

**Expedient:** C-60/2022 HF

Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística

**Municipi:** BENISSA.

**Assumpte:** Aclariments informe-resposta a consulta original càmping Fanadix TM Benissa, amb emissió de l'informe al qual es refereix l'article 215.2.b) TRLOTUP.

## AJUNTAMENT DE BENISSA

En data **17/02/2023**<sup>1</sup> ha tingut entrada en el Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística (SAMIU), de la Direcció General d'Urbanisme (DGU), de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPM), escrit de l'Ajuntament de BENISSA sol·licitant **ampliació de consulta** respecte d'una anterior ja resposta per la DGU, relativa a una activitat de càmping amb llicència potencialment afectada pel PATIVEL<sup>2</sup>:

DPT LLICÈNCIES/aob  
Gestiona: 2245 /2022  
**Assumpte:** LO2022-132 Partida Fanadix, A-1, A2 i 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 i A7 (Ref. cadastral 6944502BC4864N), vos tramet el projecte tècnic presentat a l'objecte que **emeteu informe complementari** a l'emès pel director general d'Urbanisme (expedient C-60/2022), amb pronunciament a partir del contingut material del projecte, respecte de la viabilitat de l'atorgament de la llicència urbanística sol·licitada i respecte de quina seria la normativa urbanística aplicable a aquella.

Per altra banda, també se 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.

A Benissa, a la data de la signatura digital.

L'alcalde- president.

En relació a la consulta efectuada resulten rellevants els següents:

## ANTECEDENTS DE FET

- 1 L'escrit va tindre entrada en el registre general de la Conselleria en data **16/02/2023**.
- 2 Decret 58/2018, de 4 de maig, del Consell, pel qual s'aprova el Pla d'Acció Territorial de la Infraestructura Verda del Litoral de la Comunitat Valenciana.

**Únic.** Es tenen per reproduïts els obrants en l'escrit d'ampliació de consulta; així com, també, els relacionats en l'informe-resposta a l'anterior consulta formulada per l'Ajuntament de Benissa sobre la mateixa qüestió (expedient C-60/2022; resposta del director general de 28/10/2022).

Als antecedents relacionats resulten d'aplicació les següents:

## CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

**PRÈVIA.** No sol ser habitual que es reitere per tres vegades consulta sobre idèntica qüestió; si bé és cert que, en la present, s'interessa l'emissió de l'informe referit en l'article 217.2.c) TRLOTUP<sup>3</sup>. En qualsevol cas, el present informe abordarà la resposta als interrogants que planteja el consultant a partir dels anteriors informes-resposta ja emesos pel director general Urbanisme, els pronunciaments del qual continuen considerant-se correctes, vàlids i eficaços per les raons que després es diran. Igualment s'emet pronunciament en relació amb el que es disposa en l'article 9.6 PATIVEL, tal com interessa el consultant.

**PRIMERA.** Ja en l'informe-resposta del director general d'Urbanisme, de 28/10/2022, s'anticipen les línies mestres de resposta a la consulta formulada per l'ajuntament en aqueix moment i que, en bona part, determinen la resposta als nous interrogants de l'actual consulta. Del que s'ha dit en l'invocat informe-resposta convé retindre les premisses següents:

1. Aparença de bon dret o *fumus boni iuris*, del titular de la llicència preexistent i extensiva a la sol·licitud de modificat de la mateixa presentada. Això en tant aquesta llicència, vàlida i eficaç segons té reconegut el propi ajuntament consultant, constitueix **títol habilitant** per a instar les modificacions que es projecten respecte de l'activitat que s'exerceix, al mateix temps que "blinda" l'exercici de l'activitat enfront de canvis en la normativa. Referent a això l'informe-resposta del Director General d'Urbanisme, de 28/10/2022, va demostrar l'existència de doctrina jurisprudencial adverativa de l'afirmat invocant la STS<sup>4</sup> de 29/06/2001 (RC 6357/1966):

(...) en conseqüència, ha de diferenciar-se respecte del règim aplicable a les construccions i edificacions no legitimades per títol administratiu (encara quan sobre elles haguera caducat l'exercici de la potestat de restabliment de la legalitat urbanística) respecte del supòsit d'edificacions preexistents, **emparades per títol habilitant**, però que resulten ser disconformes amb el nou planejament (...), **resultant d'això facultat el propietari per al manteniment de la situació creada, podent oposar-se a qualsevol intent de demolició o de la privació de l'ús que, de fet, està gaudint** (...).

2. Pertinència de dret a indemnització enfront del *ius variandi* que justifique l'aprovació sobrevinguda d'un nou règim normatiu (el PATIVEL en aquest cas); possibilitat indemnitzatòria la justificació primària de la qual prové del que es disposa en l'article 33.3 CE<sup>5</sup>, i que l'informe del director general recull a través de les afirmacions de la STS de 08/07/2009 (RG 1323/2005):

3 Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

4 Sentència del Tribunal Suprem.

5 Constitució espanyola de 1978.

“...la indemnització, com a regla general, no resulta procedent, quan un edifici queda fora d'ordenació a conseqüència d'un canvi en l'ordenació urbanística; **excepte, exclusivament, en el cas que s'impossibilita l'ús o gaudi de l'edificació amb llicència o s'impossibilita el lliure exercici de l'activitat legalment autoritzada (...)**”

**3. Existència, en el PATIVEL, d'un dret transitori**, de plena aplicació al supòsit objecte de consulta, que ja va posar de manifest el repetit informe del director general:

Resultant de l'exposat que, amb caràcter general, la incidència d'un canvi de planejament (territorial o urbanístic) sobre una activitat preexistent que s'exerceix amb llicència legalment atorgada **no pot pertorbar la prossecució del lliure exercici de l'ús prèviament autoritzat sense que d'això es deriven eventuais conseqüències indemnitzatòries** en el camp de la responsabilitat patrimonial de l'administració; doctrina generalista que recull el PATIVEL, afirmant el seu respecte a les preexistències amb “bon dret” a fi d'evitar a l'erari públic repercussions indemnitzatòries, constituint bon exemple d'això el que s'ha dit en l'epígraf 2 de la **Memòria justificativa del citat Pla d'Acció Territorial** a propòsit de la desclassificació de sòls de litoral amb programació aprovada:

Per tant, els últims trams de sòls costaners oberts a la mar, sense urbanitzar, ja són en si mateix un element territorial que requereix de la seua preservació i conservació activa, sempre que ho permeten les condicions jurídic-urbanístiques d'aquests espais i sense comprometre la sostenibilitat econòmica del pla. En aquest sentit, per als sòls mereixedors de la seua inclusió en les categories de protecció del PATIVEL, però amb Programa d'Actuació aprovat, **se'ls ha inclòs en un règim transitori per a no amenaçar la viabilitat del PATIVEL derivada de les possibles responsabilitats patrimonials de l'administració**, seguint l'informe jurídic de l'advocacia de la Generalitat.

Règim de “sòls transitoris” que té el seu corollari, per a les edificacions i activitats específiques preexistents, en el **règim transitori específic** establert pel PATIVEL en el punt 5 de l'article 9 de la seua normativa:

**5. Es permet la rehabilitació i adequació dels edificis existents en el moment de l'entrada en vigor d'aquest pla**, a més de per a la implantació dels usos indicats anteriorment, per al seu ús com a habitatges, restauració, **allotjaments turístics**, ús educatiu, comercial amb menys de 100 metres quadrats de superfície de venda, així com qualsevol altra activitat d'interés públic vinculada a l'ús i gaudi del litoral, i es justifique la impossibilitat d'implantar-los en una altra categoria de sòl litoral menys restrictiva quant al règim de protecció. En edificacions catalogades es permetran ampliacions de fins al 20% de la seua superfície. En el seu cas, **serà necessari que les edificacions existents estiguen legalment implantades** o se sotmeten al procés de minimització d'impactes ambientals en els termes establits en la legislació en matèria d'urbanisme.

Precepte, el transcrit, de claríssima dicció i l'aplicació pràctica de la qual ha d'efectuar-se tenint en compte l'afirmat en el **Preàmbul** del propi PATIVEL:

Els sòls regulats amb major detall, per ser específics d'aquest pla, són els ja esmentats no urbanitzables de protecció del litoral i no urbanitzables de reforç del litoral. En els primers, que se situen amb caràcter general en els primers 500 metres des del límit interior de la ribera de la mar, mesurats en projecció horitzontal terra endins, **no es permeten amb caràcter general noves edificacions però sí la rehabilitació i adequació de les existents per a usos residencials i terciaris relacionats amb la proximitat de la mar i l'activitat turística dins de paràmetres d'elevada sostenibilitat**. (...)

L'aplicació al supòsit objecte de consulta de les premisses exposades no permet una altra conclusió que la d'assumir el dret del titular de la llicència, no sols a poder continuar exercint l'activitat legalment

autoritzada, sinó, també, a poder efectuar obres de rehabilitació i adequació de les instal·lacions a fi de no perdre competitivitat dins del seu concret segment de mercat.

**SEGONA.** Completat/aclarit<sup>6</sup> prou el ja afirmat en els anteriors informes emesos per la Direcció General d'Urbanisme, correspon, seguidament, abordar la qüestió de la sol·licitada -per l'ajuntament- "emissió d'informe a l'efecte de l'article 9.6 de la normativa del PATIVEL i de l'apartat c) de l'article 215.2 TRLOPUT". Informes, per a l'emissió dels quals l'ajuntament adjunta, a la seua petició d'emissió, còpia del projecte d'adequació de les instal·lacions de l'actual "CÀMPING FANADIX" presentat pel titular de la llicència conforme a la qual s'exerceix l'activitat. Vegem:

1. Respecte de l'informe exigít per l'article 215.2.c) TRLOPUT, que esdevé **preceptiu** en el procediment de llicència al·ludit a conseqüència de la qualificació sobrevinguda del sòl com "**no urbanitzable de protecció del litoral**", en incidir sobre l'activitat existent (originàriament solc no urbanitzable comuna) l'aprovació del PATIVEL; informe que, des de la perspectiva urbanística, ha d'emetre pronunciament respecte de dues qüestions:

a) El projecte aportat per l'ajuntament ho és "d'intervenció i adequació a normativa urbanística del Càmping Fanadix" i el seu desenvolupament i execució **no comporta increment de superfície ni ampliació de l'àmbit** de les actuals instal·lacions. Així ho afirma l'epígraf 1 de la seua Memòria (pàgina 2 del document):

**"No es produeix alteració/ampliació de l'àmbit de la superfície amb llicència, ni increment d'edificabilitat algun.** Paral·lelament es milloren les connexions a les xarxes d'infraestructures de serveis urbanístics existent a peu de parcel·la."

El seu objecte ("Memòria descriptiva, pàgina 3) es limita al traçat de sendes interiors per a donar accés a cadascuna de les unitats d'allotjament, a les obres necessàries per a subministrament d'aigua potable i presa elèctrica per a elles, i la demolició de l'actual edificació de lavabos comuns i safareigs per a la seua substitució per una nova, sense increment d'edificabilitat. L'adequació **de l'actual espai per a donar cabuda als bungalows prefabricats es realitza sense moviments de terra ni obres de fonamentació, mantenint el caràcter natural del terreny i la seua integració paisatgística.** Tot això dins de l'espai de l'actual càmping i, per tant, sense cap impacte territorial.

b) La implantació de bungalows prefabricats (sobre unitats d'allotjament preexistents) ha d'examinar-se tant des de la perspectiva de la seua legalitat com des de la del dret del titular de l'activitat a dur-la a terme. Sobre totes dues qüestions ja es va pronunciar anteriorment -en informe de 20/10/2022- la Direcció General d'Urbanisme:

Els bungalows constitueixen una modalitat d'allotjament autoritzada per la vigent legislació de càmping, tal com hauria de constar-li a l'Ajuntament de Benissa. Així resulta del que es preveu en l'article 17.3 del Decret 6/2015, de 23 de gener, del Consell, regulador dels càmpings i àrees de pernocta en trànsit per a autocaravanes de la Comunitat Valenciana:

3. Conforme al que s'estableix en l'últim paràgraf de l'article 1.2 del present decret, **es podrà destinar fins al 60 per cent de la superfície** de la zona d'estada i allotjament del càmping a la instal·lació en parcel·les d'unitats en planta baixa amb possibilitat de golf, tipus cabanya, **bungalou o mobil-home**, sempre que no ocupen més del 70% de la superfície de la parcel·la i complisquen els requisits de l'annex II.

<sup>6</sup> Perquè el primer que demana l'escrit de l'Ajuntament de Benissa és un "**informe complementari** a l'emés pel director general d'Urbanisme (expedient C-60/2022)".



I afig l'article 18 del Decret invocat:

**Article 18. Classificació i especialitats**

1. Els càmpings es podran classificar, en atenció a les seues característiques, instal·lacions i serveis, en cinc categories identificades per estresles.

(...)

a) Especialitat «resort»:

(...)

b) Especialitat «càmping ecològic»:

(...)

d) **Especialitat «bungalou park»:** Podran obtindre l'especialitat de «Bungalou park» aquells càmpings que ocupen el 60 per cent de la seua superfície total amb unitats en planta baixa amb possibilitat de golfa o mòduls, propietat del titular de l'establiment o operadors turístics, tipus cabanya, bungalou o *mobil-home*, sempre que destinen el restant 40 per cent a vials interiors, zones verdes, zones esportives o qualssevol altres serveis d'ús comú. L'establiment, qualsevol que siga la seua classificació o categoria, haurà de disposar obligatòriament, a més de piscina, d'instal·lacions esportives polivalents, club social i infantil i animació turística.

Per consegüent queda fora de dubte el dret del titular de la llicència de càmping a poder oferir la modalitat d'allotjament en bungalous, perquè NO es deriva del PATIVEL cap impediment respecte que l'activitat preexistent pot continuar exercint-se, ni tampoc que pugua acollir-se a les diferents modalitats d'allotjament que ofereix la legislació de càmpings.

Resultant de l'exposat la viabilitat legal de la intervenció proposada a l'efecte de l'informe de l'òrgan de la Generalitat competent en matèria d'urbanisme exigint en l'article 215.2.c) TRLOTUP.

**2. Respecte del que es disposa en l'article 9.6 PATIVEL en relació a l'article 215.2.c) TRLOTUP,** en tant la norma del PATIVEL citada ve a exigir que els projectes de rehabilitació d'instal·lacions existents<sup>7</sup> situades en sòls no urbanitzables de protecció del litoral siguen informats pels òrgans de la Generalitat competents en la matèria; exigència que remet al previngut en l'article 215.2.c) respecte de l'eventualitat d'informe complementari al que, amb caràcter preceptiu, ha d'emetre la conselleria competent en matèria d'urbanisme i que ha d'enfocar-se a partir de l'aplicació dels principis d'imprescindible **necessitat per a resoldre** (article 79.1 LPACAP<sup>8</sup>) i d'eficàcia, **eficiència, racionalització i agilitat dels procediments administratius** que imposa l'article 3.1.c) LRJSP<sup>9</sup>, així com al de **proporcionalitat** de l'article 4 de la pròpia LRJSP, i que obliga, per al desenvolupament de l'exercici d'activitats, a **triar la mesura menys restrictiva**.

Principis<sup>10</sup>, tots ells, l'aplicació dels quals determina la **no necessitat d'un altre informe complementari<sup>11</sup> del preceptiu** -el d'urbanisme- tenint en compte la inexistència d'afecció sobre el territori del projecte examinat, i és en aquest sentit que ha d'entendre's la dicció de l'article

<sup>7</sup> Legalment implantades, s'entén.

<sup>8</sup> Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques: "... se sol·licitaran aquells informes que siguen preceptius per les disposicions legals i els que es consideren necessaris per a resoldre...".

<sup>9</sup> Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

<sup>10</sup> Als quals ha d'afegir-se, com seguidament s'argumenta, el de **cessante ratiōne legis cessat lex ipsa**; perquè si no concorre en el supòsit al qual s'aplica la norma la raó de ser per la qual aquella es va aprovar, no escau l'aplicació de la pròpia norma.

<sup>11</sup> Conforme al prescrit en l'article 79 LPACAP, la sol·licitud d'informes **no preceptius** exigeix del sol·licitant **delimitar les raons o motius que aconsellen sol·licitar-lo així com la concreta identificació dels extrems sobre els quals ha de pronunciar-se l'informe** que es demana.

6.1 PATIVEL, perquè l'exigència d'emissió d'informes és de naturalesa teleològica: és a dir, en tant existisquen afeccions ambientals o territorials, escau l'emissió d'informe; pressupost que, com s'ha dit, no pot predicar-se respecte del projecte de rehabilitació examinat. D'aquí ve que haja d'entendre's prevalent, enfront de la literalitat de la norma, l'aplicació dels principis jurídics invocats; afirmació sobre la qual existeix clara i unànime doctrina jurisprudencial. Per totes, la STS de 17/04/2017 (RC 785/2016), així ho expressa:

(...) **és exigible a l'administració una conducta prou diligent** com per a evitar definitivament les possibles disfuncions derivades de la seua actuació, per així exigir-ho el **principi de bona administració que no es deté en la mera observança estricta de procediment i tràmits**, sinó que més enllà reclama la plena efectivitat de garanties i drets reconeguts legal i constitucionalment (...).

## CONCLUSIONS

**Única.** No existeix inconvenient, des de la perspectiva territorial i urbanística, per a la tramitació i, si fa el cas, atorgament de la llicència de rehabilitació i adequació del CÀMPING FANADIX al terme municipal de Benissa. Tot això conforme, i en allò exposat en les consideracions jurídiques del present informe, que té el caràcter de preceptiu i determinant que li atorga l'article 215.2.c) TRLOTUP.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, l'article 5.7 del Decret 8/2016, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans territorials i urbanístics de la Generalitat, estableix entre les atribucions d'aquesta Direcció General: "evacuar (previs els informes tècnics o, fins i tot, dictamen de l'òrgan urbanístic o territorial de la Generalitat que es considere oportú) les consultes que, en qüestions de planificació o legislació urbanística i d'ordenació del territori, o la seua aplicació, li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. **Les consultes, en cap cas, tindran caràcter vinculant**".

D'altra banda, se l'informa que, amb la finalitat que siguen accessibles per qualsevol persona i servisquen d'ajuda als municipis en la seua labor d'aplicació de la legislació urbanística, les contestacions de la Direcció General d'Urbanisme a consultes efectuades per ajuntaments a partir de l'any 2020, es publiquen en e web de la Conselleria en l'adreça següent:

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

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME