

Expediente: C-60/2022 HF

Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística

Municipio: BENISSA.

Asunto: Aclaraciones informe respuesta a consulta original camping Fanadix TM Benissa con emisión del informe al que se refiere el artículo 215.2.b) TRLOTUP.

AYUNTAMIENTO DE BENISSA

En fecha **17/02/2023**¹ ha tenido entrada en el Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística (SAMIU), de la Dirección General de Urbanismo (DGU), de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de BENISSA solicitando **ampliación de consulta** respecto de una anterior ya respondida por la DGU, relativa a una actividad de camping con licencia potencialmente afectada por el PATIVEL²:

DPT LLICÈNCIES/aob
Gestiona: 2245 /2022
Assumpte: L02022-132 Partida Fanadix, A-1, A2 y A7.

En relació a la **instància presentada en data 31 de març de 2022** (ERE 2365) per Ignacio Carbonell Canti, amb DNI 22525893S; en representació de Sunny Resorts, SL, amb CIF B88077300; sol·licitant llicència en Partida Fanadix núm. A1, A2 y A7 (Ref. Cadastral 6944502BC4864N), vos tramet el projecte tècnic presentat a l'objecte de que **emeteu informe complementari** al emès per el Sr. Director General d' Urbanisme (expedient C-60/2022) amb pronunciament, a partir del contingut material del projecte, respecte de la viabilitat de l'otorgament de la llicència urbanística sol·licitada i respecte de quina seria la normativa urbanística aplicable a la mateixa.

Per altra banda també es sol·licita que, respecte del projecte tècnic presentat, s'emeten els informes previstos a l'article 9.6 de la Normativa del PATIVEL i a l'apartat c) de l'article 215.2 del TRLOTUP.

En Benissa, a la data de la signatura digital.

El Alcalde- President.

En relación a la consulta efectuada resultan relevantes los siguientes

-
- 1 El escrito tuvo entrada en el registro general de la Consellería en fecha **16/02/2023**.
 - 2 Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. Se tienen por reproducidos los obrantes en el escrito de ampliación de consulta; así como, también, los relacionados en el informe-respuesta a la anterior consulta formulada por el ayuntamiento de Benissa sobre la misma cuestión (expediente C-60/2022; respuesta del Director General de 28/10/2022).

A los antecedentes relacionados resultan de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. No suele ser habitual que se reitere por tres veces consulta sobre idéntica cuestión; aunque bien es cierto que, en la presente, se interesa la emisión del informe referido en el artículo 217.2.c) TRLOTUP³. En cualquier caso, el presente informe abordará la respuesta a los interrogantes que plantea el consultante a partir de los anteriores informes-respuesta ya emitidos por el Director General Urbanismo, cuyos pronunciamientos siguen considerándose correctos, válidos y eficaces por las razones que luego se dirán. Igualmente se emite pronunciamiento en relación con lo dispuesto en el artículo 9.6 PATIVEL, tal como interesa el consultante.

PRIMERA. Ya en el informe-respuesta del Director General de Urbanismo, de 28/10/2022, se anticipan las líneas maestras de respuesta a la consulta formulada por el ayuntamiento en ese momento y que, en buena medida, determinan la respuesta a los nuevos interrogantes de la actual consulta. De lo dicho en el invocado informe-respuesta conviene retener las premisas siguientes:

1. Apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*, del titular de la licencia preexistente y extensiva a la solicitud de modificación de la misma presentada. Ello en tanto dicha licencia, válida y eficaz según tiene reconocido el propio ayuntamiento consultante, constituye **título habilitante** para instar las modificaciones que se proyectan respecto de la actividad que se ejerce, al tiempo que “blinda” el ejercicio de la actividad frente a cambios en la normativa. A este respecto el informe-respuesta del Director General de Urbanismo, de 28/10/2022, demostró la existencia de doctrina jurisprudencial adverativa de lo afirmado invocando la STS⁴ de 29/06/2001 (RC 6357/1966):

(...) debe, en consecuencia, diferenciarse respecto del régimen aplicable a las construcciones y edificaciones no legitimadas por título administrativo (aún cuando sobre ellas hubiese caducado el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística) respecto del supuesto de edificaciones preexistentes, **amparadas por título habilitante**, pero que resultan ser disconformes con el nuevo planeamiento (...) **resultando de ello facultado el propietario para el mantenimiento de la situación creada, pudiendo oponerse a cualquier intento de demolición o de la privación del uso que, de hecho, está disfrutando** (...).

3 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

4 Sentencia del Tribunal Supremo.

2. Pertinencia de derecho a indemnización frente al *ius variandi* que justifique la aprobación sobrevenida de un nuevo régimen normativo (el PATIVEL en este caso); posibilidad indemnizatoria cuya justificación primaria proviene de lo dispuesto en el artículo 33.3 CE⁵ y que el informe del Director General recoge a través de lo afirmado por la STS de 08/07/2009 (RG 1323/2005):

“...la indemnización, como regla general, no resulta procedente, cuando un edificio queda fuera de ordenación como consecuencia de un cambio en la ordenación urbanística; **salvo, única y exclusivamente, en el supuesto de que se imposibilite el uso o disfrute de la edificación con licencia o se imposibilite el libre ejercicio de la actividad legalmente autorizada (...)**”

3. Existencia, en el PATIVEL, de un derecho transitorio, de plena aplicación al supuesto objeto de consulta, que ya puso de manifiesto el repetido informe del Director General:

Resultando de lo expuesto que, con carácter general, la incidencia de un cambio de planeamiento (territorial o urbanístico) sobre una actividad preexistente que se ejerce con licencia legalmente otorgada **no puede perturbar la prosecución del libre ejercicio del uso previamente autorizado sin que de ello se deriven eventuales consecuencias indemnizatorias** en el campo de la responsabilidad patrimonial de la administración; doctrina generalista que recoge el PATIVEL afirmando su respeto a las preexistencias con “buen derecho” a fin de evitar al erario público repercusiones indemnizatorias, constituyendo buen ejemplo de ello lo dicho en el epígrafe 2 de la Memoria Justificativa del citado Plan de Acción Territorial a propósito de la desclasificación de suelos de litoral con programación aprobada:

Por lo tanto, los últimos tramos de suelos costeros abiertos al mar, sin urbanizar, ya son en sí mismo un elemento territorial que requiere de su preservación y conservación activa, siempre que lo permitan las condiciones jurídico-urbanísticas de estos espacios y sin comprometer la sostenibilidad económica del plan. En este sentido, para los suelos merecedores de su inclusión en las categorías de protección del PATIVEL, pero con Programa de Actuación aprobado, **se les ha incluido en un régimen transitorio para no amenazar la viabilidad del PATIVEL derivada de las posibles responsabilidades patrimoniales de la Administración**, siguiendo el informe jurídico de la abogacía de la Generalitat.

Régimen de “suelos transitorios” que tiene su corolario, para las edificaciones y actividades específicas preexistentes, en el régimen transitorio específico establecido por el PATIVEL en el punto 5 del artículo 9 de su Normativa:

5. Se permite la rehabilitación y adecuación de los edificios existentes en el momento de la entrada en vigor de este plan, además de para la implantación de los usos indicados anteriormente, para su uso como viviendas, restauración, alojamientos turísticos, uso educativo, comercial con menos de 100 metros cuadrados de superficie de venta, así como cualquier otra actividad de interés público vinculada al uso y disfrute del litoral, y se justifique la imposibilidad de implantarlos en otra categoría de suelo litoral menos restrictiva en cuanto al régimen de protección. En edificaciones catalogadas se permitirán ampliaciones de hasta el 20 % de su superficie. En su caso, **será necesario que las edificaciones existentes estén legalmente implantadas** o se sometan al proceso de minimización de impactos ambientales en los términos establecidos en la legislación en materia de urbanismo.

Precepto, el transcrito, de clarísima dicción y cuya aplicación práctica debe efectuarse teniendo en cuenta lo afirmado en el Preámbulo del propio PATIVEL:

5 Constitución Española de 1978.

Los suelos regulados con mayor detalle, por ser específicos de este plan, son los ya mencionados no urbanizables de protección del litoral y no urbanizables de refuerzo del litoral. En los primeros, que se sitúan con carácter general en los primeros 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar medidos en proyección horizontal tierra adentro, **no se permiten con carácter general nuevas edificaciones pero sí la rehabilitación y adecuación de las existentes para usos residenciales y terciarios relacionados con la proximidad del mar y la actividad turística dentro de parámetros de elevada sostenibilidad.** (...)

La aplicación al supuesto objeto de consulta de las premisas expuestas no permite otra conclusión que la de asumir el derecho del titular de la licencia no sólo a poder continuar ejerciendo la actividad legalmente autorizada, sino, también, a poder efectuar obras de rehabilitación y adecuación de las instalaciones al objeto de **no perder competitividad** dentro de su concreto segmento de mercado.

SEGUNDA. Completado/aclarado⁶ suficientemente lo ya afirmado en los anteriores informes emitidos por la Dirección General de Urbanismo corresponde, seguidamente, abordar la cuestión de la solicitada -por el ayuntamiento- *“emisión de informe a los efectos del artículo 9.6 de la Normativa del PATIVEL y del apartado c) del artículo 215.2 TRLOPUT”*. Informes, para cuya emisión, el ayuntamiento adjunta, a su petición de emisión, copia del proyecto de adecuación de las instalaciones del actual “CAMPING FANADIX” presentado por el titular de la licencia conforme a la cual se ejerce la actividad. Veamos:

1. **Respecto del informe exigido por el artículo 215.2.c) TRLOTUP**, que deviene **preceptivo** en el procedimiento de licencia aludido como consecuencia de la calificación sobrevenida del suelo como **“no urbanizable de protección del litoral”**, al incidir sobre la actividad existente (originariamente suelo no urbanizable común) la aprobación del PATIVEL; informe que, desde la perspectiva urbanística, debe emitir pronunciamiento respecto de dos cuestiones:

a) El proyecto aportado por el ayuntamiento lo es “de intervención y adecuación a normativa urbanística del Camping Fanadix” y su desarrollo y ejecución **no comporta incremento de superficie ni ampliación del ámbito** de las actuales instalaciones. Así lo afirma el epígrafe 1 de su Memoria (página 2 del documento):

“No se produce alteración/ampliación del ámbito de la superficie con licencia, ni incremento de edificabilidad alguno. Paralelamente se mejoran las conexiones a las redes de infraestructuras de servicios urbanísticos existente a pié de parcela.”

Su objeto (“Memoria Descriptiva, página 3) se limita al trazado de senderos interiores para dar acceso a cada una de las unidades de alojamiento, a las obras necesarias para suministro de agua potable y toma eléctrica para ellas y la demolición de la actual edificación de aseos comunes y lavaderos para su sustitución por una nueva, sin incremento de edificabilidad. **La adecuación del actual espacio para dar cabida a los bungalows prefabricados se realiza sin movimientos de tierra ni obras de cimentación, manteniendo el carácter natural del terreno y su integración paisajística.** Todo ello dentro del espacio del actual camping y, por tanto, **sin impacto territorial** alguno.

b) La implantación de bungalows prefabricados (sobre unidades de alojamiento preexistentes) debe examinarse tanto desde la perspectiva de su legalidad como desde la del derecho del

⁶ Pues lo primero que pide el escrito del ayuntamiento de Benissa es un **“informe complementario** al emitido por el Sr Director General de Urbanismo (expediente C-60/2022)”.

titular de la actividad a llevarla a cabo. Sobre ambas cuestiones ya se pronunció anteriormente -en informe de 20/10/2022- la Dirección General de Urbanismo:

Los bungalows constituyen una modalidad de alojamiento autorizada por la vigente legislación de camping, tal como debería constarle al ayuntamiento de Benissa. Así resulta de lo previsto en el artículo 17.3 del Decreto 6/2015, de 23 de enero, del Consell, regulador de los campings y áreas de pernocta en tránsito para autocaravanas de la Comunitat Valenciana:

3. Conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 1.2 del presente decreto, **se podrá destinar hasta el 60 por ciento de la superficie** de la zona de estancia y alojamiento del camping a la instalación en parcelas de unidades en planta baja con posibilidad de buhardilla, tipo cabaña, **bungalow o mobil-home**, siempre que no ocupen más del 70% de la superficie de la parcela y cumplan los requisitos del anexo II.

Y añade el artículo 18 del Decreto invocado:

Artículo 18. Clasificación y especialidades

1. Los campings se podrán clasificar, en atención a sus características, instalaciones y servicios, en cinco categorías identificadas por estrellas.

(...)

a) Especialidad «resort»:

(...)

b) Especialidad «camping ecológico»:

(...)

d) Especialidad «bungalow park»: Podrán obtener la especialidad de «Bungalow Park» aquellos campings que ocupen el 60 por ciento de su superficie total con unidades en planta baja con posibilidad de buhardilla o módulos, propiedad del titular del establecimiento u operadores turísticos, tipo cabaña, bungalow o mobil-home, siempre que destinen el restante 40 por ciento a viales interiores, zonas verdes, zonas deportivas o cualesquiera otros servicios de uso común. El establecimiento, cualquiera que sea su clasificación o categoría, deberá disponer obligatoriamente, además de piscina, de instalaciones deportivas polivalentes, club social e infantil y animación turística.

Por consiguiente queda fuera de duda el derecho del titular de la licencia de camping a poder ofrecer la modalidad de alojamiento en bungalows, pues NO se deriva del PATIVEL impedimento alguno respecto de que la actividad preexistente puede continuar ejerciéndose ni, tampoco, de que pueda acogerse a las distintas modalidades de alojamiento que ofrece la legislación de campings.

Resultando de lo expuesto la viabilidad legal de la intervención propuesta a los efectos del informe del órgano de la Generalitat competente en materia de urbanismo exigido en el artículo 215.2.c) TRLOTUP.

2. Respecto de lo dispuesto en el artículo 9.6 PATIVEL en relación al artículo 215.2.c) TRLOTUP, en tanto la norma del PATIVEL citada viene a exigir que los proyectos de rehabilitación de instalaciones existentes⁷ ubicadas en suelos no urbanizables de protección del litoral sean informados por los órganos de la Generalitat competentes en la materia; exigencia que remite a lo prevenido en el artículo 215.2.c) respecto de la **eventualidad** de informe complementario al que, con carácter preceptivo, debe emitir la consellería competente en materia de urbanismo y que debe enfocarse a partir de la aplicación de los

⁷ Legalmente implantadas se entiende.

principios de **imprescindible necesidad para resolver** (artículo 79.1 LPACAP⁸) y de **eficacia, eficiencia, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos** que impone el artículo 3.1.c) LRJSP⁹, así como al de **proporcionalidad** del artículo 4 de la propia LRJSP y que obliga, para el desarrollo del ejercicio de actividades, a **elegir la medida menos restrictiva**.

Principios¹⁰, todos ellos, cuya aplicación determina la **innecesariedad de otro informe complementario¹¹ del preceptivo** -el de urbanismo- habida cuenta de la inexistencia de afección sobre el territorio del proyecto examinado y es en este sentido que debe entenderse la dicción del artículo 6.1 PATIVEL, pues la exigencia de emisión de informes es de naturaleza teleológica: es decir, en tanto existan afecciones ambientales o territoriales procede la emisión de informe; presupuesto que, como se ha dicho, no puede predicarse respecto del proyecto de rehabilitación examinado. De ahí que deba entenderse prevalente, frente a la literalidad de la norma, la aplicación de los principios jurídicos invocados; afirmación sobre la que existe clara y unánime doctrina jurisprudencial. Por todas, la STS de 17/04/2017 (RC 785/2016) así lo expresa:

(...) **le es exigible a la Administración una conducta lo suficientemente diligente** como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada de su actuación, por así exigirlo el **principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites**, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente (...)

CONCLUSIONES

Única. No existe inconveniente, desde la perspectiva territorial y urbanística, para la tramitación y, en su caso, otorgamiento de la licencia de rehabilitación y adecuación del CAMPING FANADIX en el término municipal de Benissa. Todo ello conforme y en los expuestos en las Consideraciones Jurídicas del presente informe, que tiene el carácter de preceptivo y determinante que le otorga el artículo 215.2.c) TRLLOTUP.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece, entre las atribuciones de esta Dirección General, la de “evacuar (previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno) las consultas que, en cuestiones de planificación o legislación urbanística y de ordenación del territorio, o su aplicación, le formulen los ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. **Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante**”.

8 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “...se solicitarán aquellos informes que sean **preceptivos** por las disposiciones legales y los que se juzguen necesarios para resolver...”.

9 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

10 A los que debe añadirse, como seguidamente se argumenta, el de **cessante ratiōne legis cessat lex ipsa**; pues si no concurre en el supuesto al que se aplica la norma la razón de ser por la que aquella se aprobó, no procede la aplicación de la propia norma.

11 Conforme a lo prescrito en el artículo 79 LPACAP la solicitud de **informes no preceptivos** exige del solicitante **acotar las razones o motivos que aconsejan solicitarlo así como la concreta identificación de los extremos sobre los que debe pronunciarse el informe** que se pide.



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria de Política
Territorial, Obras Públicas
y Movilidad

DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO



Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesibles por cualquier persona y sirvan de ayuda a los municipios en su labor de aplicación de la legislación urbanística, las contestaciones de la Dirección General de Urbanismo a consultas efectuadas por Ayuntamientos a partir del año 2020, se publican en la web de la Conselleria en la siguiente dirección:

<http://politicaterritorial.gva.es/es/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO