



Roj: **STSJ CAT 5072/2015 - ECLI:ES:TSCAT:2015:5072**

Id Cendoj: **08019330032015100281**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Barcelona**

Sección: **3**

Fecha: **27/04/2015**

Nº de Recurso: **182/2012**

Nº de Resolución: **299/2015**

Procedimiento: **Recurso de apelación contra sentenc**

Ponente: **HECTOR GARCIA MORAGO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA DE CATALUNYA

SALA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

SECCIÓ TERCERA

Recurs d'apel·lació núm 182/2012

Jutjat Contenciós Administratiu núm 2 de Barcelona

Procediment ordinari núm 621/2008-S

Apel·lant: SRS Cesareo i Horacio i SRA Berta

Apel·lat: IL·LM AJUNTAMENT DE VILADECANS

SENTÈNCIA núm. 299/2015

Magistrats/ades:

IL·LM. SR. EMILIO BERLANGA RIBELLES, President

IL·LM. SR. MANUEL TÁBOAS BENTANACHS

IL·LM. SR. FRANCISCO LÓPEZ VÁZQUEZ

IL·LM. SR. EDUARDO RODRÍGUEZ LAPLAZA

IL·LMA. SRA. ISABEL HERNÁNDEZ PASCUAL

IL·LM. SR. HÉCTOR GARCÍA MORAGO

Barcelona, 27 d'abril de 2015

LA SALA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA DE CATALUNYA (SECCIÓ 3ª), en nom de S.M el Rei i de conformitat amb allò que disposa l' art 117.1 de la Constitució , ha pronunciat la SENTÈNCIA que segueix, a les actuacions del recurs d'apel·lació núm 182/2012, interposat, com a apel·lants, pels SRS Cesareo i Horacio i Doña Berta -representats pel Procurador SR JORDI ENRIC RIBAS FERRÉ i assistits pel Lletrat SR JOSÉ LUIS VICH CASAS-, essent l'apel·lat L'IL·LM AJUNTAMENT DE VILADECANS -representat i assistit pel Lletrat consistorial SR MARIANO MARTÍN **XARTÓ**-.

ANTECEDENTS DE FET

PRIMER: En el procediment ordinari núm 621/2008-S, el Jutjat Contenciós Administratiu núm 2 de Barcelona dictà la Sentència núm 93, de 9 de març de 2012 , la qual va declarar inadmissible, per manca de legitimació, el recurs contenciós administratiu interposat pels avui apel·lants contra l'ordre de clausura de l'activitat de càmping i compra i venda de caravanes, duta a terme sense llicència per SA NAUTICA, ACCESORIOS Y CARAVANAS, a uns terrenys propietat dels recurrents.



L'ordre havia estat dictada en data 5 de maig de 2008 pel Consistori apel·lat.

SEGON: Disconforme amb el veredict, els demandants van interposar apel·lació; i la demandada s'hi oposà en temps i forma.

TERCER: Un cop elevades les actuacions a aquesta Sala, es va acordar formar-ne aquest rotlle d'apel·lació i designar Magistrat ponent. I un cop verificats els tràmits processals pertinents s'assenyalà el dia 22 d'abril de 2015 per tal de votar i decidir.

QUART.- En la tramitació d'aquest recurs d'apel·lació han estat observades les prescripcions legals de rigor.

FONAMENTS DE DRET

PRIMER: Objecte, parts i pretensions

Els SRS Cesareo i Horacio i Doña Berta han impugnat en aquesta alçada la Sentència núm 93, de 9 de març de 2012, dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu núm 2 de Barcelona a les actuacions del recurs ordinari núm 621/2008-S.

Aquesta Sentència declarà la inadmissibilitat -per manca de legitimació- del recurs contenciós administratiu interposat pels ara apel·lants contra el Decret d'Alcaldia, de 5 de maig de 2008, en mèrits del qual l'Ajuntament apel·lat ordenà a la mercantil SA NAUTICA, ACCESORIOS Y CARAVANAS el cessament i clausura de l'activitat de camping i compra venda de caravanes, duta a terme per la susdita entitat a la carretera C-31, Km 187'1, polígon 9, parcel·les 304 i 305, i al polígon 10 del terme municipal de Viladecans, en tractar-se d'una activitat clandestina i il·legalitzable per motius d'ordre urbanístic.

La manca de legitimació va ser apreciada pel Jutjat "a quo" en constatar que els recurrents eren propietaris dels terrenys, però no pas titulars o gestors de l'activitat concernida.

Els apel·lants pretenen que aquest Tribunal revoqui la Sentència d'instància; amb l'estimació afegida del recurs contenciós administratiu interposat en el seu dia i amb la consegüent anul·lació de l'ordre municipal impugnada. I tot això, previ reconeixement de la prescripció de l'acció administrativa de restauració i, alhora, del dret de l'activitat a instar la seva legalització.

Per la seva banda, la defensa lletrada de L'IL·LM AJUNTAMENT DE VILADECANS ha sol·licitat la confirmació de la Sentència d'instància. No sense insistir en l'adequació a dret de l'ordre de cessament impugnada en primera instància.

SEGON: Extrems de la controvèrsia

1er : Sobre la legitimació dels apel·lants

El Jutjat d'instància acollí la tesi de l'Ajuntament i considerarà que els ara apel·lants no gaudien de legitimació per tal d'impugnar l'ordre municipal esmentada més amunt, en no ser els titulars de l'activitat posada en entredit, malgrat ser els propietaris dels terrenys sobre els quals es desenvolupava el negoci.

Tanmateix, els dits propietaris i ara apel·lants consideren plenament justificada la seva legitimació; si més no, ateses les circumstàncies que segueixen:

- La titularitat dominical dels terrenys afectats.
- La pèrdua econòmica del lloguer dels terrenys que ha de portar necessàriament aparellat el cessament imposat de l'activitat.
- Els actes concloents del propi Ajuntament, que durant la tramitació de l'expedient els tingué com a interessats, tal com es desprèn de les notificacions que els hi van ser lliurades.
- La fonamentació urbanística de l'ordre de cessament impugnada i l'existència "d'acció pública" en aquesta matèria, i
- El fet que el Jutjat d'instància no analitzés la singularitat del cas i fonamentés la seva decisió exclusivament en cites jurisprudencials desconnectades de la situació concreta sobre la qual s'havia de pronunciar.

L'Ajuntament, per contra, ha seguit insistint en la manca de legitimació dels recurrents.

I, un cop analitzats els al·legats contraposats de les parts, els fonaments de la Sentència d'instància, i el material probatori que forma part de les actuacions, aquest Tribunal haurà de concloure que, efectivament, els avui apel·lants es trobaven legitimats per tal d'impugnar l'ordre de cessament tantes vegades esmentada. I ho estaven, no tant pel fet que el vessant urbanístic de l'expedient pogués conduir a la invocació de "l'acció



pública", sinó, sobretot, perquè en realitat la invalidació de la susdita ordre de cessament s'hauria traduït en un benefici tangible, personal i directe pels avui apel·lants, susceptible (el dit benefici) de satisfer les notes de la legitimació activa que es desprenen de l'art 19.1.a) LJCA .

A banda de l'eventual manteniment o recuperació dels ingressos derivats del lloguer dels terrenys, els recurrents haurien vist conjurada, o si més no allunyada, la possibilitat de trobar-se immersos en un expedient sancionador, doncs no debades l'art 213 del text refós de la Llei d'urbanisme vigent en aquells moments (TRLU), estenia en bona mesura als "propietaris" la responsabilitat en matèria d'infraccions urbanístiques, encara que la utilitat de l'obra o de l'ús il·legal del sòl l'hagués gaudit un tercer. I una consideració semblant podríem fer des del vessant ambiental, atès que en mèrits de l'art 50 de l'aleshores vigent Llei 3/1998, de 27 de febrer , d'intervenció integral de l'Administració ambiental (LIIAA), la responsabilitat infractora podia recaure sobre qualsevol que hagués "participat" en la consumació dels fets susceptibles de sanció (ja fos exercint sense títol l'activitat; ja fos facilitant aquest exercici clandestí mitjançant l'aportació de béns o d'altres recursos). La qual cosa vol dir que amb l'ordre de cessament "viva", els avui apel·lants no podien descartar d'antuvi, si més no veure's implicats en sengles procediments sancionadors de resultat incert. I aquesta eventualitat és obvi que afegia un alt grau de legitimació a les circumstàncies fetes valer pel avui apel·lants.

Per tot això, aquest Tribunal haurà de revocar la Sentència d'instància per tal d'entrar immediatament en el fons de la controvèrsia (art 85.10 LJCA).

2on : Sobre el grau d'adequació a dret de l'ordre de cessament impugnada: la posició de les parts

Per tal d'obtenir la invalidació de l'ordre de cessament, els actors han portat a col·lació un conjunt de retrets que podríem enumerar de la manera següent:

- 1: L'activitat concernida porta més de trenta-cinc anys en funcionament amb ple coneixement de l'Ajuntament.
- 2: Es tracta d'una activitat si més no consentida per la Corporació municipal, com ho demostra el fet concloent que l'Ajuntament la incorporés l'any 1987 a la relació de beneficiaris de les indemnitzacions a percebre per danys catastròfics derivats d'unes inundacions de gran abast.
- 3: L'activitat disposava d'una llicència sol·licitada l'any 1987. Llicència que l'Ajuntament inexplicablement no ha localitzat i que la seva titular va perdre amb motius de les pluges i inundacions esmentades anteriorment.
- 4: La denegació d'una llicència posterior, durant l'any 2000, res tenia a veure amb l'activitat directament afectada per l'ordre de cessament.
- 5: Malgrat la qualificació dels terrenys com a zona d'equipaments comunitaris i dotacions de nova creació a nivell metropolità, l'Ajuntament no tenia prevista cap mesura de desplegament efectiu de les determinacions del planejament urbanístic.
- 6: En primera instància, el pèrit processal determinà que l'activitat duta a terme per l'arrendatària podia considerar-se com una mena de servei compatible amb la qualificació urbanística dels terrenys, i
- 7: L'Ajuntament no podia aplicar de forma retroactiva el TRLU, o el TRLU de 2010.

Per la seva banda, l'Ajuntament apel·lat ha oposat les consideracions que segueixen:

A: L'activitat duta a terme per SA NAUTICA, ACCESORIOS Y CARAVANAS, és incompatible amb la classificació i qualificació urbanística dels terrenys. A banda de tractar-se de sòl costaner especial, El Pla general metropolità de 1976 (PGM) classifica els dits terrenys com a sòl urbanitzable no delimitat (SUBND) i els qualifica com a equipament comunitari i dotacions de nova creació d'àmbit metropolità.

B: El SUBND havia de seguir transitòriament el règim del sòl no urbanitzable (art 52 TRLU).

C: Amb l'aprovació inicial, en data 23 de febrer de 2006, de la modificació puntual del Pla general de la plana deltaica, es produí la suspensió del procediment d'atorgament de llicències.

D: L'activitat que ara ens ocupa respon a un ús comercial no admès en aquell indret pel PGM, i

E: No canvia les coses el fet que no estigui previst el desenvolupament de les previsions del PGM en el sòl objecte d'aquesta litis.

I la veritat és que l'anàlisi dels fets que no són controvertits i les dades que es desprenen del material probatori que consta a les actuacions, ens hauran de conduir a desestimar el recurs contenciós administratiu.

No podem considerar demostrada la prescripció de l'acció administrativa de restabliment de la legalitat. Substancialment perquè, per molts anys que porti l'activitat en funcionament, el còmput de la prescripció només podria efectuar-se si disposéssim d'una data certa a propòsit del cessament de la dita activitat. No



debades, el "*dies a quo*" de la prescripció dels il·lícits de caràcter continuat, s'acostuma a associar a la data de cessament del propi il·lícit (veure, a títol d'exemple, l'art 219.2 TRLU).

Tampoc podrem prendre en consideració la llicència que els apel·lants diuen haver estat concedida per l'Ajuntament l'any 1987, atès que no ens ha estat aportada cap prova concloent sobre la seva existència. No sense afegir que, d'haver estat una llicència d'activitats classificades, els recurrents haurien pogut sol·licitar una còpia de l'Administració autonòmica; sens perjudici d'acreditar la denúncia temporània de la seva pèrdua o destrucció fos quina fos la naturalesa del títol habilitant.

El mateix haurem de dir a propòsit de la passivitat demostrada per l'Ajuntament durant dècades; perquè constitueix un lloc comú prou conegut l'adagi segons el qual aquesta passivitat mai podria mutar en títol habilitant.

Com tampoc podrem admetre que l'Ajuntament hagi aplicat de forma retroactiva cap norma, perquè és notori que aplicà les que es trobaven vigents en el moment dels fets.

En un altre ordre de coses, haurem de rebutjar que la llicència ambiental denegada per l'Ajuntament l'any 2000 pugui esdevenir un fet rellevant, perquè aquesta llicència va ser sol·licitada amb la finalitat d'exercir l'activitat de venda a l'engròs, aparcament, taller i lloguer de vehicles sense conductor; i en canvi, l'activitat que ara ens ocupa va ser identificada com la de càmping i compra venda de caravanes.

Com també haurem de rebutjar els efectes suspensius de l'aprovació inicial d'un expedient de planejament, adoptada dos anys abans que fos incoat l'expedient impugnat pels apel·lants.

Tanmateix, sí que haurem de corroborar que l'activitat de "càmping i de compra i venda de caravanes" és incompatible "de totes totes" amb l'ordenació urbanística aplicable als terrenys. Tant des de la perspectiva d'un eventual títol habilitant ordinari, com des de la perspectiva apuntada pel pèrit processal en primera instància, d'una llicència "provisional".

El susdit pèrit corroborà que l'activitat es trobava ubicada en un indret afectat a sistema general d'equipaments comunitaris metropolitans, en el qual hi tenien cabuda els equipaments esportius i recreatius; les edificacions i instal·lacions esportives corresponents; els campaments; els centres d'esbarjo o d'expansió; els balnearis i establiments de banys i d'altres turístics no residencials, d'interès públic, social o comunitari; i els serveis annexes (art 212.1. d de les normes urbanístiques del Pla general metropolità -PGM-).

També va concloure el pèrit que l'activitat de càmping i compra i venda de caravanes no podia ser qualificada "d'equipament"; apreciació, aquesta, que aquest Tribunal haurà de compartir; entre d'altres raons, perquè un "sistema general" és, per raó de la seva textura, part substancial de l'estructura general del territori (art 34.1 del text refós de 2005 de la Llei d'urbanisme -TRLU-, vigent en el moment dels fets); atribució -la d'element estructural essencial per al desenvolupament urbà- difícil de predicar d'un càmping amb negoci afegit de compra i venda de caravanes.

El pèrit processal, en aclariments -i en un gest de franca benevolència- va admetre la possibilitat que l'activitat duta a terme per SA NAUTICA, ACCESORIOS Y CARAVANAS fos qualificada de "servei annex" als efectes de l'art 212.1. d de les normes urbanístiques del PGM; però d'aquesta conclusió haurem de dissentir, atès que la interpretació de l'expressió "servei annex" entesa en el seu context, hauria de considerar-se referida a activitats subordinades, i homogènies o congruents amb la naturalesa dels equipaments comunitaris admesos pel propi precepte; la qual cosa no és el cas de l'activitat de càmping i compra i venda de caravanes. No debades, l'art 212.1. d exclou -per la seva naturalesa- els usos "comercials" i, a més, hi és palès en el seu sí el designi d'excloure l'ús "residencial". Ús "residencial" que l'art 277.2 de les normes urbanístiques del PGM fa extensiu a l'ús "residencial mòbil" que es desenvolupi en espais lliures d'edificació amb serveis complementaris tals com "càmpings, caravànings o similars".

Les apreciacions anteriors també ens hauran de portar a excloure la possibilitat d'una llicència "provisional". Perquè l'últim incís de l'art 53.3 TRLU deixava ben clara la prohibició d'autoritzar provisionalment els usos "residencials", als quals ens acabem de referir; no sense limitar, per afegit, el precepte legal citat, els usos "comercials", als exclusivament vinculats al sector primari; la qual cosa tampoc és el cas. Precisió, aquesta última, no essencial o indispensable -però que farem envers la part de l'activitat dedicada a la compra venda de caravanes-; si més no perquè la puntualització sí que hauria esdevingut oportuna pel cas d'haver estat -la susdita compra venda de caravanes- una activitat separada i diferenciada de la de càmping.

Conseqüentment, el recurs contenciós administratiu no podrà prosperar.

TERCER: Costes

De conformitat amb allò que disposa l'art 139.2 LJCA, no s'imposaran costes.



DECISIÓ:

Per tot allò que ha estat exposat, aquesta Secció 3^a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya **HA DECIDIT**:

ESTIMAR PARCIALMENT el present recurs d'apel·lació núm 182/2012, promogut pels SRS Cesareo i Horacio i per Doña Berta amb l'oposició de L'IL·LM AJUNTAMENT DE VILADECANS i, conseqüentment:

1: REVOCAR la Sentència núm 93, de 9 de març de 2012, dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu núm 2 de Barcelona en el sí del recurs ordinari núm 621/2008 -S i, en el seu lloc,

2: DESESTIMAR el susdit recurs ordinari.

Sense costes.

Notifiqueu aquesta Sentència a les parts amb l'avertiment que és ferma i, com a tal, insusceptible de recursos. Lliureu-li dos exemplars certificats als apel·lants, per tal que puguin fer les gestions oportunes davant el Registre de la Propietat.

Alhora, trameteu una certificació d'aquesta Sentència amb l'ofici corresponent al Jutjat d'origen, per tal que pugui dictar els pronunciaments d'execució que siguin pertinents.

Aquesta és la nostra Sentència, que pronunciem, manem i signem. Adjunteu-ne una certificació literal al rotlle d'apel·lació,

PUBLICACIÓ.- El dia d'avui i en audiència pública, el Magistrat ponent ha llegit i ha publicat la Sentència anterior. En dono fe.