

I. PRINCIPADO DE ASTURIAS

• OTRAS DISPOSICIONES

CONSEJERÍA DE MEDIO RURAL Y COHESIÓN TERRITORIAL

ACUERDO adoptado por la Comisión Ejecutiva de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA), en su sesión de 30 de septiembre de 2020, relativo a la aclaración sobre la determinación concreta de lo que ha de considerarse como núcleo rural en el concejo de Llanes en relación con los acuerdos adoptados por la Comisión Ejecutiva de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA) en su sesiones de 9 de marzo de 2011 y 21 de marzo de 2013, relativo al informe sobre la situación jurídica y el procedimiento de expedición de licencias en el concejo de Llanes a raíz de la sentencia de nulidad del Plan General de Ordenación de 4 de enero de 2011. Expte. CUOTA 237/2011. Propuesta de cambio de criterio a raíz de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias del pasado 21 de mayo de 2020 (recurso 361/19).

I.—Situación urbanística en el término municipal de Llanes:

En relación con la sentencia de nulidad del 4 de enero de 2011 del PGO de Llanes, la Comisión Ejecutiva de la CUOTA, acordó en su sesión de 9 de mayo de 2011, como interpretar jurídicamente el procedimiento de expedición de licencias. En varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Asturias se menciona dicho acuerdo, y hasta el momento no ha sido cuestionado. Incluso la sentencia de 21 de mayo de 2020 lo entiende válido.

En dicho acuerdo se expresa que:

“En Suelo No Urbanizable Núcleo Rural resultarán aplicables los artículos 137 y concordantes de las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural (NURMRA) de 29 de diciembre de 1983, que se reproducen en el anexo a este informe, siendo necesaria la autorización previa a la licencia de la CUOTA para cualquier uso edificatorio conforme a la Disposición Primera del TRLOTU y su artículo 137.

Para la determinación concreta de lo que ha de considerarse como Núcleo Rural hay que acudir a los artículos 136 y 137 del TRLOTU y al ROTU en concordancia con lo señalado en las NURMRA”.

I.—Calificación del suelo:

Según los citados artículos, 136 y 137 del TROTU, son necesarios “una serie de requisitos” para cumplir con las condiciones de Núcleo Rural, “la mera concurrencia de dichos requisitos, determina la asignación al suelo afectado de las posibilidades edificatorias que el planeamiento reconozca a los núcleos rurales”. Los requisitos que establece el ROTU para delimitar núcleos rurales son:

1. Habrá de contar con un mínimo de 5 viviendas cuya relación de distancias garantice la unidad funcional del asentamiento, y que habrá de ser precisada por el Plan General.
2. En su delimitación, 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.
3. En su delimitación el PGO deberá tener en cuenta el número teórico de nuevas parcelas edificables, que no podrá superar el número de viviendas existentes en el núcleo original.

A falta de PGO, el acuerdo de la ejecutiva nos remite a las NURMUR. En las que el artículo 15 establece una definición de lo que debe considerarse SNU de NR, el artículo 16 establece una clasificación por tipologías de núcleos (Denso, Medio o Disperso), en función de la distancia entre edificaciones y la densidad media de viviendas por hectárea, y añade, que ha de considerarse más significativa la cadencia de distancia entre edificaciones o grupos de ellas, que la densidad de ocupación del territorio para adscribir una agrupación a uno u otro tipo de núcleo rural.

Y por último, el artículo 134, establece los criterios de delimitación: “Una vez fijada la tipología de Núcleo Rural, según señala el artículo 16, se podrá establecer la delimitación de su perímetro mediante el trazado de una línea envolvente que equidiste de las viviendas más periféricas una distancia de 30, 70 y 100 m para los núcleo densos, medios y dispersos respectivamente”.

Por otro lado, el acuerdo de 21 de marzo de 2013, adoptado por la Comisión Ejecutiva de la CUOTA, relativo a la aclaración sobre la determinación concreta de lo que ha de considerarse como núcleo rural en el concejo de Llanes, señala que las parcelas que hayan sido objeto de parcelación mediante el otorgamiento de licencia urbanística, durante la vigencia del planeamiento antes de su anulación, sí han de ser consideradas como integrantes del Núcleo Rural, en base a los siguientes argumentos:

“No obstante lo anterior, no es posible obviar aquellos actos administrativos dictados al amparo del Plan General anulado, mientras continuaba la vigencia del planeamiento, y que no han sido declarados nulos por los tribunales. Nos estamos refiriendo a las licencias de parcelación otorgadas sobre parcelas que en momento de vigencia del planeamiento tenían la consideración del Núcleo Rural. El hecho de que hayan sido parceladas reflejan por una parte, una voluntad de edificar, y por otra la existencia de un núcleo rural, sin que en el momento del otorgamiento se puedan considerar ese suelo clasificado como suelo no urbanizable de especial protección o interés.



Los actos ya dictados al amparo de un ordenamiento jurídico que producía toda su eficacia siguen siendo perfectamente ejecutivos y válidos y el Tribunal Supremo así lo señala en numerosas sentencias, explicando el porque la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª, en la sentencia de 12 de febrero de 2008, Rec. 5953/2005 la ley 21006/2008:

“Quinto.

El presente recurso de casación debe ser desestimado.

Para empezar, deben distinguirse los supuestos en que lo impugnado y anulado es una licencia de edificación (casos en los que, aunque la sentencia no haya decretado la demolición de lo construido, su ejecución la conlleva) de aquellos otros en que lo impugnado y anulado sean disposiciones generales urbanísticas como Planes, Normas o Estudios de Detalle (casos en que según el artículo 73 de la Ley Jurisdiccional, su anulación “no afectará por sí misma a la eficacia de los (...) actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales”). Este último precepto es de una importancia capital, porque significa que, en principio, el legislador concede mucha más relevancia a la expulsión de la disposición del ordenamiento jurídico para el futuro que a los efectos que ella ha producido en el pasado.”

El art. 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señala literalmente:

“Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.”

Por tanto se puede concluir que la zona de influencia no es Núcleo Rural conforme al TROTU y este sólo determina la reviviscencia de las NURMRA para Núcleo Rural, salvo para el caso de parcelas que hayan sido objeto de parcelación mediante el otorgamiento de licencia urbanística, durante la vigencia del planeamiento, que sí han de ser consideradas como integrantes del Núcleo Rural.”

En su día la Comisión Ejecutiva entendió que el hecho que se hubiera realizado una parcelación era un dato determinante para entender la parcela comprendida dentro del Núcleo Rural, ya que un planificador había estudiado el territorio y había llegado a la conclusión de que era núcleo, fundamentándolo además de lo establecido en el art. 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

II.—Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 21 de mayo de 2020.

No obstante lo anterior, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias del pasado 21 de mayo de 2020 —recurso n.º 361/19—, ha puesto en cuestión este criterio interpretativo. Acepta expresamente en su fundamento de derecho cuarto, sin cuestionarlo, el criterio sentado por la Comisión Ejecutiva basado en la Disposición Transitoria Primera del TRLOTU sobre lo que ha de considerarse como núcleo rural, pero el fundamento de derecho quinto choca con el criterio sentado en la Comisión Ejecutiva de 21 de marzo de 2013 en el que se dice lo siguiente:

“En primer lugar, porque la licencia de parcelación no prejuzga ni otorga específicas condiciones edificatorias ya que distintas son la licencia de parcelación y la licencia de uso o edificación, con distintas condiciones. Una cosa es que la licencia de parcelación sea presupuesto para otorgar la licencia de edificación y otra muy distinta que aquella comporte un acto declarativo de derechos edificatorios...”

El supuesto de hecho que analiza la sentencia, no es exactamente el planteado, pues lo que analiza es si una parcelación que en su día obtuvo licencia, pero fue no consumada ni registral ni físicamente, era presupuesto jurídico suficiente para poder incardinarse dentro del criterio sentado por la Comisión Ejecutiva y por tanto ser considerada núcleo rural. La permanente de la CUOTA, entendió que sin que se hubiera ejecutado dicha parcelación no era posible considerar las parcelas como integrantes en el Núcleo Rural y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias del pasado 21 de mayo de 2020 que enjuicia ese acuerdo de la CUOTA, concluye que:

“Por tanto, hay que convenir con la Administración demandada en que concurre el presupuesto normativo para aplicar el régimen de la disconformidad sobrevenida de licencias lo cual impone la ampliación de lo dispuesto en el artículo 584 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 las licencias urbanísticas concedidas resulten disconformes con la nueva ordenación territorial o urbanística de aplicación, en virtud de la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento prevalente o de la innovación del vigente al tiempo del otorgamiento, y los actos no hayan aun concluido se estará a lo dispuesto para los supuestos indemnizatorios por alteración de planeamiento con licencia en vigor”. Siendo el caso que se trata de materializar por la actora una parcelación con fines edificatorios, que resulta ser disconforme con las NURMRA, y no autorizable a tenor de lo dispuesto en el artículo 125 del TROTU que determina que “1. En el suelo no urbanizable no podrán realizarse parcelaciones urbanísticas”, el recurso debe ser íntegramente desestimado.

III.—El artículo 35.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala que serán motivados los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes. Pero tratándose del ejercicio de potestades regladas, en las que no existe margen de discrecionalidad alguna para elegir entre soluciones igualmente válidas en Derecho, el cambio de criterio solo estaría justificado cuando los actos anteriores contravengan el ordenamiento el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, en cuanto que el otorgamiento o denegación de autorizaciones urbanísticas previas se hace en ejercicio de una potestad reglada, solo una de las interpretaciones alternativas expuestas puede ser ajustada a Derecho. O dicho de otro modo, no es posible optar de forma discrecional por uno de dichos criterios interpretativos.

A la vista de los razonamientos jurídicos de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA de 21 de mayo de 2020, especialmente, cuando afirma que la licencia de parcelación no prejuzga ni otorga específicas condiciones edificatorias ya que distintas son la licencia de parcelación y la licencia de uso o edificación, con distintas condiciones, y



declara la disconformidad sobrevenida de la licencia de parcelación otorgada bajo la vigencia del plan anterior declarado nulo por sentencia firme que es contraria a la nueva ordenación urbanística en el concejo de Llanes, las NURMRA; esta Comisión estima necesario cambiar el criterio interpretativo que hasta ahora venía manteniendo, de tal manera que, con carácter general, se consideran en situación de disconformidad sobrevenida las licencias de parcelación otorgadas en aplicación del plan nulo, cuando las parcelas resultantes no puedan formar parte de un núcleo rural en aplicación de los criterios de delimitación de las NURMRA.

IV.—Dicho lo anterior, el principio de buena fe y confianza legítima, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, supone que la autoridad pública no puede adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones (entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2017 —casación 1960/2015—).

Si bien el principio de la confianza legítima no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho Público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, ni en relación con actos o precedentes que sean contrarios a norma imperativa (sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2018 —casación 3470/2015—), lo cierto es que el acuerdo de la Comisión Ejecutiva de 21 de marzo de 2013, relativo a la aclaración sobre la determinación concreta de lo que ha de considerarse como núcleo rural en el concejo de Llanes, fue publicado en el BOPA de 30 de abril de 2013, generando con ello la confianza de los ciudadanos que ajustaron su actuación a este criterio en que la Administración no procedería a su modificación. Al menos, puede decirse que ese cambio no era razonablemente previsible.

En consecuencia, al analizar cómo se proyecta hacia atrás el cambio interpretativo de la Administración que, tras el paso de un tiempo, modifica su parecer y reputa errónea lo que antes consideró que era la línea a seguir, debe tenerse necesariamente en cuenta esta protección de la confianza legítima, íntimamente relacionada con el principio de seguridad jurídica.

En consecuencia con ello, la modificación del criterio interpretativo no afectará a aquellos casos en los que ya se hubiera obtenido una certificación urbanística previa reconociendo la condición de núcleo rural de las parcelas amparadas por una licencia de parcelación, ni a las solicitudes de autorización urbanística previa presentadas con anterioridad a la publicación de este acuerdo.

En Oviedo, 27 de octubre de 2020.—El Secretario de la CUOTA.—Cód. 2020-09484.