para la ampliación del camping elaborado -según señala- en el entendimiento de que al mismo y a las parcelas contiguas para su ampliación les correspondía la clasificación de suelo urbano, "no estando incluidos en el ámbito del Plan Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) ni en suelo no urbanizable de costas".

Explica que el camping constituye "una instalación turística establecida en su lugar de implantación hace más de medio siglo, mucho antes, entre otros, que la aprobación de la Ley de Costas, 22/1998, de 28 de julio", y que la ampliación se promovió sobre dicha instalación "y un grupo de siete parcelas catastrales de la misma propiedad" colindantes al mismo que ocupan "el suelo existente hasta la delimitación del POLA" y "forman un conjunto territorial unitario de uso turístico". Señala que "el conjunto territorial mencionado está situado en la esquina noroeste del casco urbano de Celorio", y que en esa parte del casco urbano el camping "no es el único ámbito consolidado por uso y edificaciones, sino que a su alrededor, al norte y este, entre el camping y el mar, se encuentra una buena parte del resto del área consolidada por la

edificación del núcleo urbano, ya que esta constituye una zona urbanizada y edificada, de uso residencial y terciarizada, por la existencia en ella de diversas instalaciones hoteleras y hosteleras". Afirma que, por tanto, no existe "discordancia paisajística ni de uso alguna entre el (camping) y su ampliación y su entorno, el cual es de características plenamente urbanas". Refiere que "el ámbito del (camping) se encuentra a unos 100 m/150 m al sur de la ribera del mar y a unos 240 m/310 m al oeste de la misma, no estando afectado por la Ley de Costas al corresponderle la clasificación de suelo urbano, resultando cubierto de vistas al sur por el monte allí existente y al este y norte, en dirección a las playas, por el resto de suelo urbano consolidado por la edificación". En cuanto al grupo de las siete parcelas catastrales adyacentes, indica que "se encuentra entre 115 m y 150 m al sur de la ribera del mar, no estando afectado por la Ley de Costas por su clasificación como suelo urbano, resultando cubierto de vistas al sur por el monte y al este por el propio ámbito" del camping. Aclara que el citado conjunto territorial "fue incluido como suelo urbano en el PGOU Llanes/TR 2003" y que el POLA fue aprobado posteriormente (por Acuerdo de la CUOTA de 23 de mayo de 2005) respetando la delimitación de los suelos urbanos, urbanizables y núcleos rurales en él establecidos; "razón por la cual la delimitación del suelo urbano, por ejemplo Celorio, definida en este Plan se convirtió en la delimitación del POLA en su zona de contacto".

Manifiesta que, dotado el camping de servicios urbanísticos de acceso viario, encintado de aceras, abastecimiento y evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica, servicio telefónico y red pública de alumbrado, el grupo de las siete parcelas adyacentes "podrían completar dichos servicios urbanísticos con unas mínimas obras ordinarias de conexión o enganche a las redes" y "podrían servirse, además, desde las redes y viario interior del camping". Asimismo, destaca que el camping y las parcelas para su ampliación "forman parte de un área consolidada por la edificación de Celorio en mucho más de dos terceras partes del total". Por ello, entiende que al grupo de las parcelas

adyacentes al camping “le corresponde la clasificación de suelo urbano, incluso en ausencia de planeamiento”.

Expone que el camping y las parcelas adyacentes “clasificado como suelo urbano en el PGOU LI, fue calificado en dicho Plan como dotacional hotelero 1 con el fin de constituir una `reserva de manera exclusiva para instalaciones de gran capacidad, para hoteles con más de cien habitaciones´ (artículo 10.45 PGOU LI)”, y que, dado que el ámbito del camping estaba consolidado, “se pretendió (...) que el Ayuntamiento de Llanes participara de las plusvalías que generaría la conversión, en el futuro, del camping en hotel de gran capacidad (10 % del aprovechamiento), para lo cual se consideró todo el conjunto territorial como no consolidado a esos solos efectos”. Entiende que “el conjunto territorial mencionado, como unidad urbanística especializada de uso turístico en suelo urbano que era, no quedaba fuera de ordenación” hasta la conversión del camping y los terrenos adyacentes en instalación hotelera de gran capacidad y, “en consecuencia”, no aprecia “inconveniente jurídico urbanístico alguno para que el uso turístico actualmente existente pudiera mantener, mejorar y ampliar sus instalaciones (...) hasta que la viabilidad empresarial hiciera posible la citada reconversión y gestionar, hasta su aprobación, el Estudio de Detalle”.

Sostiene que el modelo urbanístico del PGOU anulado “nunca fue puesto en duda”, por lo que “puede seguir siendo válido” en ausencia de planeamiento, y destaca que tras la anulación del Plan el POLA siguió vigente y, por tanto, la delimitación del mismo como no urbanizable de costas “no se extendió (...) sobre suelos que habiendo estado clasificados como suelo urbano en el PGOU LI no estuvieran edificados a su anulación”, pues la anulación del Plan, “siéndolo a efectos urbanísticos, no tenía nada que ver ni con los usos preexistentes legalmente establecidos en suelo urbano, como es el caso del (camping), ni con la existencia de los servicios urbanísticos (...), los cuales no desaparecieron a causa de dicha anulación”.

En definitiva, estima que los terrenos del camping y adyacentes constituían una “unidad urbanística especializada de uso turístico” a la que le correspondía la clasificación de suelo urbano con la consideración de consolidado en ausencia de planeamiento “por su dotación de servicios urbanísticos y grado de consolidación por la edificación, a la luz del artículo 113 (del) TROTU”. Estas condiciones se darían, según razona, en el grupo de las siete parcelas catastrales afectadas por la ampliación (parcelas 33 a 38) al “disponer de acceso rodado y de los servicios urbanísticos disponibles en el resto de la unidad urbanística especializada de uso turístico” que las engloba, y por estar incluidas en un área de Celorio “consolidada por la edificación en más de dos terceras partes de su superficie”, pues “constituye el 23,10 % (mucho menos de un tercio) del total de la unidad urbanística especializada de uso turístico a la que pertenece, y esto sin tener en cuenta el resto de suelo urbano consolidado por la edificación existente en su entorno, en cuyo caso la proporción de dicha área consolidada sería mucho mayor”.

Destaca que las parcelas 33 a 39 son agrupables al camping “como cuestión civil” y que dicha agrupación “no precisa de licencia municipal, dado que con ello no ha lugar a posibilidad alguna de adquisición oportunista de derechos urbanísticos ni a modificación de los mismos, y por tanto tampoco a la extensión del suelo urbano de Celorio en `mancha de aceite´”.

Reconoce que una de las siete parcelas, la 35, de “unos 360 m² de superficie y 13 m de ancho medio”, no es colindante con el camping, pero entiende que “al estar consolidada por la edificación en más de dos terceras partes de su superficie y haber sido clasificada como suelo urbano en el PGOU LI” dicha parcela “no puede ser clasificada como suelo no urbanizable de costas porque esta clasificación solo es aplicable, en los concejos costeros asturianos, al suelo del ámbito POLA”.

Pone de relieve que las parcelas 87 y 77, colindantes con las parcelas 33 y 35, “se encuentran dentro del ámbito delimitado del POLA con la clasificación de suelo no urbanizable de costas”, y que el uso de estas parcelas “para recreo

extensivo y ocio pasivo, en este caso para el (camping), está contemplado en el POLA como usos permitidos (...) o autorizables, previa autorización de la CUOTA, todo lo cual ha sido reconocido en el Acuerdo (de la) CUOTA de 15 de junio 2016 (...). Consecuentemente con ello, estas parcelas no pueden ser utilizadas para área de acampada y no forman parte de la unidad urbanística especializada de uso turístico en suelo urbano anteriormente mencionada”, preguntándose a continuación sobre el sentido que tendría que “entre dichas parcelas de zona verde del (camping) y el ámbito del mismo, que es suelo urbano consolidado, el grupo de las siete parcelas 33 a 39, que forman parte de la unidad urbanística especializada de uso turístico en suelo urbano antes mencionada, fueran suelo no urbanizable”, pues “de esta manera resultaría un suelo no urbanizable interpuesto entre el (camping) y sus zonas verdes situadas en el ámbito (del) POLA”.

Entiende, por otra parte, que el POLA “ha de considerarse, en el caso de los campamentos de turismo, un diagnóstico de partida que se plantea como recomendaciones no vinculantes o propuestas de planeamiento, no como mandatos normativos, quedando pendiente de que en la segunda fase del POLA se desarrolle y apruebe el Plan Especial de Campamentos de Turismo Costeros. Por otra parte, el POLA no entra en suelo clasificado como urbano y, finalmente, en la tabla donde aparece el listado y categorización de campamentos de turismo no aparece el camping” en cuestión, “entendiéndose como razón para ello que su suelo estaba clasificado como urbano cuando la aprobación del POLA”.

Razona que “el PGOU LI nunca fue objeto de modificación puntual del planeamiento que incluyese recomendaciones, propuestas o sugerencias del POLA” en relación con el camping; “razón por la cual los citados planeamientos del POLA, incluidos los del LI.62.2, nunca alcanzaron el valor de mandato normativo”.

Considera, por otra parte, que “el concepto urbanístico de ‘manzana’ que se maneja en el informe de la Arquitecta Municipal parte de una rigidez

interpretativa que solo concibe dicho concepto como ` (...) bolsa (de suelo, se entiende) definida por viales perimetrales estructurales (...)´, desconociendo otros tipos de piezas estructurales del núcleo o ` manzanas´ que, como en el caso del ámbito del (camping), el grupo de las siete parcelas colindantes al oeste del mismo y las parcelas, edificadas o no, existentes al este del (camping), todo ello suelo urbano de Celorio (cerca de cuatro hectáreas) no forma una bolsa de suelo definida por viales perimetrales estructurales”.

Respecto a la legislación sectorial de turismo, y más concretamente sobre el Decreto 280/2007, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Campamentos de Turismo -cuyo artículo 4 “exige el cumplimiento de la normativa vigente sobre régimen del suelo y ordenación territorial y urbanística para la instalación de cualquier campamento de turismo” y que “se tenga en cuenta la necesaria preservación de los valores naturales o urbanos, artísticos, paisajísticos, agrícolas o forestales del territorio”, así como que “en las proximidades del litoral la ubicación de los campamentos de turismo se realice fuera de los 500 m desde la ribera del mar”-, señala que “el conjunto territorial mencionado, dada su clasificación como suelo urbano y uso turístico como campamento de turismo, no presenta valores naturales ni urbanos, así como tampoco artísticos o paisajísticos merecedores de preservación, dado que se encuentra a más de 100 m de la ribera del mar, en una zona urbanizada, edificada y terciarizada”, ni “valores agrícolas ni forestales merecedores de preservación”, y que “la limitación de los 500 m corresponde a la definición del área de influencia de la costa, según la Ley de Costas, siendo esta limitación de aplicación en suelos clasificados como suelo no urbanizable pero no en suelo urbano; clasificación para la cual la única limitación derivada de dicha ley es la correspondiente al área de servidumbre de protección de costas, que en suelo urbano es de 20 m desde la ribera del mar cuando en suelo no urbanizable es de 100 m”. Respecto al artículo 48 de la misma norma -que impone, según indica, que “previamente a cualquier modificación del campamento de turismo que afecte a su titularidad, condiciones de la autorización y clasificación iniciales

deberá ser comunicada a la Administración turística autonómica”, y que “cuando la reforma implique nuevas construcciones la autorización (de la Administración turística autonómica, se entiende) solo podrá otorgarse si el proyecto ha sido sometido a evaluación preliminar de impacto ambiental”-, afirma que “solo pretende asegurar el control de la Administración turística autonómica y la preservación frente a los posibles daños o impacto ambiental que pudieran derivarse de nuevas construcciones en un campamento de turismo a los solos efectos de la autorización sectorial correspondiente”, lo que nada tiene que ver con la concesión de la ampliación de la licencia urbanística para la ampliación del camping, “cuya EPIA exigida, evidentemente deberá presentarse para la obtención de la autorización turística autonómica pertinente, previamente a la realización de las obras citadas, cuando convenga al promotor de todo ello, independientemente de la concesión de la licencia municipal”.

14. Con fecha 27 de julio de 2018, se recibe en el Registro General municipal un escrito de alegaciones que suscribe la representante de la comunidad de bienes interesada en el que manifiesta que “en la ampliación llevada a cabo en el camping (...) no existe ninguna parcela afectada por usos incompatibles con las determinaciones del POLA”. Afirma que las parcelas en las que se llevó a cabo la ampliación “contaban con los servicios básicos exigidos por la normativa de aplicación, pues lindan con camino público (carretera Barro-Celorio), posee abastecimiento y saneamiento de agua y conexión a red eléctrica, como se justificó en el proyecto precitado y, sobre todo, linda con la parcela de la misma propiedad sobre la que el (camping) se enclava”. Además, según señala, la zona ampliada “se encuentra en un área de Celorio consolidada por la edificación en más de dos terceras partes de su superficie”. Significa que el camping está “fuera del ámbito de protección de la Ley de Costas, en suelo urbano conforme al artículo 113 y siguientes del TROTU, razón por la que no puede resultar categorizado como de impacto paisajístico severo”, y que el

POLA, "que propone una clasificación de los campamentos de turismo en función de la compatibilidad con el medio en que están emplazados, no incluye al camping".

Finalmente, tras subrayar que el camping cumple con todos los requisitos recogidos en el Real Decreto 280/2007, que aprueba el Reglamento de Campamentos de Turismo del Principado de Asturias, concluye que "no se puede considerar fuera de ordenación", y que la revisión pretendida resulta totalmente improcedente por ser conforme a derecho las licencias, vulnera el artículo 14 de la Constitución y "atenta contra la buena fe y la seguridad jurídica".

Adjunta a su escrito un informe pericial suscrito por el Arquitecto redactor del POLA en el que relata que en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2005 se aprobaron "dos documentos urbanísticos distintos (...): el PGOU de 2002 -posteriormente anulado en 2007- y el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano aprobado en mayo de 2005". Explica que el PGOU de Llanes contemplaba dos subáreas diferenciadas en la zona: la designada con la letra A, categorizada como "suelo de costas", y la identificada con la letra B, categorizada como "suelo urbano, calificándolo como dotacional hotelero", y que el POLA, "que entró en vigor el 25 de agosto de 2005, delimitaba para toda Asturias el denominado suelo no urbanizable de costas, a distancias de la línea costera por lo general superiores a 500 m y pudiendo llegar a más de 1.500 m en algunos puntos, excepción hecha de su encuentro con los suelos urbanos, urbanizables o de núcleo rural, para los cuales el proceso de delimitación aplicaba diferentes compromisos, generalmente pactados con las autoridades locales./ Este es el caso del PGOU de Llanes, que en la línea del suelo de costas coincide en esos puntos con la envolvente del suelo urbano, urbanizable o de núcleo rural".

Analiza a continuación "la influencia del POLA en el caso que nos ocupa", considerando separadamente "dos cuestiones: la delimitación del suelo de costas y el tratamiento por el POLA de los campamentos de turismo". En

relación con la primera, indica que el instrumento del POLA se supeditó al PGOU "al considerar que dado lo reciente de su aprobación definitiva por parte de la CUOTA representa su criterio al respecto", y que "los criterios del Principado con respecto a la delimitación del suelo de costas han mostrado desde entonces una considerable estabilidad, como lo prueba que el Plan Especial del Suelo de Costas (...), cuya aprobación definitiva por la CUOTA tuvo lugar el 23 de septiembre de 2016, siga de forma rigurosa la línea tal como la trazó el POLA en 2005". Respecto al tratamiento por el POLA de los campamentos de turismo, reproduce "lo que la Memoria del POLA dice en su capítulo 11, denominado Parte Segunda, 11 Los Campamentos de Turismo: /`2. Para la organización de este proceso el POLA propone un diagnóstico inicial de los campamentos de turismo en función de una estimación de su grado de integración con el medio y de la posibilidad de integrarlos en el futuro convenientemente mediante la adopción de las adecuadas medidas correctoras./ Esta categorización, representada en la tabla adjunta, y que tiene carácter de recomendación no vinculante de planeamiento a los efectos de la aplicación del artículo 3.1.2 de la normativa del POLA, consta de 4 categorías denominadas AA, A, B y C en función de su grado de impacto paisajístico sobre el medio". Aclara el perito que "la tabla a la que se refiere (...) comprende un listado de 33 campamentos de turismo a lo largo de la costa asturiana entre los que no figura representado el camping" controvertido.

Significa que, a efectos de valorar el "cumplimiento en los terrenos de una consolidación por la edificación superior a dos tercios de su superficie total", en el caso concreto "existen dos formas diferentes de comprobación según la delimitación de la superficie a considerar en el cálculo./ La más lógica consistente en computar la proporción con respecto a la superficie total de la subárea B, delimitada entre la línea de costas al Oeste, la carretera de Barru a Celorio al Norte y el límite con la zona de relieve topográfico alterado al Sur./ La más desfavorable consistente en efectuar el cálculo solo con respecto a la parte de la subárea B propiedad de (la comunidad de bienes titular del camping)./

Pues bien: en la tabla adjunta (...) se computan particularizadamente ambos casos, obteniendo respectivamente el 84,82 % y el 82,67 % de consolidación por la edificación, en ambos casos superiores a cuatro quintos y cumpliendo sobradamente la proporción de dos tercios prescrita en el artículo 113.b) del TROTU”.

Por último, indica que “la forma del conjunto formado por la unión de la parte del camping edificada antes de 2012 y su ampliación posterior parece lógica y homogénea. La topografía es (...) favorable. El límite entre las partes inicial y ampliada tiene una dimensión razonablemente grande y presenta una forma favorable para la integración de ambas partes” y las “compleciones de los servicios se han ejecutado con facilidad, requiriéndose conexiones fáciles y de dimensión relativamente reducidas”.

Concluye que “la licencia concedida en 2012 y modificado de 2014 para la reforma y ampliación del camping (...) respeta la legalidad vigente en el momento de su otorgamiento”.

15. Con fecha 25 de octubre de 2018, se recibe en el Registro General del Ayuntamiento de Llanes la comunicación del Acuerdo adoptado por la Permanente de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio en sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2018, en el que se analizan las alegaciones formuladas por el técnico municipal autor de los informes favorables a las licencias de ampliación y la representación de la comunidad de bienes interesada. Parte de considerar el citado Acuerdo que las propuestas del POLA respecto del campamento de turismo constituyen una “recomendación no vinculante pero de directa aplicación en tanto no exista un planeamiento general que justifique o dé soporte a su no aplicación con motivación de los criterios que basen su inobservancia, así como la compatibilidad de la alternativa elegida con los fines de la ordenación del territorio” o, en otras palabras, “determinaciones legales sustantivas de directa aplicación”, si bien reconoce que “fuera de la parte normativa del POLA, en la parte segunda sobre

“Consideraciones Urbanísticas” se encuentran los “campamentos de turismo afectados por el documento en formato listado y efectivamente, tal y como exponen las alegaciones, (el camping en cuestión) no aparece recogido en el mismo”.

Reseña que el Plan anulado clasificaba el área afectada por la ampliación “como suelo urbano, en la categoría de no consolidado”, y que no preveía la “continuidad” del camping y “aún menos su ampliación, sino su desaparición a través del cambio de destino a dotacional hotelero de gran intensidad”.

Tras puntualizar que en los casos en que no se cuenta con planeamiento en vigor que defina gráficamente la determinación de las parcelas urbanísticas la CUOTA viene identificando “la parcela catastral con la parcela urbanística”, señala que “en el caso que nos ocupa de las 9 parcelas catastrales afectadas por el (camping) existente solo 2, la 32 y la 63, cuentan con acceso rodado, y este acceso se produce a través de la carretera LL 19 (*sic*), carretera Barro-Celorio, según el ‘Catálogo de carreteras de la Red del Principado’, perteneciente a la red local de 2.º orden también” con base en “la información gráfica que consta en el Sistema de Información Territorial del Principado de Asturias -SITPA- como ‘Mapa de Carreteras’./ En la alegación presentada por (el Técnico de Administración General de Urbanismo en la fecha en que se concedieron las licencias de cuya revisión se trata) se aduce que este tramo de carretera es ‘tramo urbano’, pero no se justifica esta aseveración”. Considera la CUOTA que “en vista de la consolidación por la edificación a ambos lados de la parcela 10 al Sur y 04 al Norte se entiende que es razonable considerar que la carretera constituye un tramo urbano hasta este punto, pero en el frente del (camping) no es un uso propiamente urbano, por lo que no se considera adecuado que sirva de base para considerar estas parcelas como consolidadas por la edificación./ No obstante, la aplicación estricta de estar consolidado por la edificación en 2/3 partes nos permite considerar travesía urbana como mínimo 1/3 más allá del tramo que se considera consolidado por la edificación al 100 % en ambos márgenes (hasta la parcela 10 al Sur y 04 al Norte) con lo

que hasta el frente de la parcela 63 (unos 40 m) y el frente completo de la parcela 32 podría considerarse que dan frente a travesía urbana”.

Concluye, por tanto, que “estas 2 parcelas catastrales podrían considerarse suelo urbano./ Respecto al resto de parcelas catastrales en que ya se ubicaba el (camping) la procedencia de considerar que dado que ya albergan un uso en conjunto, autorizado en su día por el Ministerio, lo propio sería que estuviesen agrupadas”. Para el “caso de que se considere favorablemente que todo el ámbito ocupado por el (camping) preexistente sea una única parcela”, señala que “solo un fondo razonablemente conforme a la tipología del entorno puede considerarse como suelo urbano, lo cual vuelve a limitar esta clasificación a las parcelas 63 y 32”. Además, según se expresa, “es necesario analizar la categoría del suelo, como consolidado o no consolidado”, poniendo de relieve que, “según los informes técnicos municipales, los terrenos ocupados originalmente por el (camping) cuentan con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, pero carecen de encintado de aceras, por lo que no cumplen la condición de solar./ Ahora bien, se entiende que ejecutar una acera son obras comprendidas en el concepto de ‘completar la urbanización’, y pueden por tanto ser objeto de licencia directa./ En vista de lo expuesto, se entiende que las parcelas 63 y 32 con un fondo razonable conforme a la tipología del entorno son suelo urbano consolidado./ Respecto a los otros dos criterios previstos en nuestro marco legal para analizar si estamos ante suelo urbano”, tras reproducir el contenido del artículo 299.1.b), se indica que “no se considera adecuado aplicar este criterio porque el uso de campamento de turismo no es un uso propiamente urbano, por lo que no debiera servir de fundamento para considerar estas parcelas consolidadas por la edificación”.

Finalmente, se señala que “parte de la parcela 64, en la que se ha ubicado la nueva edificación, no está justificado que formase parte del área legalmente ocupada por el (camping) previamente a la concesión de las licencias de 2012 y 2014”, y que “el conjunto de parcelas afectadas por la

ampliación no son susceptibles de cumplir ninguno de los criterios para ser consideradas como suelo urbano, por lo que debieran ser consideradas como resto de suelo no urbanizable sin asignación de una categoría específica”.

16. El día 2 de noviembre de 2018, la Secretaria Accidental del Ayuntamiento de Llanes suscribe una propuesta de resolución en el sentido de “desestimar las alegaciones” presentadas por la representación de la comunidad de bienes interesada y el Técnico de Administración General que ha comparecido en el procedimiento; declarar la nulidad de las licencias de 19 de abril de 2012 y 25 de marzo de 2014 “por constituir una infracción grave de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248.3.c) del Texto Refundido sobre Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo” e “incurrir en vicio de nulidad, a tenor de lo establecido en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”; remitir “el expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias”, y “suspender el transcurso del plazo máximo para resolver el procedimiento y notificar la resolución establecido en el artículo 106.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (...), durante el tiempo que medie entre la petición del informe preceptivo y la recepción del mismo, que deberá comunicarse a los interesados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la misma Ley”.

En la propuesta se parte de considerar que “el objeto del debate se centra en precisar si el terreno sobre el que se produjo la ampliación del campamento de turismo tenía la consideración de suelo urbano consolidado en el momento de concesión de las licencias”; cuestión que se solventa atendiendo a lo dispuesto en el informe emitido por la Arquitecta Municipal el día 13 de marzo de 2018, en el que se concluye que “las parcelas 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39 sobre las que se amplió el campamento de turismo eran suelo no urbanizable”, que “las parcelas 77 y 87 sobre las que se amplió el campamento de turismo eran suelo no urbanizable de costas” y que “la parcela catastral (...)

sobre la que se construyó un edificio auxiliar era suelo urbano consolidado". Se tiene presente que, "tal como indica la Arquitecta Municipal", el suelo sobre el que se autorizó la ampliación "no contaba con los servicios esenciales de suministros, ni estaban realizadas las infraestructuras mínimas de integración y conexión de la actuación con su entorno territorial y ninguna de las parcelas mencionadas se integraba en la malla urbana. De la simple contemplación de la cartografía catastral se infiere que solamente la parcela 39 tenía acceso rodado". Significa que los tribunales vienen imponiendo para la clasificación de las parcelas como suelo urbano que además de contar con los servicios exigidos por la normativa urbanística estén enclavados en la malla urbana, con lo que se trata de "evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables".

Afirma, por otra parte, que "examinados los planos de ordenación del anterior planeamiento anulado (diciembre 2002) se observa que el suelo sobre el que se materializó la ampliación se clasificaba como suelo urbano no consolidado", por lo que, "no constando que este suelo urbano no consolidado se hubiera desarrollado, no puede admitirse (...) lo alegado por los interesados".

Asume que los terrenos afectados por las licencias no pueden considerarse áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie "porque el uso de campamento de turismo no es un uso propiamente urbano", como señala la CUOTA, y que "los apartados LI.62.2 y LI.59 del POLA recogen una recomendación no vinculante pero de directa aplicación en tanto no exista un planeamiento general".

Finalmente, "en cuanto al procedimiento a seguir para la concesión de las (...) licencias de obras", indica que "el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, preceptúa que cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de

características determinadas no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de una licencia de apertura, si fuere procedente./ La instalación de un campamento de turismo o su ampliación supone el desarrollo de una actividad que requiere licencia de instalación o actividad y de apertura o funcionamiento, así como la autorización sectorial de la autoridad turística, previo sometimiento del proyecto a evaluación preliminar de impacto ambiental". Señala que "no consta en este Ayuntamiento la tramitación ni concesión de las autorizaciones indicadas, a la vista de lo cual, este Ayuntamiento decretó el 30 de mayo de 2017 el inmediato cese de los usos consistentes en la explotación del campamento de turismo en la zona ampliada del camping (...); resolución que ha sido confirmada en vía contencioso-administrativa por la Sentencia de fecha 12 de marzo de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 3 (...) y ratificada por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias en Sentencia de 18 de junio del corriente. Habiendo interpuesto el interesado recurso de casación pendiente de pronunciamiento por la Sala de Admisiones del Tribunal Supremo".

17. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de noviembre de 2018, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de las resoluciones de la Alcaldía de 19 de abril de 2012 y 25 de marzo de 2014, por las que se concedieron licencias para la ampliación de campamento de turismo y construcción de edificio auxiliar y para el modificado de proyecto básico y de ejecución de ampliación de campamento de turismo, respectivamente.

Con fecha 19 de noviembre de 2018, se recibe en el registro del Consejo Consultivo del Principado de Asturias un escrito de alegaciones que suscriben los técnicos municipales redactores en su día de los informes jurídico y técnico relativos a la concesión de las licencias.

El día 24 de enero de 2019, los mismos técnicos presentan en el registro de este órgano un escrito al que adjuntan una copia de la Sentencia del Juzgado de lo Penal N.º 3 de Oviedo de 17 de enero de 2019, por la que se les absuelve del delito de prevaricación urbanística del que venían siendo acusados por la concesión de las licencias urbanísticas a que se refiere la revisión de oficio.

Asimismo, con fecha 5 de febrero de 2019 se recibe en el registro del Consejo Consultivo del Principado de Asturias un escrito de alegaciones que suscribe la representación de la comunidad de bienes titular del camping al que se adjunta un nuevo informe pericial.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Llanes, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el Ayuntamiento de Llanes se halla debidamente legitimado en cuanto autor de los actos cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio iniciado.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las “Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

No obstante, el artículo 110 de la referida Ley establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. En el caso que examinamos entendemos que no concurre ninguno de los límites señalados.

CUARTA.- Con relación a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que este se configura como instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En el presente caso se han observado los trámites esenciales del procedimiento, puesto que se ha dado audiencia y vista del expediente a los interesados, se ha adoptado una resolución de iniciación y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 35.1.b) de la LPAC.

Ahora bien, procede señalar que con posterioridad a la solicitud de dictamen se ha recibido en el registro de este órgano diversa documentación en la que los técnicos informantes en su día de las licencias y la representante de la comunidad de bienes titular del camping rebaten las consideraciones realizadas por la Permanente de la CUOTA en el Acuerdo adoptado en sesión

celebrada el 27 de septiembre de 2018, y que el Ayuntamiento no les había trasladado antes de redactar la propuesta de resolución. Pues bien, en la medida en que no nos consta que tales documentos se hayan presentado simultáneamente en sede municipal y, por consiguiente, hayan sido conocidos por la Administración consultante, cabe preguntarse si su aportación tardía al expediente con la finalidad de que sean valorados por este Consejo una vez terminada la fase de instrucción es susceptible de alterar la posición igualitaria de las partes en el procedimiento cuya preservación ha de garantizarse en todo momento. Entendemos que tal cuestión ha de resolverse en sentido negativo, ya que la aportación de la documentación referida -con la salvedad de la Sentencia del Juzgado de lo Penal N.º 3 de Oviedo de 17 de enero de 2019, necesariamente conocida por la Administración consultante que se había personado en el pleito- no supone la formulación de hechos o elementos de juicio novedosos, limitándose los actuantes a la exposición de argumentos en defensa de su posición que son, en esencia, reiterativos de los ya manifestados en anteriores escritos de alegaciones.

En cuanto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, debemos señalar que, dado que la LPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a efectuar una referencia al “órgano competente”, hemos de acudir, ya que se trata de una entidad local, al régimen establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y a su normativa de desarrollo. En concreto, a la hora de determinar qué órgano es el competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, “los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y

acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. En el asunto sometido a consulta, los actos cuya posible nulidad se analiza habrían sido dictados por el Concejal Delegado de Urbanismo en virtud de las delegaciones genéricas conferidas por la Alcaldía para “dirigir los servicios correspondientes, como la de gestionarlos en general, incluida la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros”, publicadas en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 24 de junio de 2011 y 18 de julio de 2012. Puesto que tales delegaciones no comprenden expresamente la revisión de oficio de los actos dictados en el ejercicio de las facultades delegadas, y dado que los actos de cuya revisión se trata han de entenderse dictados por el órgano delegante -artículos 9.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 115.c) del ROF-, la competencia para poner fin al procedimiento que examinamos correspondería a la Alcaldía.

Con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá el efecto que la ley anuda al agotamiento del plazo para resolver, en este caso la caducidad. En el supuesto analizado la resolución de incoación del procedimiento -que constituye la tercera tentativa de revisión de oficio y que invoca erróneamente un plazo de tres meses de duración en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21.3 de la LPAC- se adoptó el día 22 de junio de 2018, y no consta en las actuaciones ni que se hubiera acordado la ampliación del plazo administrativo para resolver ni que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.1.c) de la LPAC, se haya llegado a acordar efectivamente la suspensión del plazo de resolución, ni su comunicación a los interesados, hasta la recepción del dictamen de este Consejo, cuya solicitud fue registrada el 7 de noviembre de 2018, a escasos días del vencimiento del plazo máximo de finalización del procedimiento que debía incluir, en tan breve lapso temporal,

máxime para un expediente tan complejo como este a la vista de la documentación presentada, la elaboración y aprobación del dictamen por este órgano, su notificación a la autoridad consultante y el dictado y posterior notificación de la resolución final a los interesados. Resultando manifiesto en consecuencia el transcurso del plazo máximo para poner fin a la revisión de oficio incoada, es claro que procede declarar la caducidad del procedimiento con archivo de las actuaciones.

Tal circunstancia no impediría de suyo la incoación de un nuevo procedimiento con la misma finalidad; ahora bien, en aras de la eficacia que ha de inspirar la actuación administrativa y de la necesaria preservación de la seguridad jurídica, debemos advertir a la autoridad consultante, como han hecho otros órganos consultivos en situaciones similares en las que a pesar de apreciar la caducidad del procedimiento existe un examen de fondo de la cuestión debatida (entre otros, Dictámenes del Consejo de Estado Núm. 842/1996 y 78/2013), que de los datos que resultan del expediente no se desprende con claridad que las licencias urbanísticas de cuya revisión se trata incurran en una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en el artículo 47 de la LPAC; precepto respecto del cual es pacífica la doctrina jurisprudencial y de otros órganos consultivos que predica su interpretación estricta y restrictiva. Esta consideración debería ser tenida en cuenta por la autoridad consultante en el momento de valorar la procedencia de incoar un nuevo procedimiento por la misma causa.

En efecto, sin perjuicio de la caducidad incontrovertida del expediente, entrando en el fondo del tema relativo a la supuesta nulidad de las licencias urbanísticas concedidas para la ampliación del referido camping procede analizar en primer lugar la aplicación y vinculación del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) al presente caso . Al respecto, la Administración consultante estima que las propuestas o recomendaciones del mismo relativas al suelo exterior al no urbanizable de costas delimitado por el Plan -que de ordinario y a falta de asignación explícita de su carácter vinculante

por el propio POLA constituyen una recomendación no vinculante de planeamiento- han de considerarse en ausencia de plan general de ordenación en el concejo de Llanes como “determinaciones legales sustantivas de directa aplicación”. Partiendo de lo anterior, se razona que el camping en cuestión, aun no habiendo sido incorporado -deliberadamente- al listado del apartado 11.04 del POLA, en el que se clasifican los citados establecimientos turísticos en 4 categorías denominadas AA, A, B y C “en función de su grado de impacto paisajístico sobre el medio”, ha de entenderse incluido en la categoría AA, pues en el apartado LI.62.2 del POLA se hace referencia a él como uno de los campamentos de turismo que “debe ser categorizado como AA, es decir presentando un impacto paisajístico severo que exigiría su desaparición en el plazo más breve posible a reserva de lo que en los aspectos instrumentales defina el futuro Plan Especial de Campamentos de Turismo”. Tal situación determinaría que se encuentre en situación de “fuera de ordenación”, por lo que no podrían realizarse en él, a tenor de lo señalado en el apartado 1.6 del POLA y en el artículo 107 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante TROTU), obras de ampliación. Por ello, considera la Administración consultante -atendiendo los requerimientos de la CUOTA- que las licencias concedidas para el aumento de la superficie del camping serían ilegales y nulas por conferir al solicitante facultades prohibidas por el ordenamiento.

Pues bien, por lo que se refiere a este motivo de nulidad, hay que señalar primeramente que, como expresa el artículo 27.1 del TROTU, no todas las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio son vinculantes, sino que algunas podrán tener “carácter indicativo”, en cuyo caso los planes e instrumentos de ordenación urbanística que hayan de considerarlas podrán apartarse de las mismas de manera motivada. Como no podía ser de otro modo, el POLA asume estos mismos presupuestos y declara a tal efecto en su epígrafe 0.58 que “su forma jurídica tendrá siempre -excepción hecha del

caso al que se refiere el apartado 4- la apariencia de recomendaciones de planeamiento, que serían en su caso transformadas en actuaciones jurídicamente vinculantes integradas en las respectivas normativas municipales, bien mediante la tramitación de modificaciones puntuales de planeamiento, bien mediante su integración en su momento en los procesos de revisión de los planeamientos afectados". Ello supone que, con excepción del carácter vinculante de la "delimitación del suelo no urbanizable de costas" efectuado por el POLA y al que se refiere el apartado 4 que se acaba de citar, el resto de las indicaciones relativas al *suelo urbano* han de considerarse meras recomendaciones dirigidas a las Administraciones competentes en materia urbanística, quienes podrán apartarse motivadamente de las mismas al elaborar el planeamiento. En este sentido, el propio Plan (epígrafe 0.62.1) toma como punto de partida que "el POLA no entra por lo general en el tratamiento del suelo puramente urbano de villas costeras y otros núcleos de similar importancia", señalando, entre las justificaciones de tal planteamiento, que la intervención del POLA en la "entraña del planeamiento municipal podría parecer una desconsideración por parte del Principado hacia las Administraciones locales afectadas, lo que incidiría desfavorablemente en la necesaria cooperación entre Administraciones". Y en el epígrafe 0.65.4 se abunda en tal consideración al señalar que "la actitud adoptada por el POLA en el tratamiento de las normativas urbanísticas vigentes y otros documentos similares afectando a nuestro ámbito de estudio, es decir, al litoral asturiano", es la de una "autoimpuesta abstención de tratar las partes de las mismas referidas al suelo urbano salvo casos muy especiales y limitados, tales como algunas áreas de suelo industrial o de sistema general portuario".

Más concretamente incluso, al analizar "el caso de los campamentos de turismo" en el apartado 11 se señala que "el POLA realiza ocasionalmente propuestas o recomendaciones de planeamiento referidas o afectando a suelo exterior al suelo de costas que pueden ser subdivididas en tres tipos (...). El resto de las recomendaciones propuestas por el POLA tendrán *carácter de*

recomendación no vinculante de planeamiento./ Este tercer tipo de medidas recomendadas no tienen carácter vinculante, pero una vez que haya recibido su aprobación definitiva el POLA servirán de guía al Principado de Asturias en relación con el tratamiento urbanístico de los núcleos a los que se refieran./ En tal sentido, en caso de revisión o modificación puntual del planeamiento, el futuro planeamiento, bien sea municipal o de cualquier otra índole que requiera aprobación por parte del Principado debería seguirlas y adaptar sus determinaciones a ellas o bien justificar de manera explícita y convincente ante el organismo que deba aprobarlo la razón o razones por las que se separa de las mismas". Es más, el POLA otorga expresamente la calificación de "*recomendación no vinculante de planeamiento*" a la categorización de campamentos de turismo del listado contenido en el apartado 11.04 -entre los cuales, pudiendo haberlo hecho, no se cita expresamente el camping controvertido-, y reitera en los apartados 2.16 y 3.2 que "todas las categorizaciones", así como las condiciones de usos permitidos tanto en el suelo no urbanizable de costas como en el suelo exterior al no urbanizable de costas ocupado por campamentos de turismo, "tienen carácter provisional hasta tanto sea realizado y aprobado el Plan Especial de Campamentos de Turismo Costeros". Sería este instrumento, inexistente aún, el que "definiría y evaluaría", de conformidad con lo señalado en el apartado 12.15.5 de la Memoria, "las medidas concretas a adoptar con el fin de llevar a la práctica las medidas propuestas con carácter general por el POLA".

De todo lo anterior resulta en consecuencia que las recomendaciones del POLA, a falta de aprobación en el momento de concesión de las licencias del Plan Especial de Campamentos de Turismo Costeros o, en su caso, de un instrumento de ordenación urbanística que traslade al concejo en cuestión las determinaciones contenidas al respecto en el propio POLA, no pueden tenerse por normas vinculantes de directa aplicación; máxime cuando ni este ni el posterior Plan Territorial Especial de Suelo no Urbanizable de Costas (PESC) pudiendo haber previsto expresamente su aplicación preceptiva a este camping

o su categorización como suelo no urbanizable no lo hicieron. Por tanto, entendemos que en ausencia de una norma que así lo establezca clara y expresamente no puede afirmarse que los terrenos afectados por las licencias, calificables como seguidamente se expone como suelo urbano consolidado, estuvieran en situación de fuera de ordenación a la fecha de su otorgamiento, razón por la cual aquellas no podrían considerarse nulas por tal causa. Como ha señalado este Consejo con anterioridad (entre otros, Dictámenes Núm. 160/2012 y 204/2016), para que la Administración pueda ejercitar su potestad revisora la esencialidad del vicio determinante de nulidad ha de ser notoria y evidenciarse de modo incontrovertible; cualidad esta a la que no contribuye precisamente el hecho de que el camping en cuestión no figure en el listado del apartado 11.04 del POLA cuando, sin embargo, en el apartado LI.62.2 del mismo Plan se alude a él como uno de los campamentos de turismo que “deben ser categorizados como AA”. Por otro lado, la invocación por parte de la Administración autonómica del “impacto paisajístico severo” como observación genérica y subjetiva, a falta de confirmación mediante una regulación específica y expresa invocada, no resulta suficiente para apreciar una causa de nulidad radical en las licencias concedidas.

En segundo lugar, se argumenta por parte de la Administración consultante que las licencias también incurrirían en causa de nulidad al no estar acreditado que los terrenos afectados merecieran la consideración de suelo urbano consolidado, clase de suelo a la que se ciñen las facultades edificatorias en los concejos carentes de planeamiento urbanístico general, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria séptima, apartado 2, del TROTU en la interpretación dada por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias. En este sentido, la Arquitecta Municipal rechaza que las parcelas afectadas, a excepción de la 64, puedan considerarse como suelo urbano consolidado. En particular, destaca que las parcelas 77 y 87 forman parte del suelo no urbanizable de costas, en el que están prohibidas la edificación residencial y las caravanas e instalaciones semejantes, conforme a lo dispuesto

en los artículos 135.1.c) del TROTU y 1.6 del POLA, y afirma respecto de las parcelas 33 a 39 que “ninguna de las (...) consideradas se encontraba integrada en la malla urbana de Celorio, ya que no existía una bolsa definida por viarios perimetrales estructurales del núcleo que se asemejara a las características del resto de manzanas urbanas consolidadas del mismo”, ni reunían las condiciones establecidas para ser consideradas núcleo rural.

Sin embargo, en relación con este motivo de nulidad, y partiendo de que la disposición transitoria séptima, apartado 2, del TROTU se refiere a suelo urbano consolidado de acuerdo con la doctrina jurisprudencial reflejada en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 26 de febrero y 9 de marzo de 2015 -ECLI:ES:TSJAS:2015:570- y -ECLI:ES:TSJAS:2015:488-, ha de significarse que la Administración no ha conseguido evidenciar tampoco de modo claro y evidente que falten en los terrenos a que aquellas se refieren los requisitos para poder ser considerados como suelo urbano consolidado. Son varias las dudas que se aprecian al respecto entre los pronunciamientos de distintos técnicos municipales y autonómicos. En las licencias controvertidas figura el pronunciamiento del Técnico de Administración General de Urbanismo reconociendo, a partir de la enumeración de varios servicios urbanísticos, que la zona sobre la que se ha procedido a la ampliación del camping es suelo urbano. Durante la instrucción del procedimiento resultó asimismo claro que el uso de las parcelas 77 y 87 “para recreo extensivo y ocio pasivo, en este caso para el (camping), está contemplado en el POLA como usos permitidos (...) o autorizables, previa autorización de la CUOTA, todo lo cual ha sido reconocido en el Acuerdo (de la CUOTA de 15 de junio 2016”, según señala en el escrito de alegaciones presentado el 5 de julio de 2018 el funcionario firmante en su día del informe jurídico para la concesión de las licencias, y tampoco se ha evidenciado que el resto del terreno sobre el que se realizó la ampliación no reúna las condiciones establecidas en los artículos 113 y 114 del TROTU, particularmente en lo relativo a la consolidación por la edificación o en lo referente a su integración

en la malla urbana de Celorio. Es más, a propósito de esta última cuestión, y frente a la tesis sostenida por la Administración, ha de tenerse en cuenta que el concepto de “malla urbana” es un concepto jurídico indeterminado que, según viene señalando la jurisprudencia, ha de ser interpretado más allá de la naturaleza reticular típica de los ensanches de manzana cerrada, debiendo incluir la unión de calles dotadas con servicios que obedezcan a otras formas geométricas menos regulares o que incluso sean meramente lineales sin la existencia de viales perimetrales en casos concretos (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2016 -ECLI:ES:TS:2016:29-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, y del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 31 de octubre de 2012 -ECLI:ES:TSJGAL:2012:8995-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª). Pues bien, en el supuesto de que se trata, el empleo por las partes de diferentes parámetros para delimitar la superficie considerada a los efectos de determinar si se cumplen las condiciones legales, sostenidas por técnicos solventes con gran experiencia en la materia, impide hacerse una composición clara de cuál es la postura más acertada en una cuestión tan compleja, y a falta de otras justificaciones jurídicas o técnicas que pudieran avalar decididamente la postura de la Administración de conformidad con la interpretación restrictiva y ajustada que impone la utilización de esta vía extraordinaria de revisión no puede afirmarse con claridad que las licencias incurran en vicio de nulidad por tal causa. En este sentido cabe destacar que la propia Sentencia del Juzgado de lo Penal N.º 3 de Oviedo de 17 de enero de 2019, especialmente relevante por enjuiciar la dimensión penal de las licencias controvertidas, pone de relieve el carácter dudoso de la calificación de los terrenos en cuestión; dudas sostenidas incluso en el acto del juicio por el Secretario y la Técnica de Gestión de la CUOTA, quienes llegaron a afirmar que “lo único claro es que tales terrenos están fuera del (...) POLA” y que se trata de una cuestión “discutible en derecho”, por lo que “también la opción contraria es argumentable en derecho”. Debe resaltarse igualmente y a mayor abundamiento cómo en la citada sentencia el

juzgador llega a calificar de “contrasentido” que la Administración niegue el carácter de suelo urbano consolidado de los terrenos afectados por las licencias controvertidas cuando el avance del nuevo Plan de Ordenación Urbana de Llanes los clasifica expresamente en dicha categoría. Por todo ello, en definitiva, y dado que la Administración no ha conseguido acreditar que las parcelas edificadas conforme a las licencias de ampliación no merezcan ser incluidas en la categoría de suelo urbano consolidado, tampoco es posible apreciar sin controversia el motivo de nulidad imputado a las licencias objeto de revisión.

Por último, se reprocha que el campamento de turismo en cuestión no estaría ubicado a una distancia inferior a 500 metros del litoral, y que la concesión de las licencias no haya ido precedida de la tramitación ambiental o la correspondiente a la obtención de la autorización pertinente por parte de la Administración turística, al amparo de lo establecido en los artículos 43.4 de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo (vigente al tiempo de concederse las licencias), y 4 y 48 del Decreto 280/2007, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Campamentos de Turismo -preceptos modificados por el Decreto 71/2018, de 21 de noviembre, de segunda modificación del Reglamento de Campamentos de Turismo y cuyas referencias actuales, respectivamente, son los artículos 5 y 47 de la citada norma-, en relación con el artículo 22.3 del Decreto de 17 de junio de 1995, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

En cuanto a la primera de las cuestiones, hemos de señalar que la aplicabilidad del artículo 14.1 de la Ley de Turismo, conforme al cual, “En las proximidades del litoral, la ubicación de los campamentos de turismo se realizará fuera de la zona de 500 metros, medidos desde el límite interior de la ribera del mar”, está condicionada por lo señalado en la disposición transitoria segunda de la misma norma, a cuyo tenor “Lo previsto en el artículo 14.1 no será de aplicación a los campamentos de turismo autorizados en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley, que mantendrán el régimen jurídico

urbanístico que les resulte de aplicación”. De este modo, la Ley de Turismo respeta expresamente las situaciones preexistentes a la fecha de su entrada en vigor, exactamente igual que años más tarde haría el POLA, que, si bien emplea la franja de 500 metros como base de la delimitación del suelo no urbanizable de costas, también contempla numerosas excepciones en función de la situación preexistente en cada concejo; así, por ejemplo, refiere en el epígrafe 7.34.1 que tal límite “es utilizado de diferente manera según los casos, en forma que en algunos concejos (por ejemplo en la mayor parte de Colunga o de Carreño o en la costa occidental de Villaviciosa) actúa como regla dominante mientras que en otros son frecuentes las delimitaciones formas irregulares siguiendo otras tendencias y extendiéndose a distancias superiores, hasta alcanzar ocasionalmente distancias de más de 1.500 m (por ejemplo Valdés o Ribadedeva)”, y en otros casos, como indica el epígrafe 7.36, “la aplicación de la regla de los 500 metros al límite de la ribera del mar conduce a situaciones absurdas en algunas rías o desembocaduras de ríos, tales como la del Nalón, en que forzaría a zonificar suelo no urbanizable de costas en el concejo de Pravia (o la del Sella)”. Por eso, para la delimitación del suelo no urbanizable de costas el POLA tiene en cuenta otros criterios que se detallan en el propio Plan, destacadamente la distribución del poblamiento litoral en los concejos o también la existencia de infraestructuras que pudieran considerarse como barrera. En consecuencia, la invocación del artículo 14.1 de la Ley de Turismo como motivo de nulidad de las licencias urbanísticas requiere como presupuesto inexcusable decidir si el régimen transitorio aplicable a los campamentos de turismo que ya estuviesen autorizados a su entrada en vigor comprende o excluye las ampliaciones de las instalaciones ya autorizadas sobre los terrenos adyacentes que se encuentran situados fuera de la línea del suelo no urbanizable de costas, como en el caso que nos ocupa. El hecho de que esta sea una cuestión sujeta a interpretación, como lo prueba la reciente modificación del régimen de declaración responsable y autorizaciones previstas para el ejercicio de la actividad turística a través de campamentos tras la citada

modificación del Decreto 280/2007, de 19 de diciembre, del Reglamento de Campamentos de Turismo, a través del Decreto 71/2018, de 21 de noviembre, determina una vez más que no pueda evidenciarse en el vicio que se reprocha el carácter incontrovertible y manifiesto que impone la utilización del procedimiento de revisión de oficio.

Respecto a la segunda cuestión, hemos de significar que la licencia urbanística de obras puede ser concurrente con otras autorizaciones precisas para el ejercicio, conforme a derecho, de la actividad pretendida. En el supuesto analizado consta que los titulares del camping solicitaron la licencia municipal de uso y funcionamiento de la ampliación, pero no la preceptiva licencia de ampliación de actividad, según se infiere de lo resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 18 de junio de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:3556- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), desestimatoria del recurso de apelación formulado por los titulares del camping contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 3 de Oviedo de 12 de marzo de 2018, por la que se desestimó el recurso interpuesto contra la Resolución sobre ampliación de actividad sin licencia del Ayuntamiento de Llanes de 30 de mayo de 2017. Ahora bien, ambas licencias, la urbanística de obras, de competencia municipal por razón de la tipología de suelo, y la de actividad, de competencia autonómica de la Administración turística, surten efectos en planos separados pues, como se señala en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia que acabamos de citar, "el otorgamiento de las licencias de obras responde a finalidades y criterios distintos de los propios de una licencia de actividad o uso, lo que explica que diferente sea su régimen, y que uno no convalide el otro. Ello sin olvidar que en el plano especulativo puede existir formalmente una licencia de obras válida y eficaz y las que se ejecuten ir materialmente más allá de sus determinaciones, o que puede solicitarse una previa licencia de obras pensando en un destino funcional efectivo mucho más postergado en el tiempo, cuando la normativa autorice el uso, en su caso (...). Por otra parte, cara a

ejercer un uso o actividad, habrá de verificarse no solo la seguridad, salubridad o estética y su respeto por el planeamiento urbanístico (perspectivas propias de la licencia de obras), sino que por tratarse de un uso permanente e indefinido y susceptible de impacto específico en la tutela ambiental, paisajística o vecinal, han de exigirse otros requisitos formales, informes o evaluaciones, e incluso procedentes de otras Administraciones, que no son propios de la expedición de la simple licencia de obras./ Como recuerda el art. 9 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, sobre los propietarios del suelo recaen `los deberes de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso´, y el art. 598 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, precisa (que) `Cuando los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo a los que se refiere el apartado 2 del artículo 228 del Texto Refundido se realicen sin licencia, el órgano municipal competente dispondrá la paralización de dichas actuaciones (art. 236.1 del TROTU) con carácter inmediatamente ejecutivo´. Y en consecuencia sería precisa tanto la licencia de ampliación de actividad como la autorización de la Administración autonómica turística, con observancia de los requisitos previstos en el Reglamento de Campamentos de Turismo aprobado por Decreto 280/2007, de 4 de abril”.

En este contexto, y exclusivamente al objeto de evitar que los titulares de una licencia de obras que no cumplieran las condiciones para obtener la licencia de actividad pudieran verse defraudados en sus expectativas, el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece que “Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuere procedente”. Ahora bien, en este supuesto nos referimos a una licencia de ampliación de actividad, no a una actividad ejercitada *ex novo*, y la citada consideración no implica que la falta de licencia de actividad determine la

nulidad de la licencia urbanística obtenida conforme a derecho, pues así lo señaló el Tribunal Supremo en la Sentencia de 21 de junio de 1999 -ECLI:ES:TS:1999:4410- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) al disponer que “esta Sala ha declarado reiteradamente (Sentencias de 3 de abril y 18 de junio de 1990, 2 de octubre de 1995 y 17 de mayo del presente año) que la interdependencia y orden de prelación entre ambas licencias se proyecta sobre el principio de una hipotética responsabilidad por el posible funcionamiento anormal de la Administración en la inobservancia de la precedencia temporal señalada en el (Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales), al estar establecida dicha precedencia principalmente en interés del particular afectado, a fin de evitar los gastos de ejecución de una obra de la que no pudiera obtener la utilidad esperada por no ser susceptible de ser destinada a la actividad para la que fue proyectada (...). Pero ello no significa que la alteración de la precedencia en el orden de otorgamiento de esas licencias que resulta del precepto citado implique sin más la nulidad de la licencia de obras concedida antes de haberse obtenido la de apertura, pues cada una de ellas se ha de examinar conforme a los criterios propios, que por lo que se refiere a la licencia de obras son los de la normativa urbanística que resulte aplicable”.

Tales consideraciones han de hacerse extensivas al resto de licencias, permisos y requisitos exigibles para el desarrollo de la actividad turística constatados, en su caso, en el curso de la instrucción del procedimiento de autorización al que se refiere el artículo 25.7 de la Ley de Turismo y la normativa reglamentaria sectorial de desarrollo de los campamentos turísticos, que desconocemos si se han seguido en el asunto que nos ocupa. En dicho procedimiento habrán de verificarse, según se desprende del artículo 27.1 de la misma Ley, el “cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructura, seguridad y calidad de los servicios prestados que reglamentariamente se determinen desde el punto de vista turístico, sin perjuicio del resto de normativa que les sea de aplicación”, entre la que merece destacarse la

exigencia relativa a la protección medioambiental, a cuyo objeto establece el artículo 48.8 del Reglamento de Campamentos de Turismo -47.2 tras su reciente modificación- que “Cuando la reforma implique nuevas construcciones la autorización solo podrá otorgarse si el proyecto ha sido sometido a una evaluación preliminar de impacto ambiental”.

Ahora bien, sin perjuicio de las consecuencias que pudiera conllevar conforme a la normativa sectorial la omisión de tales permisos y trámites -destacadamente los vinculados a la suspensión de la actividad empresarial-, tales cuestiones exceden del ámbito de la consulta formulada, referida exclusivamente a la revisión de oficio de las licencias urbanísticas, y jurídicamente no existe fundamento legal para sostener que la falta de solicitud de autorización turística o ambiental, cuyo otorgamiento corresponde a la Administración autonómica, traiga consigo la nulidad radical de las licencias urbanísticas de obras concedidas por la Administración competente, del mismo modo que -como ya hemos señalado- la falta de obtención de la licencia de actividad no determina la invalidez de la licencia de obras; y todo ello sin perjuicio de la imposibilidad de explotación de las instalaciones no autorizadas.

En definitiva, si bien la caducidad del procedimiento impide de suyo a la Administración declarar la nulidad de las licencias de ampliación del campamento de turismo a que se refiere este procedimiento, lo cierto es que no se aprecia que las licencias urbanísticas de cuya revisión se trata presenten de manera incontrovertible, manifiesta y clara un vicio de nulidad notorio que faculte a la Administración para su unilateral retirada del mundo jurídico.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio incoado por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Llanes de 22 de junio de 2018 al objeto de declarar la nulidad de las licencias de obras

concedidas para la ampliación de la zona de acampada y la construcción de un edificio en Celorio.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LLANES.

ANEXO

“VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA–VOCAL DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS DOÑA MARÍA ISABEL GONZÁLEZ CACHERO AL DICTAMEN MAYORITARIO RECAÍDO EN EL EXPEDIENTE NÚMERO 285/2018

La Consejera que suscribe disiente del texto del dictamen mayoritario aprobado por el Pleno del Consejo Consultivo el día 11 de abril de 2019, pues entiende que declarada la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, no procede entrar a analizar el fondo del asunto, esto es, no procede analizar o prejuzgar si concurre o no causa de nulidad de pleno derecho.

PRIMERO.- Resulta evidente que, analizado el expediente, debe concluirse que se ha incurrido en caducidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por cuanto los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se ha iniciado de oficio, como es el caso, se produce la caducidad.

Dado que en el asunto que se somete a consideración el procedimiento fue iniciado mediante Resolución de 22 de junio de 2018, y teniendo en cuenta que no consta que se haya acordado la suspensión del plazo de resolución con comunicación a los interesados hasta la recepción del dictamen del Consejo Consultivo, es claro que procede, a la fecha actual, declarar la caducidad del procedimiento.

Con dicha conclusión manifiesto mi conformidad, si bien discrepo del dictamen en cuanto a la fecha en la que debe considerarse caducado el

procedimiento. En, efecto, entiendo que iniciado el expediente, como ya se ha indicado, con fecha 22 de junio de 2018, el plazo de los seis meses para dictar resolución vencía el 22 de diciembre de 2018 que al ser inhábil (sábado) de conformidad con el art. 30 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas pasaría al siguiente día hábil, esto es, 24 de diciembre de 2018, que sería hábil de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de 2 de noviembre de 2017 de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana por la que se establece para el 2018, el calendario de días inhábiles a efectos de cómputo de plazos administrativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

Al efecto del cómputo del plazo no debe incluirse, como parece deducirse del dictamen aprobado por mayoría, la notificación a los interesados puesto que en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:359 *"para determinar la finalización del procedimiento hemos de estar a la fecha de la resolución, y no a la de su notificación, ya que es aquella la que determina la finalización del plazo de duración del procedimiento en el caso específico del ejercicio de la facultado de revisión de oficio. En este sentido se ha pronunciado esta Sala en Sentencia de 18 de marzo de 2008 y 11 de mayo de 2017, resaltado la diferencia entre el régimen general de caducidad previsto en el art. 44.1 de la LPAC, que establece que el transcurso del plazo máximo sin haberse dictado y notificado la resolución producirá la caducidad, y el del procedimiento de revisión, para el que rige lo dispuesto en el art. 102-5 (en la ley en vigor 106.5) de la LPAC, que anuda el efecto de la caducidad al transcurso del plazo máximo de tres meses (con la Ley 39/2015 seis meses) sin haberse dictado la resolución"*).

SEGUNDO.-Conforme con la conclusión de declaración de caducidad con la matización señalada, considero que el dictamen **no debe entrar en el fondo del asunto ni prejuzgar el asunto** puesto que **la Administración**

consultante podría, en su caso, acordar nuevamente la incoación de un nuevo procedimiento, al no existir limitación temporal para declarar la nulidad de pleno derecho (artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), pudiendo acordar, además, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento en lo que resulte procedente **y debiendo solicitar, de nuevo, el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo** del Principado de Asturias en virtud de lo dispuesto en el art. 13.1 de su Ley reguladora.

Que el Dictamen aprobado por mayoría entra en el fondo del asunto, pese a incurrir en una **grave incongruencia al no incluirlo en la conclusión**, lo demuestran las **diez páginas** que dedica a determinar que no se incurre en nulidad, y utilizando como dictamen habilitante uno del Consejo de Estado emitido hace 23 años (Dictamen 842/1996), adelanta ya, desde el inicio de su argumentación que *"las licencias urbanísticas de cuya revisión se trata no incurrirían en el motivo de nulidad pretendido"* y finalizando la misma, con una **grave contradicción** al manifestar que *"en definitiva, si bien la caducidad del procedimiento impide de suyo a la Administración declarar la nulidad de las licencias de ampliación del campamento de turismo a que se refiere este procedimiento, lo cierto es que no se aprecia que las licencias urbanísticas de cuya revisión se trata presenten de manera incontrovertida y manifiesta, vicio de nulidad alguno que faculte a la Administración para su unilateral retirada del mundo jurídico"*.

Frente a la sorprendente postura de la mayoría del Consejo, se encuentra la doctrina de **no entrar analizar en el fondo del asunto cuando se declara la caducidad del procedimiento que vienen manteniendo, como no podría ser de otra manera, todos los Tribunales en todas las jurisdicciones, nuestro Consejo Consultivo en los Dictámenes número 194/2018, 134/2018, 320/2017, 227/2016, 169/2016, 142/2016,**

121/2016, 106/2016, 151/2015, 85/2013, 297/2012, 266/2012, 211/201, 74/2012, entre otros), y los restantes órganos consultivos de Comunidades Autónomas, citando a modo de ejemplo el de Castilla y León (Dictámenes 421/2014, 20/2015, 202/2016, 310/2016 y 512/2016, entre otros) Andalucía (Dictámenes 641/2014 y 642/2014).

En base a lo expuesto queda formula el presente Voto Particular, contrario a analizar o prejuzgar la concurrencia de causa de nulidad de pleno derecho, en coherencia con lo argumentado en la sesión plenaria del Consejo Consultivo que aprobó el dictamen y con el máximo respeto a la opinión del resto de los vocales.”

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,