

Expediente Núm. 151/2017  
Dictamen Núm. 133/2017

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de mayo de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 17 de abril de 2017 -registrada de entrada el día 27 de ese mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio del Acuerdo de la Permanente de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, de 25 de noviembre de 2015, por el que se concede autorización previa para la construcción de un almacén agrícola.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 4 de febrero de 2016, la Agrupación de Vecinos y Amigos de Llanes presenta un escrito en una oficina de correos -dirigido a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (en adelante CUOTA)- en el que solicita, entre otros extremos, “que se revise a la mayor brevedad” el Acuerdo de la Comisión Permanente de la CUOTA, adoptado en

sesión de 25 de noviembre de 2015, por el que se concede autorización previa para la construcción de un almacén agrícola en Porrúa, concejo de Llanes.

Expone que, “pese a que el acuerdo de (la) CUOTA (...) advierte al Ayuntamiento de Llanes de que `corresponde al Ayuntamiento comprobar, antes del otorgamiento de licencia urbanística que las firmas aportadas por el solicitante se corresponden con los titulares de las edificaciones situadas a menos de 100 metros de la que se pretende construir y tramitar, en su caso, el expediente de actividad clasificada, si fuera preceptivo´, en el listado de firmas que presenta el interesado (...) puede observarse que, por una parte, algunos de los firmantes (...) no tienen tales propiedades a su nombre y, por otra (...), (que) un gran porcentaje de propietarios incluidos en esa franja (...) no han otorgado su firma (...). Por lo que es evidente que el Ayuntamiento de Llanes ha esquivado deliberadamente la orden de (la) CUOTA”.

Relaciona, a continuación, una serie de incumplimientos de la normativa urbanística que se imputan al proyecto. En concreto, que la suma de superficies construidas existentes en la parcela excedería el límite máximo permitido; que se aprecia un nuevo recrecido en la edificación en la que se lleva a cabo la elaboración de quesos; que se incumplirían las prescripciones sobre ocupación, volumetría, adaptación al ambiente y movimientos de tierra de las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural (desmontes de altura superior a la permitida, separación inferior a la exigida en relación con los desmontes, quiebra de la exigencia de que estas edificaciones se sitúen preferentemente en puntos no destacados del paisaje); que la construcción habría de ubicarse a menos de 50 metros de cinco edificaciones y solo hay cuatro; que la edificación se situaría fuera de núcleo rural, en suelo no urbanizable sin calificación concreta, en el que solo se permite la ampliación de naves agrícolas o ganaderas y, eventualmente, precisaría de la previa tramitación de un estudio de implantación; que tampoco se cumplirían las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural sobre ganadería intensiva en cuanto a ocupación máxima; que la edificación no sería legalizable como vivienda, y que la finca

solo puede considerarse núcleo rural en su parte inferior (796 m<sup>2</sup>), que carece de impacto visual.

Se adjunta documentación gráfica.

El día 10 de febrero de 2016, dicha asociación presenta en una oficina de correos un nuevo escrito -dirigido a también a la CUOTA- en el que añade que la ubicación de la nave ("ya prácticamente concluida") fuera de núcleo rural por "motivos de orografía" no está justificada.

Mediante escrito presentado el 9 de marzo de 2016, la asociación insta la revisión de oficio "de la licencia concedida", indicando que "esta misma medida se ha solicitado (...) al Ayuntamiento".

**2.** Durante la instrucción del procedimiento se incorpora a las actuaciones una copia del expediente relativo a la autorización cuya revisión se insta, así como el informe emitido sobre la construcción por la Sección de Inspección Urbanística tras la visita girada el 1 de marzo de 2016.

En el expediente de autorización consta un informe favorable en el que se expresa que con anterioridad se informó desfavorablemente la construcción de "una nave de transformación de lácteos" en la misma parcela, pero más tarde "el Ayuntamiento de Llanes, en sesión de 15 de septiembre de 2015 (...), acordó desistir del Plan General aprobado inicialmente", por lo que la parcela "ya no está afectada por la suspensión de licencias, debiendo aplicársele el régimen de usos de núcleo rural".

Obra igualmente en aquel el Acuerdo de la Permanente de la CUOTA, adoptado en sesión de 25 de noviembre de 2015, por el que se concede autorización previa para la construcción de un almacén agrícola. En él se recoge una referencia al Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la CUOTA de 9 de mayo de 2011 sobre el régimen aplicable tras "la sentencia de nulidad de 4 de enero de 2011 del PGO de Llanes", que se remite a la aplicación de las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural, mientras que la letra d) del apartado 3 de la disposición transitoria primera del Decreto Legislativo del Principado de

Asturias 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, establece que "En los núcleos rurales, y en tanto no se apruebe la adaptación exigida en la letra a) anterior de este mismo apartado, ni el Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias, se seguirá aplicando lo dispuesto en el planeamiento existente. En el caso de que el planeamiento no contenga una regulación de esta clase de suelo, resultarán aplicables los artículos 137 y concordantes de las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de 29 de diciembre de 1983", observándose que la concurrencia de los requisitos establecidos para cumplir las condiciones de núcleo rural "determina la asignación al suelo afectado de las posibilidades edificatorias que el planeamiento reconozca a los núcleos rurales". Se razona, a continuación, que "la calificación de NR denso sería aplicable a unos 796 m<sup>2</sup> de la finca", precisando que el resto sería "SNU, sin calificación concreta", y que, aunque el almacén se ubica en este último espacio, "debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el procedimiento de delimitación de núcleos mediante circunferencias es ciertamente una técnica en la que la abstracción de la geometría se superpone a una realidad física e inmobiliaria (límites del parcelario) sin tener estos factores tan determinantes en cuenta para perfilar sus límites./ Si bien es un baremo aceptable para imponer un margen de crecimiento limitado, sería necesario tener en cuenta más factores, como sus características físicas y límites del parcelario./ Con todo lo dicho, parece una propuesta aceptable que un almacén pueda ubicarse más alejado de las viviendas preexistentes, lo cual les ocasionaría menos molestias. Sobre todo teniendo en cuenta que en esta parcela ya se otorgó licencia en el 96 para un establo precisamente por considerarse dentro de NR./ Todo lo cual, siempre que se satisfagan las condiciones de NR del artículo 16.1.a (de las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural); es decir, que la nueva edificación se ubique a menos de 50 m de otras, manteniendo la densidad mínima y que ya existan 5 o más viviendas./ Lo que sería preocupante, de aceptar este planteamiento, es que en cualquier

parcela que contase con una mínima superficie dentro de la delimitación de núcleo que ni siquiera fuese suficiente para ser edificable se pretendiera ubicar la vivienda fuera de la delimitación aduciendo estos mismos argumentos. Pero en el caso que nos ocupa cuenta con 794 m<sup>2</sup> en esta calificación, por lo que sería claramente edificable”. Respecto a la superficie máxima construida, se argumenta que “no puede autorizarse más de 1.200 m<sup>2</sup>”, y que el “conjunto formado por lo existente y lo nuevo alcanza los 1.000 m<sup>2</sup>, por lo que no se ve inconveniente en su autorización”. En cuanto a las “características constructivas y estéticas”, tampoco se aprecia colisión con la normativa. Se añade que el artículo 146 de las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural “considera como uso autorizable en núcleo rural las industrias vinculadas al medio rural, incluidos los almacenes. Las condiciones para la autorización de almacenes agrícolas se regulan en el artículo 59 de dichas Normas, conforme al cual deberán localizarse a una distancia superior a 100 metros de cualquier edificación; distancia que podrá reducirse con autorización expresa de los colindantes (...). En el presente caso, el solicitante acredita la vinculación del almacén agrícola que pretende construir a una explotación ganadera existente y aporta autorización de varios colindantes para reducir la distancia”. En consecuencia, “se autoriza la actuación solicitada, correspondiendo al Ayuntamiento de Llanes comprobar, antes del otorgamiento de la licencia urbanística, que las firmas aportadas por el solicitante se corresponden con los titulares de las edificaciones situadas a menos de 100 metros de la que se pretende construir y tramitar, en su caso, el expediente de actividad clasificada, si fuera preceptivo”.

**3.** Con fecha 10 de marzo de 2016, libra informe una Arquitecta de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. En él pone de manifiesto que “parte de la superficie edificada no cuenta con licencia, por lo que deberá requerirse al interesado para que presente proyecto de legalización”, y señala,

sobre el uso de quesería, que “cuenta con licencia de obra y actividad para la elaboración de leche pasteurizada y productos lácteos derivados”.

En torno a las condiciones estéticas de lo construido, observa que “en las fotos aportadas en la denuncia se puede apreciar que no se trata de una divisoria del terreno y que existen edificaciones en su entorno a una cota superior que la nave”, por lo que no se incumple la exigencia de que se sitúen preferentemente en puntos no destacados del paisaje, y precisa, respecto a los desmontes y retiros, que solo se incumple la altura de desmonte en la parte trasera de la edificación, “lo cual se subsanará cuando se tape la cimentación”, debiendo comprobarse este extremo.

En cuanto al incumplimiento de parámetros propios de ganadería intensiva o vivienda, entiende que no ha de valorarse, “dado que se trata de usos distintos al que se destina la edificación”, y advierte, sobre la ubicación a menos de 50 metros, que la norma predica esa distancia respecto a “otras edificaciones”, sin que tengan que ser cinco.

En lo que afecta a la autorización para que se edifique fuera de la delimitación de núcleo rural, razona que la parcela cuenta con 796 m<sup>2</sup>, que presenta “características y condiciones para ser incluida en la calificación de NR” y que el “resto del terreno de la parcela se considera SNU, sin calificación concreta”, pero que “el uso no se autorizó como SNU sin calificación concreta, sino como NR”, aclarando que este criterio “no es una solución *ad hoc* para el caso que nos ocupa, sino que se viene aplicando de forma reiterada por la CUOTA en todos los casos en que se exponen argumentos similares y se satisface el cumplimiento de las mismas condiciones”.

**4.** El día 18 de marzo de 2016, libra informe el Jefe de la Sección de Apoyo Jurídico I de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. En él repara en que en la autorización objeto de revisión no se descende a “analizar el cumplimiento de las condiciones urbanísticas concretas de aplicación al uso autorizado, pues esa es una competencia estrictamente

municipal”, limitándose la CUOTA a determinar “si el uso previsto en el suelo no urbanizable es o no autorizable”.

Indica que queda constatado que “parte de la superficie edificada en la parcela no está amparada por la licencia, pero la adopción de medidas preceptivas de protección de la legalidad urbanística alterada corresponde también a la Administración municipal”. Observa que “sí puede reputarse como requisito esencial el de la clasificación y categoría del suelo en la que se sitúa la edificación autorizada (...), en cuanto que la consideración de un uso urbanístico del suelo no urbanizable como autorizable o prohibido depende de dicha clasificación y categorización”, pero, “si bien la ubicación que se propone para el almacén se situaría en una parte de la parcela que estaría fuera de núcleo rural, siguiendo estrictamente los criterios de delimitación geométrica previstos en los artículos 16 y 134 de las NURMUR, deben tomarse en consideración otros criterios o factores adicionales a la hora de determinar la extensión del núcleo rural, como son los de la realidad física o los límites de la parcela que, en este caso, llevan a concluir (en la decisión cuya revisión se pretende) la procedencia de aplicar el régimen jurídico del núcleo rural a la totalidad de la parcela”.

Por último, advierte que el uso de almacén agrícola sería autorizable aunque se aceptara que la categoría de suelo rural debe aplicarse estrictamente a los 796 m<sup>2</sup> de la finca y el resto fuera de suelo no urbanizable sin categorizar, como sostiene la asociación que pretende la revisión, pues, “si bien no existe categorización del suelo no urbanizable, problema extensible a todo el concejo de Llanes por falta de planeamiento, consideramos que la categoría a aplicar en dicha parcela sería la de interés (...), al no apreciarse tampoco la concurrencia de ninguno de los elementos tasados (...) que obligarían a la categorización como de especial protección”, por lo que “el almacén agrícola de que se trata resulta autorizable de forma directa, sin necesidad de tramitar con carácter previo un estudio de implantación”.

**5.** En sesión celebrada el 7 de abril de 2016, la Comisión Permanente de la CUOTA acuerda, reproduciendo las consideraciones del informe jurídico, admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio y dar audiencia a los interesados.

**6.** El día 14 de abril de 2016, la interesada en la revisión presenta un nuevo escrito en el que denuncia irregularidades en el procedimiento de legalización del exceso de lo construido. Igualmente, invoca que la autorización para edificar en la parte de la parcela no integrada en núcleo rural contraviene la inderogabilidad singular de las disposiciones reglamentarias, que lo edificado excede del 50% de los 796 m<sup>2</sup> y de la superficie máxima de las edificaciones permitidas y que “no se pueden utilizar criterios interpretativos extensivos a la hora de otorgar licencias”. Se remite al artículo 309 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, a cuyo tenor “Cuando, por aplicación de los criterios y reglas de clasificación del suelo no urbanizable, un terreno presente características y condiciones para ser incluido al mismo tiempo en varias categorías, el instrumento de planeamiento que establezca la clasificación de suelo deberá incluirlo en la que le otorgue una mayor protección”, e insiste en que la construcción “se encuentra ejecutada sobre una divisoria” e incumple las exigencias de estética.

**7.** El anterior escrito se presenta nuevamente el 27 de abril de 2016, solicitando que “sea considerado como alegación” en el trámite abierto al respecto en el procedimiento revisorio.

Igualmente, tienen entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias los escritos de alegaciones de dos de los colindantes que no consintieron la minoración del retranqueo, que manifiestan su conformidad con lo expresado por la promotora de la revisión.

Asimismo, presenta alegaciones una letrada, en nombre y representación de la explotación ganadera beneficiada por la autorización cuya revisión se



insta, en las que aduce, con remisión a los informes obrantes en el expediente, que no concurre causa de nulidad ni de anulabilidad.

**8.** Con fecha 24 de mayo de 2016, la Alcaldía del Ayuntamiento de Llanes dicta Resolución por la que acuerda iniciar el expediente de declaración de lesividad de la licencia de obras concedida a la explotación ganadera, toda vez que, como se recoge en la propuesta, “constan, al menos, dos propietarios de edificaciones sitas a menos de 100 metros del almacén que no han dado su consentimiento”.

**9.** El día 18 de mayo de 2016, libra un nuevo informe el Jefe de la Sección de Apoyo Jurídico I de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el que reitera las consideraciones del anterior.

Igualmente, con fecha 2 de junio de 2016, la Arquitecta de la citada Dirección General emite un nuevo informe en el que justifica el criterio interpretativo acogido, insistiendo en que “no es una solución *ad hoc*”. Expone que, con arreglo a las normas aplicables, la tipología de núcleo rural denso se determina por “una distancia entre edificaciones de entre 10 y 50 m y una distancia media entre las mismas de 30 m”, y se delimita “mediante el trazado de una envolvente que equidiste de las viviendas más periféricas una distancia de 30 m”, por lo que las edificaciones en el borde de ese perímetro estarían necesariamente a menos de 30 metros de las demás, menoscabándose con cada nueva edificación la distancia media que caracteriza estos núcleos. Añade que en su momento la norma convivía “con la figura de las áreas de influencia, como contorno exterior a los núcleos que también resultaba edificable en condiciones similares, por lo que se evitaba este problema”, pero no siendo ahora de aplicación “se consideró adecuado establecer una interpretación sistemática de los artículos 134 y 16 de las NURMUR de la que se derivan los acuerdos de la Permanente de la CUOTA como el que permitió la autorización de la nave agropecuaria fuera de la delimitación estricta de núcleo rural denso”.

Además, observa que “el desplazamiento de la nave supone que en lugar de ubicarse en una forma triangular totalmente rodeado de edificaciones a una distancia de entre 6 y 10 m pasa a estar a 30 m de distancia de la más próxima, mientras que respecto de las dos viviendas a las que se aproxima aún se guarda la distancia de unos 40 m. Resulta evidente que la distancia media respecto al conjunto de todas las edificaciones del entorno es muy superior comparado con la ubicación dentro de la calificación estricta de núcleo”. Por último, razona el cumplimiento de la limitación de superficie máxima edificable.

**10.** Con fecha 11 de julio de 2016, el Secretario de la CUOTA suscribe un informe desfavorable a la revisión de oficio, asumiendo los criterios manifestados en los informes técnico y jurídico.

**11.** El día 27 de septiembre de 2016, emite informe la Consejera de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente en el que manifiesta que “procede solicitar el informe preceptivo del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

**12.** Mediante escrito de 2 de noviembre de 2016, esa Presidencia solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento seguido.

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de diciembre de 2016, dictamina que ha de retrotraerse el procedimiento al objeto de incorporar el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, cuya solicitud impone el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

Con fecha 6 de febrero de 2017, emite informe un Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias en el que concluye que no procede la revisión de oficio, pues, aun “en el supuesto de que se considere que, de

acuerdo con el criterio estrictamente geométrico de la envolvente -superado por los principios de delimitación de las NNRR en atención a las condiciones físicas concretas del entorno y de interpretación teleológica-, el almacén se sitúa fuera del ámbito del NR gráficamente delimitado, estaríamos ante suelo no urbanizable de interés, dentro del cual el uso agrícola pretendido sería autorizable”.

Se incorpora a las actuaciones la demanda de lesividad formulada por el Ayuntamiento de Llanes frente a la licencia de obras concedida a la explotación ganadera (admitida a trámite por Decreto de 17 de enero de 2017), que se funda en el incumplimiento de las distancias a colindantes por faltar su consentimiento para que se minoren los metros exigidos por la norma.

Con fecha 6 de marzo de 2017, el Secretario de la CUOTA libra de nuevo informe desfavorable a la revisión de oficio, asumiendo el criterio de los preinformantes, del que se da traslado a la parte actora, y el día 27 del mismo mes la Consejera del ramo informa nuevamente la procedencia de solicitar el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo.

**13.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de abril de 2017, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de la Permanente de la CUOTA, de 25 de noviembre de 2015, por el que se concede autorización previa para la construcción de un almacén agrícola en Porrúa, adjuntando a tal fin el expediente original.

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

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra l), de la

Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra l), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que “Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta”.

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante solicitud presentada el 4 de febrero de 2016, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, la promotora de la revisión está debidamente legitimada, ya que, sin perjuicio de su legitimación colectiva, en el ámbito urbanístico es pública la acción para exigir ante los órganos administrativos la observancia de la normativa, conforme establece el artículo 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

El Principado de Asturias está pasivamente legitimado, toda vez que a él pertenece el órgano que ha dictado el acto cuya nulidad se pretende.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 102.1 de la LRJPAC 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 62.1”.

No obstante, el artículo 106 de la referida LRJPAC 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 en el procedimiento ninguno de los supuestos citados.

**CUARTA.-** En relación con 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 tal sentido, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, teniendo en cuenta que la LRJPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a efectuar una referencia al “órgano competente”. El artículo 25.1 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, dispone que la “revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos se realizará por el órgano autor de la disposición o del acto”, faltando en el ordenamiento autonómico una previsión que residencie esa competencia en un orden

jerárquico, al modo de la disposición adicional decimosexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

En el caso analizado, el órgano autor del acto impugnado es la CUOTA. El artículo 9.3 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 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, establece que la CUOTA es el órgano colegiado adscrito a la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ejerce funciones de consulta o emisión de informe, coordinación e impulso y, en su caso, autorización y resolución, sobre cuestiones tanto urbanísticas como de ordenación territorial, remitiéndose su organización y funcionamiento a una disposición de carácter reglamentario -el Decreto 258/2011, de 26 de octubre, por el que se regula la Composición, Competencias y Funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias- que reside en la Permanente de dicha Comisión la competencia para "Otorgar las autorizaciones previas a la concesión de licencias que sean exigibles por la normativa urbanística para actuaciones en suelo no urbanizable" -artículo 4, letra f)-. Si bien el artículo 131.2 del vigente Texto Refundido excluye de la necesidad de autorización previa los "usos en suelos que tengan la condición de núcleo rural", tal exigencia subsiste en el municipio de Llanes, en tanto que, carente de planeamiento, la disposición transitoria primera del mencionado Texto Refundido -apartado 3.d)- determina la aplicación en sus núcleos rurales de "los artículos 137 y concordantes de las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de 29 de diciembre de 1983", cuyo artículo 22.1 exige la previa autorización de usos de la entonces denominada Comisión de Urbanismo de Asturias. Debe considerarse, en suma, que la Comisión Permanente de la CUOTA es competente para dictar el acuerdo impugnado y para su revisión.

Con relación a la instrucción del procedimiento, estimamos que se han observado sus requisitos esenciales, puesto que se ha dado audiencia a la

interesada, se ha adoptado un acuerdo de iniciación, se han elaborado varios informes e incorporado el preceptivo del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, y se ha emitido una propuesta de resolución, atendiendo a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 54.1.b) de la LRJPAC.

Se aprecia, sin embargo, la concurrencia de una irregularidad formal, pues no se ha dado cumplimiento estricto a la obligación de comunicar a la perjudicada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Asimismo, hemos de señalar que ha sido rebasado el plazo máximo para notificar la resolución expresa, que, tratándose de una revisión iniciada a instancia de parte, es de 3 meses desde la entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, conforme a lo señalado en el artículo 102.5 de la LRJPAC. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

**QUINTA.-** Entrando en el fondo del asunto, en el supuesto que nos ocupa se plantea la nulidad de pleno derecho del acto administrativo en cuya virtud se autoriza un determinado uso en suelo no urbanizable, sin perjuicio de los requerimientos que deban cumplirse para la obtención de la licencia municipal de obras.

La revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este cauce sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los supuestos objeto de revisión de oficio, establecidos en el artículo 62.1 de la LRJPAC, debe ser restrictiva; de lo contrario perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre

actos nulos de pleno derecho y actos anulables y su sometimiento a regímenes jurídicos de anulación distintos.

Con carácter preliminar, hemos de precisar los contornos del acto administrativo aquí impugnado, toda vez que la autorización previa de usos contemplada en el artículo 131 del TROTU debe limitarse a determinar si el uso solicitado para un suelo no urbanizable es o no autorizable -en cuanto que el artículo 123 del mismo texto legal discrimina entre usos permitidos, autorizables, incompatibles y prohibidos-, sin menoscabo de las competencias urbanísticas municipales, y sin que puedan, por tanto, deducirse restricciones derivadas de las condiciones de edificabilidad u ordenación contenidas en las normas de planeamiento, cuya aplicación corresponde exclusivamente a la Administración local. Según reiterada jurisprudencia, ese es el ámbito o parámetro de decisión autonómica, precisamente en aras de tutelar intereses supramunicipales ligados a las condiciones específicas de protección del suelo no urbanizable, tal y como establece el art. 121 del TROTU, quedando así vedado a la Comunidad Autónoma analizar la adecuación de otros extremos distintos en su intervención en el procedimiento de autorización previa. Máxime cuando, como acontece en este caso, la intervención autonómica se ampara en una disposición transitoria -como se razona en la consideración cuarta-, que no admite tampoco, por su misma naturaleza, una interpretación extensiva.

Ahora bien, en el supuesto analizado, dada la singularidad del municipio de Llanes, carente de planeamiento desde su anulación judicial, se advierte que el conjunto de irregularidades o incumplimientos que se imputan al proyecto autorizado se deducen de las exigencias que la disposición transitoriamente aplicable -las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de 29 de diciembre de 1983- anuda a la propia autorización previa.

Podría cuestionarse si el grado de detalle de esas exigencias se acomoda a la tutela de los intereses supramunicipales, en cuanto título que ampara la intervención autonómica, o llega a menoscabar la autonomía local. Pero, ejercitada aquí una acción de nulidad, es pacífico que esta solo puede fundarse



en el incumplimiento de condicionantes esenciales, como se argumenta a continuación.

En efecto, aun faltando un *nomen iuris* en los escritos de impugnación, se observa que la causa de nulidad invocada no puede ser sino la establecida en el apartado f) del artículo 62.1 de la LRJPAC, que dispone que son nulos de pleno derecho los “actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. Debemos subrayar, partiendo del principio de interpretación restrictiva que preside las causas de nulidad radical, que en el precepto mencionado esa nulidad absoluta se anuda a la adquisición de derechos “cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”, de lo que se deduce que tal carencia debe ser sustancial y manifiesta. Como ya hemos señalado en anteriores dictámenes, nuestro Derecho Administrativo reserva la nulidad absoluta para las violaciones más graves del ordenamiento jurídico, por lo que es rechazable una interpretación amplia del concepto “requisitos esenciales”, que nos conduciría a desnaturalizar las causas legales de invalidez al vaciar de contenido los supuestos de mera anulabilidad, con marcada erosión del principio de seguridad jurídica. En este sentido, cabe recordar la distinción realizada por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes, y recogida también por este Consejo Consultivo, entre “requisitos necesarios” y “requisitos esenciales”, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de “esenciales”.

Por esta misma consideración, no procede reconducir a la nulidad absoluta –tal como apunta la actora en trámite de alegaciones- todos los supuestos de contravención del principio de inderogabilidad singular de las disposiciones generales o de infracción de lo establecido en un reglamento, advirtiéndose con singular nitidez en el campo urbanístico que ello derivaría en una arriesgada confusión entre causas de nulidad absoluta y de mera anulabilidad, cuando las primeras se caracterizan, en nuestro sistema de

régimen administrativo, por estar tasadas por ley formal. Tampoco procede ahora despejar las dudas que, al respecto, pueda suscitar la redacción del artículo 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, toda vez que, como se ha razonado en la consideración primera, la mencionada ley no resulta aquí aplicable *rationae temporis*.

El sumo tiento con que la Administración ha de ejercitar su potestad de revisión de oficio impone asimismo que aquella distinción no pueda establecerse *a priori*, sino de forma casuística, en función de las circunstancias concurrentes, y atendiendo a un juicio de razonabilidad. No obstante, tanto la jurisprudencia como la doctrina del Consejo de Estado han ido perfilando un estricto concepto teórico de requisito esencial, referido a las condiciones principales del acto, cuya ausencia impediría el nacimiento de la facultad o derecho en cuestión. De este modo, puede apreciarse la falta de los citados requisitos en casos extremos de ausencia de algún presupuesto inherente a las características definitorias del acto, sin el cual este carecería absolutamente de base, tales como aquellos a los que se refiere el Consejo de Estado en su Dictamen Núm. 351/1996; esto es, la falta de capacidad del sujeto o la ausencia de objeto, causa o fin del acto.

En el terreno urbanístico, la legislación autonómica ha venido a concretar supuestos de nulidad absoluta ligados a la autorización de obras sobre suelos especialmente protegidos. Así, el artículo 229.8 del TROTU establece que son nulas las licencias otorgadas "con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, públicos o privados, así como del suelo no urbanizable de especial protección y del suelo no urbanizable de costas". Bajo ese mismo prisma restrictivo, la doctrina consultiva ha llegado a apreciar la nulidad de pleno derecho en los casos de infracción grave y manifiesta de las normas urbanísticas atinentes al uso del suelo, ya que nos hallamos ante un condicionante objetivo para el otorgamiento de licencias derivado de la calificación urbanística o aptitud edificatoria del sustrato físico sobre el que

operan que puede merecer el calificativo de esencial.

De ahí que en el supuesto planteado deba desecharse *a limine* la pretendida anulación por eventuales incumplimientos adjetivos -que tampoco se constatan-, tales como los relativos a los desmontes o la volumetría, retranqueos o estética de lo autorizado. En cuanto a las irregularidades que se predicen de lo construido, es claro que su depuración no atañe a este cauce, sino al de restablecimiento de la legalidad urbanística alterada. Respecto al incumplimiento del condicionante que la autorización atacada impone a la licencia municipal -el consentimiento de los colindantes para la minoración de las distancias-, consta ya en las actuaciones que se está ventilando por el cauce correspondiente, mediante la demanda de lesividad de la licencia presentada por el propio Ayuntamiento.

En suma, del conjunto de vicios denunciados solo el relativo a la autorización del uso de almacén agrícola sobre un espacio no urbanizable podría, apriorísticamente, erigirse en motivo de nulidad radical. Sin embargo, tal conclusión pugnaría aquí con dos realidades: una, la constatación de que el referido uso sería igualmente autorizable si el terreno tuviera la naturaleza que la parte actora postula -no urbanizable, sin especial protección-, pues difícilmente cabría entonces apreciar la ausencia de un presupuesto esencial; y otra, que la decisión atacada no entraña una reserva de dispensación o una abierta contravención de la normativa reguladora, sino la aplicación de un criterio interpretativo -razonable y ya fraguado con anterioridad- destinado a resolver la compleja proyección sobre el terreno de una reglamentación no concebida para aplicarse junto al TROTU y su posterior desarrollo.

En efecto, en el acuerdo impugnado se razona que "la calificación de NR denso sería aplicable a unos 796 m<sup>2</sup> de la finca", siendo el resto "SNU, sin calificación concreta", y, aunque el almacén se ubica en este último espacio, "debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el procedimiento de delimitación de núcleos mediante circunferencias es ciertamente una técnica en la que la abstracción de la geometría se superpone a una realidad física e inmobiliaria

(límites del parcelario) sin tener estos factores tan determinantes en cuenta para perfilar sus límites./ Si bien es un baremo aceptable para imponer un margen de crecimiento limitado, sería necesario tener en cuenta más factores, como sus características físicas y límites del parcelario (...). Todo lo cual, siempre que se satisfagan las condiciones de NR del artículo 16.1.a (de las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural); es decir, que la nueva edificación se ubique a menos de 50 m de otras, manteniendo la densidad mínima y que ya existan 5 o más viviendas./ Lo que sería preocupante, de aceptar este planteamiento, es que en cualquier parcela que contase con una mínima superficie dentro de la delimitación de núcleo que ni siquiera fuese suficiente para ser edificable se pretendiera ubicar la vivienda fuera de la delimitación aduciendo estos mismos argumentos. Pero en el caso que nos ocupa cuenta con 794 m<sup>2</sup> en esta calificación, por lo que sería claramente edificable". La arquitecta informante incide en que "no es una solución *ad hoc*", sino una regla interpretativa general, y la justifica técnicamente, por cuanto que un rigor literal conduciría al continuo menoscabo de distancia media entre edificaciones característica de los núcleos rurales, al no ser ya aplicable la figura de las áreas de influencia. Resulta, en definitiva, la aplicación de un criterio interpretativo razonado y de vocación general, pues solo en los supuestos en que las parcelas cuenten con una superficie suficiente dentro de la delimitación abstracta o geométrica del núcleo rural puede autorizarse la edificación en otra parte de la misma parcela. La modulación del rigor de la geometría tampoco violenta un principio de ordenación general -no se conduce *contra tenorem rationem*-, pues en la delimitación de núcleos rurales por el planeamiento la norma vigente impone que "se analizarán las condiciones topográficas, la red de caminos existentes y los demás condicionantes geográficos para garantizar la adecuada integración del núcleo en su entorno" -artículo 146.3.b) del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre-. En suma, en cuanto criterio hermenéutico razonable puede suscitarse su adecuación a

derecho por los cauces ordinarios, pero en ningún modo fundar en ese eventual desajuste una acción de nulidad radical por infracción manifiesta de los usos correspondientes a la calificación urbanística del suelo.

Desechada por este motivo la nulidad de la autorización, cabe añadir que el uso controvertido sería igualmente autorizable aun en el supuesto de imponerse el criterio de delimitación estrictamente geométrico que la actora postula, en cuanto que se trataría entonces -pacíficamente- de suelo no urbanizable de interés, sin quiebra del condicionante objetivo cuya ausencia podría amparar la anulación de oficio.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la declaración de nulidad de pleno derecho del Acuerdo de la Permanente de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, de 25 de noviembre de 2015, por el que se concede autorización previa para la construcción de un almacén agrícola en Porrúa.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.