

Expediente Núm. 70/2018
Dictamen Núm. 84/2018

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 3 de mayo de 2018, 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 esa Alcaldía de 23 de marzo de 2018 -registrada de entrada el día 26 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 para la construcción de un edificio.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución del Concejal Delegado de Urbanismo 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 resuelve conceder nueva licencia de obras para modificación 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, concedidas a (una comunidad de bienes) para la ampliación de campamento de turismo y construcción de edificio auxiliar y modificación de proyecto básico y de ejecución de ampliación de campamento de turismo, respectivamente, en Celorio, en el plazo de un mes, por incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho, al haber sido otorgadas en contra de lo dispuesto en la normativa de aplicación”. Se expresa que las licencias incurren en “infracción grave de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248 del Texto Refundido sobre las 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 en los fundamentos de derecho, el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) establece en el 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 en coordinación con el

organismo regional competente en materia de turismo". Se indica que el campamento de turismo del 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 por el Ayuntamiento de Llanes 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 modificado 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", toda vez que "dicha ampliación no es una actuación necesaria para la consolidación y

mantenimiento de la instalación, sino que excede claramente dicho objeto, pues su finalidad es ampliar la zona de acampada”.

3. Con fecha 20 de julio de 2016, la Concejala Delegada de Urbanismo solicita a la Arquitecta Municipal que “realice informe referente a las licencias de 19 de abril de 2012 y 25 de marzo de 2014 (...) en el que se identifique de forma exhaustiva y minuciosa las obras y edificaciones afectadas por las licencias mencionadas, así como su ubicación exacta en los planos catastrales”.

4. El día 2 de agosto de 2016, una abogada que actúa en representación de la comunidad de bienes que explota el camping, lo que acredita mediante escritura de poder general para pleitos, presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Llanes un escrito en el que comunica la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias de 14 de julio de 2016, y la solicitud en dicha vía jurisdiccional de medida cautelar de suspensión de la resolución mencionada.

5. Con fecha 22 de agosto de 2016 la Arquitecta municipal libra un informe en el que identifica las obras y edificaciones a que se refieren las licencias en cuestión, con detalle de las parcelas catastrales en las que se realizaron los trabajos correspondientes.

6. El día 24 de agosto de 2016 la TAG de Urbanismo y Patrimonio, a petición de la Alcaldía, emite informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para declarar la nulidad de las licencias.

7. Por 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, “por considerar que se encuentran incursas en la causa de nulidad establecida en el artículo 62.1.f)” de

la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se dispone dar audiencia a los interesados por un plazo de quince días, lo que se notifica al representante de la comunidad de bienes interesada el día 2 de septiembre de 2016.

8. Mediante escrito notificado a la comunidad de bienes interesada el 31 de agosto de 2016, la TAG de Urbanismo y Patrimonio le comunica que “con fecha 24 de agosto del corriente se ha dictado Providencia de la Alcaldía disponiendo se emita informe sobre legislación aplicable y procedimiento a seguir”, indicándole que “a partir de esta fecha se inicia el cómputo del plazo para resolver el procedimiento”. Asimismo, le informa sobre el plazo máximo legal para resolver y notificar y los efectos del silencio administrativo.

La misma comunicación se dirige a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias.

9. Con fecha 19 de septiembre de 2016, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Llanes un escrito mediante el cual una asociación que había denunciado en su día las obras realizadas en el camping afirma haber recibido traslado de la Resolución de la Consejería de Urbanismo del Principado de Asturias de 18 de julio de 2016, solicitando al Ayuntamiento el acceso al expediente de revisión de oficio.

10. 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 interesada. Afirma que en la ampliación del camping “no existe ninguna parcela afectada por usos incompatibles con las determinaciones del POLA”. Parte de que “en las fechas en que fueron otorgadas las licencias (...) Llanes carece de un planeamiento propio que aplicar”, por lo que ha de estarse a las “determinaciones legales de

‘directa aplicación’, siempre con la exigencia de la subordinación a ‘la armonía del paisaje’”.

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, “a mayor abundamiento”, que “se acreditó, tal y como consta en el expediente, 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 “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, sin que haya lugar a revisión de licencias de tipo alguno”.

11. Mediante Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 3 de octubre de 2016, se decide desestimar la petición de suspensión cautelar instada por la comunidad de bienes titular del camping.

12. Con fecha 9 de octubre de 2017, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias dicta Sentencia por la que declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias de 14 de julio de 2016.

13. 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 eran suelo urbano -como pretenden los interesados- o no; al respecto, se parte de considerar que “en las fechas en las que se otorgan las licencias discutidas no

había plan general de aplicación en el concejo de Llanes. El último plan general, declarado nulo por Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de enero de 2011, clasificaba los terrenos afectados por la ampliación del campamento de turismo como suelo urbano no consolidado”, por lo que resultaba 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 edificadas 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 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: “Dentro del tomo I, dedicado a la Memoria, el apartado 0.1, relativo a `Algunos otros condicionamientos que

deben ser tenidos en cuenta en la interpretación del Pola', señala -como pone de manifiesto el escrito de alegaciones- `que el POLA no entra por lo general en el tratamiento del suelo puramente urbano de las villas costeras y otros núcleos de similar importancia (...). Ahora bien, esta regla general tiene excepciones, como lo demuestra el hecho de que el capítulo 3 de la Normativa, sobre condiciones del POLA para el suelo exterior al de protección de costas, prevea propuestas y recomendaciones de planeamiento para suelos diferentes del no urbanizable de costas, exteriores a las mismas, entre ellas, para campamentos de turismo que ocupen terrenos situados en el suelo exterior./ A este respecto, el tomo 6, en el que se recogen las propuestas y recomendaciones para el concejo de Llanes, establece dentro del apartado de descripción del área de Barru, en la que se encuentra la localidad de Celorio, en su punto LI.59 (...) lo siguiente: `Añádase a ello que el área está ocupada, en el exterior de los núcleos de población, por edificación desordenada entre la que destacan tres campamentos de turismo (entre ellos se cita al que se refieren las licencias objeto del procedimiento) cuyas características y emplazamiento resultan incompatibles con una mínima sensibilidad ambiental o paisajística´./ Y en el apartado de modificaciones propuestas o sugeridas a la zonificación urbanística, punto LI.62.2 (...) que: `Los tres campamentos de turismo situados en la zona (entre ellos se cita el que es objeto de análisis) deben ser categorizados 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´". Por tanto, de acuerdo con el POLA, "los campamentos de turismo categorizados como AA y A situados dentro del 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, ya citado, 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)”.

Finalmente, en cuanto al “alcance y efectos que debe darse a esa propuesta no vinculante del apartado LI.62.2 para el campamento de turismo” de que se trata, se señala que “el diagnóstico del apartado LI.59 del POLA sobre el camping (...), en (el) que se dice que sus características y emplazamiento resultan incompatibles con una mínima sensibilidad ambiental y paisajística, y la propuesta del apartado LI.62.2 que le atribuye un impacto paisajístico severo y recomienda su desaparición, deberían, a nuestro juicio, de considerarse 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”.

14. El día 18 de diciembre de 2017, la TAG de Urbanismo del Ayuntamiento de Llanes emite un nuevo informe sobre el procedimiento y la legislación aplicable en el que significa que “el artículo 106.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Por tanto, en aplicación de lo establecido en el artículo 95 de la mencionada Ley (...), procede la incoación de un nuevo procedimiento”.

15. Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Patrimonio, Urbanismo y Planeamiento de 19 de diciembre de 2017, y considerando lo señalado por la TAG en su informe, se acuerda iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio, al estimar que las licencias “se encuentran incursas en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según Resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de fecha 14 de julio de 2016”, por constituir una “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”.

La resolución se traslada al Abogado consistorial, a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias, a la comunidad de bienes y a la asociación interesada, dándoles audiencia por un plazo de quince días.

16. Con fecha 29 de diciembre de 2017, se recibe en el Registro General del Ayuntamiento de Llanes un escrito en el que una persona física que dice haber tenido “conocimiento de la incoación de expte. de revisión de oficio de las licencias de ampliación del camping de Celorio” y afirma ser interesado en el procedimiento “por obvias razones”, solicita que le sean “notificadas cuantas actuaciones se realicen”.

Mediante oficio de 9 de enero de 2018 se comunica a esta persona la incoación del procedimiento.

17. El día 15 de enero de 2018, la abogada que actúa en representación de la comunidad de bienes interesada presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Llanes un escrito en el que solicita “la ampliación del plazo conferido para (...) presentar alegaciones y proponer pruebas en razón a las circunstancias que concurren en el presente supuesto”.

Con fecha 24 de enero de 2018, la Concejala Delegada de Patrimonio, Urbanismo y Planeamiento resuelve conceder la ampliación del plazo solicitada por siete días, lo que se comunica a la solicitante el 31 del mismo mes.

18. 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 respecto al inicio del procedimiento, manifiesta que “encontrándose el camping (...) situado fuera del ámbito de protección de la Ley de Costas, y en suelo urbano”, y “concluidas las obras de ampliación (...) conforme a licencias otorgadas por el Ayuntamiento de Llanes, no cabe proceder a revisar las mismas a fin de declarar su nulidad en atención única y exclusivamente a una particular apreciación subjetiva (impacto paisajístico severo), ignorando tanto las técnicas como los materiales actualmente empleados en la armonización estética de los campamentos de turismo, así como los modernos elementos de acampada, en constante evolución hacia una integración más plena con el medio natural; circunstancias todas ellas tenidas en cuenta por mi representada y aplicadas a sus instalaciones./ No solo eso, sino que, a mayor abundamiento, las instalaciones del camping se ubican en una zona urbana, con una muy significativa presencia humana, en forma de carreteras, edificaciones y servicios hosteleros; en ese entorno el camping no supone una discordancia significativa con los elementos paisajísticos ya

presentes en las inmediaciones./ En conclusión, el camping (...) no se puede considerar fuera de ordenación”.

Manifiesta que la resolución de inicio del procedimiento fundamenta la nulidad en la “existencia de una infracción grave de conformidad con el artículo 248 del Texto Refundido sobre Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (...) por considerar que la licencia otorgada por el Ayuntamiento no resulta compatible con el régimen de fuera de ordenación provisional en el que se encuentra el camping, lo que fundamentan en que `conforme al POLA el camping (...), por sus características y emplazamiento, resulta incompatible con una mínima sensibilidad ambiental y paisajística y la propuesta del apartado LI.62.2, que le atribuye un impacto paisajístico severo y recomienda su desaparición’, cuando “la propia CUOTA reconoce, y así consta en el expediente (...), que el camping (...) está situado en suelo urbano, en el exterior del suelo no urbanizable de costas, por lo que no le resulta de aplicación la normativa del suelo no urbanizable de costas”, pese a que “la tabla que anexiona el POLA no incluye al camping (...) en ninguna de las citadas categorías, y ello porque, como reconoce la propia CUOTA (...), se sitúa en suelo urbano en el exterior del suelo no urbanizable de costas”.

Concluye 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”.

Afirma, “a mayor abundamiento”, que “la revisión pretendida atenta contra la buena fe y la seguridad jurídica garantizada constitucionalmente”, y que “la seguridad jurídica exige (...) que se mantengan situaciones que han

creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración que no fueron impugnados en tiempo y forma./ Por tanto (...), incluso la facultad revisora que ahora se pretende ejercer se encontraría prescrita”.

Finalmente, 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 indemnizada por la Corporación a que ahora me dirijo, de conformidad con lo preceptuado en la Ley de Procedimiento Administrativo”.

19. Mediante oficio de 5 de marzo de 2018, la TAG de Urbanismo solicita a la Arquitecta Municipal, “a la vista de las alegaciones formuladas por el interesado”, que emita un informe “en el que se determine la clasificación urbanística de las parcelas (...) antes de su transformación”.

20. El día 13 de marzo de 2018 la Arquitecta Municipal informa sobre la clasificación de las parcelas afectadas, que son las 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 por lo que se refiere a la parcela 64, afirma 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”.

21. Con fecha 14 de marzo de 2018, la TAG de Urbanismo suscribe propuesta de resolución en la que parte de considerar 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”.

Señala 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 día 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, en el exterior del suelo no urbanizable de costas, en suelo urbano consolidado, esa afirmación no es aplicable a la zona ampliada, que es la que aquí se examina única y exclusivamente (...), no el campamento de turismo preexistente, que no es objeto de discusión”. Respecto a la categorización efectuada por la CUOTA, indica que “la misma está motivada en su acuerdo de fecha 21 de diciembre de 2016, entendiendo que el campamento de turismo (...) debe ser categorizado como AA, presentando un impacto paisajístico severo que exigiría su desaparición en el plazo más breve posible, por lo que su ampliación supondría la vulneración de los artículos 109 del TROTU y 293 y 294 del ROTU”.

Refiere, 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./ 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./ 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”.

Por tanto, 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, “por constituir una infracción grave de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo” y “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”, así como 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.

22. Con fecha 21 de marzo de 2018, la Alcaldesa en funciones resuelve desestimar las alegaciones presentadas por la representación de los titulares del camping y “declarar nulos de pleno derecho los actos administrativos siguientes: las licencias de fecha 19 de abril de 2012 y de 25 de marzo de 2014, concedidas al camping (...) para la ampliación de campamento de turismo y construcción de edificio auxiliar y modificado de proyecto básico y de ejecución de ampliación de campamento de turismo en Celorio, por constituir una 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 (...), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por lo que incurren 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”.

Asimismo, se dispone “notificar a los interesados la declaración de nulidad de los actos administrativos mencionados” y “remitir el expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para la emisión del preceptivo dictamen”.

Con la misma fecha se cursan las correspondientes notificaciones a los interesados en el procedimiento.

23. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de marzo 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 modificación de proyecto básico y de ejecución de ampliación de campamento de turismo.

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 LPAC 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.- 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. Sobre esta cuestión, dado que la LPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer 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 en 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.

Observamos, por otra parte, ciertas irregularidades en la tramitación de los procedimientos sucesivamente incoados para la revisión de oficio de las licencias cuya nulidad se postula.

Respecto al primero, iniciado por Resolución de 29 de agosto de 2016, apreciamos que la comunicación dirigida a los interesados a propósito del plazo máximo para resolver y notificar incurre en error en cuanto a la identificación del día que debe tomarse en consideración a estos efectos, pues de conformidad con lo señalado en el artículo 42.3.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), el *dies a quo* no puede ser el correspondiente a la fecha en la que la Alcaldía dispone la

realización de actuaciones previas a la decisión sobre la incoación del procedimiento -en este caso, la emisión de un informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir-, sino el correspondiente a la resolución de inicio. Asimismo, advertimos que producida la caducidad del procedimiento por el transcurso del plazo de 3 meses desde su inicio sin haberse dictado y notificado la resolución correspondiente -al amparo de lo señalado en el artículo 102.5 de la LRJPAC, aplicable al caso por razones temporales-, su terminación no ha sido formalmente declarada, como habría sido lo propio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la referida Ley.

Respecto al segundo procedimiento -el incoado por Resolución de 19 de diciembre de 2017-, reparamos en que tras la celebración del trámite de audiencia se ha continuado la instrucción de aquel con la emisión de un informe por parte de la Arquitecta Municipal sobre la clasificación urbanística de las parcelas del camping antes de su transformación. Tal forma de proceder, que no se ajusta a lo establecido en el artículo 82.1 de la LPAC, a cuyo tenor el trámite de audiencia se celebrará "Instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución", es también contraria al principio de contradicción y podría causar indefensión a los interesados, en tanto que supone hurtarles la posibilidad de conocer lo instruido tras la audiencia y de formular las alegaciones que estimen pertinentes frente a los resultados de tales actos. En otras circunstancias propondríamos retrotraer las actuaciones a fin de dar traslado del informe de la Arquitecta Municipal a los interesados con la apertura de un nuevo trámite de audiencia; sin embargo, dado que el procedimiento que analizamos ha finalizado mediante Resolución de la Alcaldía de fecha 21 de marzo de 2018 en la que se declara la nulidad de las licencias, acordar dicha retroacción ya no es posible.

Por otra parte, y en relación con lo que se acaba de indicar a propósito del estado del procedimiento, terminado a la fecha de solicitud de nuestro dictamen, hemos de advertir que la consulta a este Consejo ha de realizarse en un momento específico, justo en el momento anterior a la adopción del acuerdo

por el órgano competente para resolver, pues una vez resuelto el asunto la decisión pone fin a la vía administrativa.

Como ha señalado el Consejo de Estado en su Dictamen 4709/1998, en doctrina que venimos compartiendo (por todos, Dictámenes Núm. 285/2011 y 4/2014), la misión de las consultas “no es una mera diligencia rutinaria que apostilla una resolución preconcebida sino que tiene por objeto que una instancia jurídica externa y objetiva vele por el respeto a la legalidad”. Por eso, como pone de manifiesto el alto órgano consultivo del Estado en el mismo dictamen con referencia a otros anteriores, “en los casos de omisión de informes preceptivos, el acto administrativo que se haya dictado no puede ser convalidado con la emisión de aquel después de haberse producido el acto”, lo que “se funda en la propia índole consultiva de la función que se ejercita, la cual se vería imposibilitada de cumplir su finalidad -ilustrar el juicio del órgano llamado a resolver- si este no pudiera tener en cuenta el parecer que se emita, por la sencilla razón de que el asunto hubiese sido ya resuelto. En estos casos, lo consultado no sería tanto el acto administrativo que exige el dictamen preceptivo como su mantenimiento, revocación o ejecución”.

En el asunto que nos ocupa a la fecha de la solicitud de nuestro dictamen la Administración consultante ya ha dictado el acto por el que se declara la nulidad de las licencias urbanísticas a las que el procedimiento se refiere, y lo ha notificado a los interesados, con lo que es plenamente eficaz; por ello, este órgano consultivo no puede evacuar la consulta realizada, solicitada con carácter preceptivo, sin infringir su Ley reguladora.

Ahora bien, sin perjuicio de lo razonado, hemos de destacar que, dado que el artículo 106 de la LPAC impone a la Administración que pretenda declarar la nulidad de sus actos en vía de revisión de oficio la solicitud del correspondiente dictamen al órgano consultivo, que en este caso no solo es preceptivo sino también habilitante, el procedimiento objeto de análisis no puede considerarse regularmente tramitado. Por ello, y con el fin de conjurar la nulidad del mismo que eventualmente pudiera declararse en vía judicial, fundada en la omisión de un trámite esencial equiparable a una omisión total

de procedimiento según doctrina jurisprudencial, advertimos a la autoridad consultante que, de apreciar que no concurre ninguno de los límites establecidos en el artículo 109 de la LPAC, puede revocar la Resolución de la Alcaldía de 21 de marzo de 2018. De proceder así, una vez celebrado un nuevo trámite de audiencia con el propósito de que los interesados puedan conocer los actos de instrucción practicados en su totalidad (incluido el informe de la Arquitecta Municipal de 13 de marzo de 2018), deberá la Administración formular nueva propuesta de resolución, tras lo cual solicitará de este Consejo el preceptivo dictamen.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, atendido el momento en que la consulta se ha formulado, no procede pronunciarse sobre la misma.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LLANES.