



Roj: **STS 6022/2024 - ECLI:ES:TS:2024:6022**

Id Cendoj: **28079130052024100406**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **05/12/2024**

Nº de Recurso: **7459/2022**

Nº de Resolución: **1917/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **CARLOS LESMES SERRANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ, Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª,
10-06-2022 (rec. 98/2021),
ATS 5696/2023,
STS 6022/2024**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.917/2024

Fecha de sentencia: 05/12/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7459/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/11/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7459/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1917/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Fernando Román García

D.ª Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 5 de diciembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación RCA/7459/2022 interpuesto por la procuradora doña Beatriz De Miquel Balmes en nombre y representación de la mercantil AGROCAMPING S.L., contra la sentencia de 10 de junio de 2022, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictada en el recurso de apelación núm. 98/2021, interpuesto por la citada mercantil, contra la sentencia de 24 de noviembre de 2020 dictada en el procedimiento ordinario n.º 241/2018 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Tarragona.

Ha comparecido como parte recurrida el Ayuntamiento de Tarragona, representado por el procurador don Ángel Montero Brusell.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Segunda), se trató el recurso de apelación núm. 98/2021, interpuesto por AGROCAMPING S.L. contra la sentencia de 24 de noviembre de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Tarragona, dictada en el procedimiento ordinario n.º 241/2018 interpuesto por aquella frente al decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tarragona, de fecha 11 de mayo de 2018, por el que se denegaba la legalización de la colocación de "mobile homes" en el camping que regentaba.

La Sección Segunda del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictó sentencia en fecha 10 de junio de 2022, en el recurso de apelación núm. 98/2021 y cuyo fallo literalmente establecía:

«Primero.- Desestimar este recurso de apelación.

Segundo.- Imponer al apelante el pago de las costas procesales causadas en este procedimiento, si bien hasta un límite de 2.000€»

SEGUNDO.-Notificada a las partes dicha resolución, las representaciones procesales de AGROCAMPING S.L., interpuso recurso de casación contra la misma ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, quien tuvo por preparado dicho recurso mediante auto de 19 de septiembre de 2022 y emplazó a las partes ante este Tribunal Supremo con remisión de las actuaciones.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, dictó auto el 11 de mayo de 2023, cuya parte dispositiva dice literalmente:

«1º) Admitir el recurso de casación nº 7459/2022, preparado por la representación procesal de la mercantil «Agrocamping, S.L.» contra la sentencia de 10 de junio de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia Cataluña en el recurso de apelación nº 98/2021.

2º) Declarar que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en: a) Determinar la naturaleza de las denominadas "mobile home" o casas móviles en cuanto a la exigibilidad de licencia urbanística por uso del suelo, y b) Determinar si la licencia de actividad de camping ampara también la instalación de las casas móviles o "mobile home".

3º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente tratado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Segundo, apartado III, de este auto.»

CUARTO.-Admitido el recurso, por diligencia de ordenación de 22 de mayo de 2023, se concedió a la parte recurrente un plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición, lo que efectuó la representación procesal de AGROCAMPING S.L. por escrito de fecha 3 de julio de 2023 en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

«en su día se dicte Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia impugnada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados en el apartado IV, esto es:



1º. Que, con estimación del presente recurso de casación, se anule la Sentencia impugnada, con imposición de costas del Recurso a la parte recurrida.

2º. Que como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la Sentencia impugnada, el Tribunal Supremo se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal de instancia y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia, formando jurisprudencia consistente en que (con base a la interpretación de las correspondientes normas estatales tratadas en el presente recurso de casación y, particularmente, las que se fijaron en el Auto de Admisión como normas que, en principio, debían ser objeto de interpretación) en los establecimientos de camping se establezca que no es exigible licencia urbanística para la colocación o instalación de los denominados "mobile-homes", siendo amparada dicha acción por la correspondiente licencia o autorización de la actividad sin necesidad de ese control administrativo (licencia urbanística) adicional.»

QUINTO.-Por providencia de 5 de julio de 2023 se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse, habiendo presentado la representación procesal del Ayuntamiento de Tarragona el 24 de julio de 2023, escrito de oposición al recurso, solicitó a la Sala que dicte sentencia desestimando el recurso de casación y confirme la sentencia impugnada.

SEXTO.-No habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública y, al considerarla innecesaria atendiendo la índole del asunto, quedó concluso el recurso y por providencia de fecha 19 de septiembre de 2024, se señaló para deliberación, votación y fallo el 19 de noviembre de 2024, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso y sus antecedentes.

El recurso de casación se dirige frente a la sentencia de 10 de junio de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por la que se desestimaba el recurso de apelación interpuesto frente a la sentencia de 24 de noviembre de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Tarragona, sentencia que, a su vez, desestimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil «Agrocamping, S.L.» - tramitado con el nº 241/2018- frente al decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tarragona, de fecha 11 de mayo de 2018, por el que se denegaba la legalización de la colocación de "mobile-homes" en el camping que regentaba dicha mercantil.

Para una mejor comprensión del pleito, conviene traer a colación algunos de sus antecedentes, reflejados en la primera de las sentencias dictadas.

El Ayuntamiento de Tarragona el día 28 de abril de 2017 realizó una inspección de obras en el camping del que es titular la recurrente. Durante su práctica se observó que en el extremo oeste del camping "Las Palmeras" se estaban efectuando trabajos de movimientos de tierras, instalaciones subterráneas, plantaciones de palmeras y suministros a la zona de acampada existente. También se estaban instalando remolques blancos habitables (los denominados mobile-homes). A raíz de esa inspección, la entidad Agrocamping solicitó al Ayuntamiento, en fecha de 29 de mayo de 2017, la legalización de las obras consistentes en trabajos de movimientos de tierras, instalaciones subterráneas de acometidas, recogida de aguas residuales, para dotar de servicios y suministro la zona de acampada existente, distinguiendo entre estas instalaciones y los elementos de acampada que en ellas se sitúan. Para las primeras entendía que era necesaria la obtención de licencia, no así para las segundas, al tratarse de elementos móviles o semi-móviles, es decir, de unidades de acampada que no precisaban de licencia singular al quedar amparadas por la licencia de actividad existente.

En los informes evacuados, tanto del Arquitecto Municipal como el jurídico, se puso de manifiesto que la instalación de "mobile-homes" exigía la obtención de licencia municipal.

Finalmente, el Ayuntamiento denegó la solicitud presentada de legalización de las obras de instalación de remolques blancos habitables en el camping Las Palmeras (mobile-homes), en la carretera de Barcelona, a la vez que concedía la legalización de las obras de reforma de las instalaciones de servicios existentes, concretamente de suministro de baja tensión, agua potable y red de evacuación en una zona delimitada del camping.

Planteada ante el Juzgado, entre otras cuestiones, la catalogación jurídica desde la perspectiva urbanística de las "mobile-homes", sobre lo que sostenía el recurrente que no precisaban de licencia urbanística, contestó la sentencia a esta cuestión con los siguientes razonamientos:



«QUINTO.- Las características de los móvil-home " y " bungalows" emplazados en el Camping Las Palmeras impide bien es cierto hablar de construcción, pero no de instalación de una verdadera casa prefabricada que, aun transportable, se halla concebida para permanecer establemente anclada en una u otra parcela. Del resultado de la documental aportada en las actuaciones y valorándola según los criterios de la sana crítica no puede esta proveyente compartir las conclusiones a las que llegó el Sr Ángel Daniel y ello por la falta de convencimiento y rigor técnico que se exige a un técnico en la materia. Y veamos por qué , según su dictamen "un vehículo como lo es un mobile home no puede constituir una instalación similar a una casa prefabricada además son vehículos cuya característica principal es su movilidad al disponer de un chasis galvanizado , con eje , ruedas y lanza de arrastre reversible para su fácil traslado ,en ningún momento considera que sea asimilable a edificación, ni casa prefabricada, ni instalación fija, luego no se alcanza a entender que si tal y como manifiesta en su dictamen que no es asimilable a una casa prefabricada pueda manifestar que el uso de los mobil homes y bungalows es residencial y que ocupan además terreno , lo que el hecho de tener ruedas los móvil-homes, de estar asentados además de por los anclajes metálicos regulables en altura se apoyan sobre adoquines para afianzarse sobre el terreno evidencian la fijeza de la instalación en el camping donde los módulos se alojan y la transformación de la parcela donde van a estar aposentados ,aun siendo móvil, se halla por sus características y acondicionamiento destinados a permanecer fijos en el terreno, al objeto de proporcionar a sus usuarios un alojamiento estable, aun cuando no sea continuado. Ni la simplicidad que el mobile home se compra se traslada y se coloca , contrariamente a lo sostenido por la recurrente invalida el uso que se hace del mismo, ya que en modo alguno le es aplicable para ser instalado en un terreno la Norma UNE-EN 1647, apartado 3.1 ni el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. , que se limitan a definir y conceptualizar los mobile homes , sin indicar el uso del mismo ,la conexión a la red de desagües y del suministro de agua y electricidad cuya conexión es necesaria para el uso previsto tanto para los bungalows como para los móvil-homes sin que el mero hecho de denominarse móobile-home le otorgue ese carácter no fijo, cuando todas las circunstancias lo contradicen .

Razonamiento que coincide con lo dispuesto en el artículo 364 de las NNUU de Tarragona que fija las especialidades de régimen jurídico aplicables al municipio respecto al Camping en suelo no urbanizable en relación con el artículo 46.6.e) del TRLU que exigen la tramitación de un Plan Especial Urbanístico, para otorgar licencias urbanísticas en suelo no urbanizable en las nuevas construcciones destinadas a las actividades de camping y aparcamiento de caravanas , autocaravanas y remolques-tienda previstas especialmente por el POUM del que ni siquiera menciona la actora en su retórica pretensión

Pero si alguna duda todavía embarga a la recurrente debo ilustrarle que son numerosos los pronunciamientos judiciales que consideran los móvil-homes objeto de la solicitud de la correspondiente licencia como la Sentencia del TSJPV 15 de febrero de 2002 que declaró sujeto a licencia municipal la instalación de un chalet móvil prefabricado y de la plataforma de hormigón en que se sustenta y la de 17 de julio de 1.996 del mismo Tribunal que sentenció que este tipo de construcciones, de uso residencial, están sujetas a licencia, en contra de lo sostenido por el demandante de que se trata de un elemento mueble, portátil, cuando se da la circunstancia de que su destino es el vivadero, contando con los servicios de vialidad. Y es que, aunque la edificación sea transportable, se halla concebida para permanecer establemente anclada, por lo que es evidente que su instalación está sujeta a licencia municipal,o la Sentencia del TSJC de 29 de Abril de 2013 que determinó que partiendo de que, con arreglo al no menos inequívoco contenido del art. 179.2 1) TRLUC, la nueva construcción, casa prefabricada, provisional o permanente, precisaba de licencia urbanística, en defecto de la misma constituía una obra ilegal, y como contraria a las previsiones del art. 47.6 TRLUC, ilegalizable, Consecuentemente el recurso debe ser desestimado íntegramente.»

Reproducida en la segunda instancia esta misma cuestión, la Sala de Barcelona confirmó el criterio del Juzgado de Tarragona, y razonó sobre la cuestión litigiosa lo siguiente:

«(...)Para examinar las cuestiones que se plantean en este recurso, debemos empezar por señalar que, de acuerdo con el art. 187.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, se encuentran sujetos a licencia urbanística previa, en los términos establecidos por la misma ley, por el planeamiento urbanístico y por las ordenanzas municipales, todos los actos de transformación o utilización del suelo o del subsuelo, de edificación, de construcción o de demolición de obras. En consecuencia, y puesto que la instalación o permanencia en un camping de una mobile-home constituye un uso del suelo, queda sujeta a licencia urbanística previa. El mismo art. 187 del Decreto Legislativo 1/2010, de 26 de julio, en su punto 2 1) concreta que la instalación de casas prefabricadas e instalaciones similares, sean provisionales o permanentes, están sujetas a licencia urbanística. El precepto realiza una relación enunciativa de supuestos de uso del suelo sujetos a licencia urbanística, como las casas prefabricadas o instalaciones similares, ya sean fijas o permanentes. Es evidente que el hecho de que las mobile-homes dispongan de ruedas no altera el hecho de que su ocupación de terreno en un camping comporta un uso del suelo que está sujeto a licencia urbanística previa. En este sentido se ha manifestado la Sección Tercera de esta



Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, entre otras, en sentencias de 13 de diciembre de 2016 y 8 de junio de 2018. Una mobil home, tenga ruedas o no y sea fácilmente móvil o no, es una estructura Prefabricada que se utiliza para vivienda, normalmente provisional, que ocupa un determinado terreno y que conlleva un uso del suelo que ocupa. En este sentido se manifiesta la Sentencia objeto de este recurso de apelación. La Sentencia también se refiere a que en este caso concreto, de acuerdo con el art. 364 de las NNUU de Tarragona, es necesaria la tramitación de un plan especial urbanístico para la concesión de licencias urbanísticas en suelo no urbanizable, en relación con las instalaciones y construcciones destinadas a las actividades de camping y aparcamiento de caravanas, autocaravanas y remolques y similares. En efecto, el artículo 364 de las NNUU regula la subzona "camping en suelo no urbanizable costero 2, clave 37-C" y dispone que se admiten las construcciones instalaciones destinadas a campings que exigen, en todo caso,- la tramitación previa de un plan especial urbanístico, de acuerdo con el art. 47.6.1 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.»

SEGUNDO.- La cuestión casacional reflejada en el auto de admisión.

La representación procesal de la mercantil «Agrocamping, S.L.», en su escrito de preparación del recurso de casación denunció, entre otras infracciones, la del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos y, en concreto, su Anexo II, así como el artículo 335 del Código Civil.

Alegaba en ese escrito la recurrente que este Anexo II de la citada disposición reglamentaria, que establece las definiciones y categorías de vehículos, recoge entre éstas la de los remolques, categoría en la que tendría encaje la figura de las "mobile-home" en cuanto remolques habitables y ello teniendo en cuenta lo que establece la Noma UNE-EN 1647, que se refiere a los "vehículos habitables de recreo" y a las "residencias móviles", citando a tal efecto el apartado 3.1 de dicha norma que los define como "*vehículo habitable de recreo transportable, que no cumple los requisitos de construcción y utilización de vehículos de carretera, que conserva sus medios de movilidad y que está destinado a una ocupación temporal o de temporada*".

Recordaba también el recurrente que la figura de las "mobile-home" ha dado lugar ya a diversos litigios en este orden jurisdiccional con los correspondientes pronunciamientos -citando al efecto, entre otras, la sentencia nº 620/2021, de 17 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias y la nº 132/2015, de 2 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón;- pero, añadía, no existe ningún pronunciamiento del Tribunal Supremo que aborde esta cuestión ofreciendo un criterio unitario aplicable en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta que su eventual consideración como vehículo equiparable a los remolques no justificaría la exigencia de licencia urbanística, como sucede también en el caso de las caravanas.

La Sección de Admisión consideró que concurría interés casacional, teniendo en cuenta que la solución que se adopte puede afectar a un gran número de situaciones, dada la progresiva utilización de las "mobile-home", y la ausencia de jurisprudencia al respecto. Ello aconsejaba que esta Sala se pronuncie sobre la cuestión controvertida dada su incidencia en el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y en el control de la utilización de éste por la administración competente, a lo que se une la novedad que representa la aparición de las "mobile-home" o casas móviles. En este sentido, resulta significativo que la Norma UNE-EN 1647 que, en la redacción de 2013, acoge a "Turismos, caravanas y remolques ligeros", haya sido derogada por la Norma UNE-EN 1647 de 2019, que es la versión oficial, en español, de la Norma Europea EN 1647 de 2018, que ahora se refiere a los "Vehículos habitables de recreo" y a las "Residencias móviles".

Precisó este Auto como cuestiones sobre las que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia las siguientes:

- Determinar la naturaleza de las denominadas "mobile home" o casas móviles en cuanto a la exigibilidad de licencia urbanística por uso del suelo, y
- Determinar si la licencia de actividad de camping ampara también la instalación de las casas móviles o "mobile home".

En este Auto se identificaban como normas que, en principio, deben ser objeto de interpretación las siguientes: artículo 11.3 y 4.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en relación con el Anexo II del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

TERCERO.- Los argumentos del escrito de interposición del recurso de casación.



La parte considera que la cuestión controvertida en el presente proceso es la relativa a la colocación de las "mobile-homes" en los establecimientos de camping y no en la generalidad de los múltiples supuestos que se pueden dar con la colocación de tales elementos en suelo diferentes de aquellos.

Centrada así la cuestión por su parte, sostiene que las "mobile-homes" son bienes muebles, concretamente vehículos (remolques). Al efecto se remite al Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, en cuyo Anexo II se establecen las definiciones y categorías de los vehículos. Así, el vehículo es definido como "*Aparato apto para circular por las vías o terrenos a que se refiere el artículo 2 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial*.", y dentro de la categoría "remolque" se define "*vehículo no autopropulsado diseñado y concebido para ser remolcado por un vehículo de motor*".

De lo anterior deduce que un remolque es un vehículo, perteneciendo las "mobile-homes" a la subcategoría específica de remolque habitable.

En este sentido, la norma UNE EN-1647:2019, relativa a Vehículos habitables de recreo. Residencias móviles. Requisitos de habitabilidad relativos a la salud y a la seguridad sobre vehículos habitables de recreo, residencias móviles y requisitos de habitabilidad relativos a la salud y a la seguridad define a las "mobile-homes", en su apartado 3.1, como: "*vehículo habitable de recreo transportable, que no cumple los requisitos de construcción y utilización de los vehículos de carretera, que conserva sus medios de movilidad y que está destinado a una ocupación ocasional o de temporada*".

Deduce de esta definición que las "mobile-homes" son un tipo de vehículo y no una edificación o construcción, ya que son autoportantes y monobloc, utilizando chasis, eje, neumáticos y lanza de arrastre reversible para su fácil transporte. Reúne así las características del bien mueble, según definición del art. 335 del Código Civil, ya que se pueden transportar de un punto a otro sin menoscabos de la cosa inmueble a que estuvieren unidos.

A efectos de la segunda cuestión casacional, se considera que la colocación de estas "mobile-homes" en un camping se encuentra amparada jurídicamente por la autorización de la actividad de camping sin que sea necesaria una licencia urbanística adicional.

La autorización de la actividad de "camping" conlleva la posibilidad de que se coloquen elementos de acampada en unos ámbitos espaciales concretos, elementos que no se limitan a las tiendas de campaña sino a otros elementos tales como autocaravanas, "roulettes", vehículos-remolques o las aquí discutidas "mobile-homes". La colocación de cualquiera de estos elementos no precisa de una licencia urbanística específica, pese a que en los camping de alto nivel de prestaciones tengan conexión a la luz y a las tomas de agua y de desagüe. Y no precisa de licencia porque su colocación no constituye un uso del suelo en el sentido que a tal expresión proporciona la legislación urbanística.

En sustento de su argumentación trae a colación el artículo 46 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, que prohíbe edificaciones en la zona de servidumbre, pero excluye de esta prohibición las acampadas y los campamentos o campings debidamente autorizados con instalaciones desmontables, entendiendo por acampada la instalación de tiendas de campaña o de vehículos o remolques habitables.

También invoca el Real Decreto 2545/1982, de 27 de agosto, sobre creación de campamentos de turismo que establece en su artículo 1 la definición de campamento de turismo como: «*el espacio de terreno debidamente delimitado, dotado y acondicionado para su ocupación temporal, con capacidad para más de diez personas que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos y utilizando como residencia albergues móviles: tiendas de campaña, caravanas u otros elementos similares fácilmente transportables*»

Y entre tales elementos "similares" que establece el Reglamento de Campamentos de Turismo nos encontramos con las "mobile-homes".

En relación con los preceptos que deben ser objeto de interpretación según el auto de admisión - los artículos 11.3 y 4.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana en relación con el Reglamento General de Vehículos-, destaca que esas normas urbanísticas están referidas a "edificaciones", categoría que no es trasladable a las "mobile-homes", pues aunque los "bungalows" tengan esa consideración no pueden equipararse. Abunda en este argumento el hecho de que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, no las contemple como tales.

Reconoce que del apartado c) del artículo 11.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, se deduce la necesidad de autorización respecto de las prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes, pero esa autorización en su caso existe ya con la otorgada para la actividad de camping, sin necesidad



de controles de carácter urbanísticos adicionales. Entender lo contrario comportaría una suerte de "doble imposición" autorizatoria contraria a los principios y obligaciones de simplificación administrativa derivados de la Directiva de servicios (Directiva 123/2006/CE) y a los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Imponer que cada vez que un elemento de acampada se pretende colocar en un camping es necesario una licencia urbanística previa sería ilógico, irracional y antieconómico por las miles de veces que eso se puede producir en un año concreto en relación con todos los campings del estado español, lo que incluso podría interpretarse como un obstáculo a la libertad de empresa (art. 38CE).

CUARTO.- La oposición del Ayuntamiento de Tarragona.

Pone de manifiesto, en primer lugar, el Ayuntamiento que fue la parte actora la que solicitó la legalización de la instalación de "mobile-homes" en el camping Las Palmeras en el escrito de alegaciones que fue presentado en el Ayuntamiento el 29 de mayo de 2017 (hoja 58 del expediente). Esto es, la legalización urbanística de la colocación de "mobile-homes" en el camping en cuestión fue instada por la parte y así se declaró como probado en la sentencia dictada en la instancia, sin que este hecho pueda ser revisado en casación.

Replica a continuación que la colocación o instalación de las expresadas "mobile-homes" efectuada hace unos pocos años en el camping en cuestión no pueden tener cobertura en la licencia de actividad otorgada por el Ayuntamiento de Tarragona en la resolución de 9 de febrero de 1989, ya que esa licencia de actividad está referida exclusivamente al ejercicio de la actividad existente en el año 1989, y se trata de una licencia completamente distinta a la licencia urbanística. Cabe destacar que dicha licencia de actividad era una legalización, a precario, de la actividad de camping, y fue otorgada en base a lo dispuesto en el Reglamento de Actividades, Molestas, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961. Por ello, dicha licencia de actividad no guarda ninguna clase de relación con la denegación de la legalización administrativa fijada en el artículo 11 de la TRLSRU- de la colocación o instalación sin autorización municipal de las "mobile-homes". Este precepto exige de manera preceptiva la obligación de obtener la correspondiente autorización administrativa para la realización de obras o implantación o modificación de usos urbanísticos, a fin de que la administración competente verifique su ajuste a la legalidad urbanística y territorial. Por otra parte, las casas móviles son instalaciones que se encuadran plenamente en el supuesto regulado en el artículo 11.4,c) del TRLSRU , dado que las mismas son casas prefabricadas y tienen un uso habitacional, -tal como declara la UNE-EN 1647:2019+A1 citada por el recurrente.

Por otra parte, el Reglamento General de Vehículos, en su Anexo II, no efectúa ninguna definición de "mobile-homes", limitándose a establecer definiciones y categorías a los efectos de la aplicación del propio Reglamento de los vehículos, pero sin que las mismas puedan extrapolarse a la materia urbanística, que tiene sus propias normas a las que hay que atenerse. De manera que la cuestión nuclear -a los efectos de este pleito- es que las casas móviles son esencialmente casas prefabricadas con un destino habitacional, y por ello entran dentro de la regulación sobre el régimen jurídico de la propiedad del suelo y del control del mismo, por estar así expresamente regulado y previsto en el artículo 11 del TRLSRU.

Recuerda que la sentencia recurrida se pronunció sobre la naturaleza jurídica de las "mobile-homes" calificándola de estructura prefabricada con destino habitacional sea provisional o temporal. Y por su parte, la sentencia dictada en la primera instancia declaró como hecho probado que la instalación de las casas móviles tiene carácter permanente y transformaba los terrenos (FD 5).

Insiste la corporación municipal que la característica esencial de las casas móviles es que son casas prefabricadas o, en su caso, son instalaciones similares a las mismas, y que comportan un uso urbanístico del suelo diferente y más intenso del que se hacía anteriormente con tiendas de acampada o caravanas, por cuanto la instalación de las casas móviles supone una evidente permanencia en los terrenos de las mismas, a diferencia de la ocupación meramente temporal del suelo por medio de la acampada o de caravanas.

Además, teniendo en cuenta que el suelo que ocupa el camping es suelo no urbanizable, determina el cumplimiento de la exigencia del artículo 11.4,c) TRLSRU, esto es, que exista un acto administrativo previo de autorización en los casos de instalación o colocación de casas prefabricadas o instalaciones similares, en los términos fijados para la legislación urbanística y territorial que sea de aplicación, para evitar que en el suelo no urbanizable se instalen casas prefabricadas o instalaciones similares con uso habitacional sin la obtención del título administrativo habilitante.

En nuestro caso, la instalación o colocación de las casas móviles por parte de la recurrente en el referido camping sería legalizable en el supuesto que previamente se llevará a cabo la tramitación y la aprobación de un plan especial urbanístico de acuerdo con las normas urbanísticas del planeamiento urbanístico general de Tarragona de 2013, el cual es preceptivo según lo dispuesto en el artículo 47.6.e) del texto refundido de la



Ley de Urbanismo de Cataluña. Y a fecha de hoy, no ha sido aprobado el referido plan especial urbanístico que legitimará la colocación de las casas móviles, y el que fue tramitado en su día fue denegado por el Ayuntamiento de Tarragona conforme a derecho, tal como declararon las sentencias firmes de 13 de julio de 2021 (del Juzgado Contencioso-Administrativo número 1 de Tarragona) y de 25 de octubre de 2022 (de la Sección Segunda de la Sala Contenciosa-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña). Es decir, para que esté legitimada la ocupación de instalación de las casas móviles en el camping es necesario que previamente se tramite y apruebe el instrumento urbanístico exigido por la legislación urbanística aplicable, tal como resulta de la remisión que hace a la misma el artículo 11.3 del TRLSRU, dado que la colocación de esas casas móviles supone la transformación urbanística de esos terrenos.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión planteada en el Auto de Admisión, destaca la parte que la licencia de actividad (regulada en el Reglamento estatal de Actividades de 1961 -norma en base de la cual se otorgó la licencia de actividad, a precario, el 9 de febrero de 1989, al Camping Las Palmeras) tiene por objeto garantizar que el ejercicio de la actividad específica se lleve a cabo en condiciones idóneas para la preservación del entorno. Mientras que la licencia urbanística tiene por objeto efectuar un control de los usos del suelo, la autorización de la actividad está destinada a garantizar que la actividad concreta se efectúa en las condiciones adecuadas para preservar la tranquilidad urbana y las condiciones medioambientales.

Sentado lo anterior, la legalización, a precario, que obtuvo la recurrente de la actividad de camping del Ayuntamiento de Tarragona, en virtud de la resolución municipal de 9 de febrero de 1989 no es un acto administrativo que pueda amparar la colocación por parte de la recurrente hace unos pocos años de casas móviles en dicho camping, por razón de los siguientes extremos:

1.- La función de una licencia de actividad no es realizar el control urbanístico de los usos que se hagan en los terrenos, sino que es controlar que la actividad se realice adecuadamente y sin causar molestias o perjuicios a su entorno, correspondiendo a la licencia urbanística la vigilancia y control del cumplimiento de los planes urbanísticos.

2.- La licencia de actividad, a precario, que se otorgó a la recurrente, sólo verificaba que en el año 1989 la actividad de camping -en el estado que se encontraba en dicha fecha (con tiendas de acampada y caravanas, sin casas móviles)- cumplía con las normas del Reglamento de Actividades de 1961.

3.- Dicha licencia de actividad no amparaba la colocación en el camping de casas prefabricadas con destino habitacional y con carácter permanente, porque en el año 1989 no estaban instaladas.

Según su parecer, la excepcionalidad de la licencia de actividad concedida, que permitía temporalmente la actividad de camping en contra de los usos urbanísticos permitidos en el planeamiento urbanístico entonces vigente, no puede legitimar ni amparar al cabo de más de tres décadas la ubicación o colocación de casas móviles en el camping -en cuanto se refiere la exigencia o no de la licencia fijada por el artículo 11 TRLSRU-, sin que previamente se haya dado cumplimiento a las determinaciones del planeamiento urbanístico de 2013 que obligaban a la aprobación de un plan especial urbanístico.

Finalmente rechaza que el requerimiento municipal de legalización urbanística de la colocación de casas móviles en el camping conculque ni la directiva de servicios ni la Ley 20/2013.

QUINTO.- Sobre la naturaleza de las denominadas "mobile-home" o casas móviles en cuanto a la exigibilidad de licencia urbanística por uso de suelo. Respuesta a las cuestiones casacionales.

Es esta la primera cuestión por la que nos interpela el Auto de Admisión de este recurso de casación.

Para abordarla, conviene traer a colación el primer documento que obra en el expediente administrativo y que nos sirve como punto de partida para dar respuesta a lo que se nos pregunta.

Ese documento -folio 1 del expediente-, fechado el 20 de octubre de 2013, es un escrito que Agrocamping, SL dirige al Alcalde del Ayuntamiento de Tarragona solicitando información sobre la posibilidad de instalar "mobile-homes" y bungalows en el camping Las Palmeras. El interés del documento reside en la justificación de la consulta que realiza, que dice así:

«Que la evolución del mercado en el negocio de camping, demanda, cada vez más, la transformación de esos negocios en instalaciones tipo "resort" dotando a las parcelas de los servicios de agua, electricidad y desagüe para colocar sobre ellas, mobil-homes y bungalows, hallándose mi representada interesada en la compra y posterior instalación de mobil-homes».

Partiendo de esa premisa, interesa del Ayuntamiento si existe algún obstáculo para instalar en el camping Las Palmeras dichas "mobile-homes" en la zona de servidumbre de protección.



La respuesta que obtuvo del Arquitecto Municipal fue recordarle lo establecido en el artículo 364 de las Normas Urbanísticas, que no admitía construcciones ni instalaciones destinadas a campings en suelo no urbanizable sin la tramitación previa de un Plan especial urbanístico y que las existentes con anterioridad se consideran en situación de fuera de ordenación, pudiéndose autorizar reparaciones exigidas para la salud pública, la seguridad de las personas o la buena conservación.

Este antecedente desvirtúa en gran medida el posicionamiento de la parte sobre la cuestión de interés casacional. A lo largo de la prolífica exposición y argumentación de su escrito de interposición trata de justificar que las "mobile-homes" son equiparables a los remolques cuya finalidad es ser trasladados de un lugar a otro, por lo que su "colocación" provisional sobre un suelo determinado no constituye uso de suelo desde la perspectiva urbanística con la obligada consecuencia de obtener la licencia correspondiente.

La voluntad explicitada de la parte es transformar su negocio de camping en una instalación tipo "resort" dotando a las parcelas de los servicios de agua, electricidad y desagüe para colocar sobre ellas, "mobile-homes" y bungalows.

Resort, según nos enseña la Real Academia Española, es una palabra que procede del inglés que significa complejo hotelero, de manera que la transformación pretendida con la colocación de las "mobile-homes" en unos terrenos existentes en suelo no urbanizable a los que, tras las correspondientes obras, se les ha dotado de los servicios de agua, electricidad y desagüe, implica un uso del suelo que exige autorización urbanística en los términos indicados en el artículo 11.3 y 4.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, sin que en ningún caso dicha transformación pueda quedar amparada, como pretende la parte recurrente, en la licencia de actividad obtenida para un camping.

Bastaría lo señalado para dar respuesta a la cuestión casacional en lo que se refiere al caso concreto que juzgamos, con confirmación de las resoluciones dictadas en la instancia, pero la cuestión por la que se nos interpela es más general y abstracta, ya que viene referida a la determinación de la naturaleza de las "mobile-homes" a los efectos de ser exigible con carácter general la obtención de licencia urbanística cuando se colocan o instalan en un determinado terreno, ya que se da la circunstancia de que en estas construcciones se une en una sola cosa elementos que son propios de los vehículos, como es la aptitud para la movilidad, junto a otros elementos que son propios de las viviendas en la medida en que permiten habitar en ellas de forma permanente o temporal.

Para la delimitación podemos utilizar diversos criterios.

El primero, el del significado gramatical de la palabra "mobile-homes". En nuestra lengua castellana carece de un significado propio, ya que no ha sido incorporada como anglicismo al diccionario de la RAE, ni aparece reflejada tampoco en los diccionarios del Español Jurídico o del Panhispánico del Español Jurídico. En ninguno de ellos se encuentra una definición. Si la búsqueda la realizamos en un diccionario inglés-español, atendiendo al origen de la palabra, la traducción que nos aparece en un diccionario ampliamente utilizado, como es "WordReference.com", es muy sencilla: "casa rodante" o "casa móvil", sin mayores precisiones. No nos sirve, por tanto, esta definición por lo limitado de su alcance.

Si buceamos en la legislación española, tampoco aparece recogida esta expresión en ningún texto legal. La parte recurrente quiere asimilarlas a los remolques tal como aparecen definidos en el Anexo II del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. Quiere hacer con ello prevalecer la condición de vehículo sobre la de vivienda de las "mobile-home", más próxima, a su parecer, a la roulotte o autocaravana que a la casa prefabricada.

Veamos esta argumentación.

En el Anexo II de Reglamento General de Vehículos se recoge, en su apartado A diversas definiciones. La primera que se recoge es la de *Vehículo*, que aparece definido como "aparato apto para circular por las vías o terrenos a que se refiere el artículo 2 de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a Motor y Seguridad Vial", en tanto que *remolque* es el "vehículo no autopropulsado diseñado y concebido para ser remolcado por un vehículo de motor".

Por lo que respecta a la casa prefabricada, según común conocimiento, es aquella vivienda que se construye total o parcialmente en una fábrica antes de ser trasladada a su ubicación definitiva. Es decir, la casa prefabricada goza de la característica de la movilidad, ya que se construye en lugar distinto a aquel en el que se instala.

Pues bien, partiendo de las descripciones anteriores hemos de ver a cuál de estas categorías debe asimilarse las "mobile-home" -si al vehículo-remolque o a la vivienda prefabricada- y para ello debemos tener en cuenta



el destino preferente de este tipo de construcciones, aquello para lo que principalmente han sido concebidas y proyectadas. Llegados a este punto no ofrece duda a la Sala que no es correcta su asimilación a los remolques, pues el diseño de las "mobile-homes" es incompatible con su utilización habitual como vehículo remolcable, aunque puntualmente puedan serlo, ya que han sido ideadas y creadas para proporcionar casa, hogar, a una persona o grupo de personas, bien de forma temporal o bien de forma permanente, sin perjuicio de que conserven una vez instaladas ciertas aptitudes para la movilidad, por lo que hemos de concluir que su asimilación debe hacerse con la casa prefabricada y no con el remolque.

En el fundamento quinto de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Tarragona, que antes hemos reproducido parcialmente, aborda esta cuestión en el fundamento quinto en el que analiza certeramente esta cuestión al examinar las características de los "mobile-home" y "bungalows" que singularmente están emplazados en el camping Las Palmeras, a los que considera verdaderas casas prefabricadas que, aunque sean transportables, han sido concebidas para permanecer establemente ancladas en una u otra parcela. Añade que hay unos anclajes metálicos regulables en altura que se apoyan sobre adoquines para afianzarse sobre el terreno lo que evidencia la fijeza de la instalación en el camping donde los módulos se alojan y la transformación de la parcela donde van a estar aposentados, de manera que, aun siendo móvil, se halla por sus características y acondicionamiento destinados a permanecer fijos en el terreno, al objeto de proporcionar a sus usuarios un alojamiento estable, aun cuando no sea continuado. Por ello, concluye que la simplicidad con la que la "mobile-home" se compra, se traslada y se coloca, contrariamente a lo sostenido por la recurrente invalida el uso que se hace del mismo.

Si la asimilación que hemos de hacer es a la casa prefabricada ninguna duda ofrece la exigencia de autorización administrativa, conforme con la legislación de ordenación territorial y urbanística, pues así se desprende del artículo 11.4.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que impone dicha autorización para la ubicación de casas prefabricadas e *instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes*.

No altera la anterior conclusión la Norma UNE-EN 1647, invocada por la parte, ya que esta norma, que no es propiamente jurídica, se limita a describir las características de las que han de estar dotadas las "mobile-homes" para ser consideradas habitables, pero sin hacer referencia alguna a las repercusiones urbanísticas de su instalación o a su necesaria conexión a la red de desagües y del suministro de agua y electricidad, conexiones necesarias para el uso al que están destinadas.

Y lo mismo puede afirmarse en relación con la cita del Reglamento General de Vehículos, cuyo Anexo II se limita a definir los tipos de vehículos sin que ello puede tener ninguna relevancia urbanística. Además, como hemos señalado anteriormente, la equiparación de las "mobile-homes" a los remolques no es correcta.

Dando respuesta a las cuestiones casacionales, podemos afirmar que la naturaleza de las denominadas "mobile-home" o casas móviles es asimilable a las casas prefabricadas desde la perspectiva de la exigibilidad de la licencia urbanística por uso de suelo, siendo de aplicación el artículo 11.4.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En definitiva, serán las normas urbanísticas aplicables en cada caso las que legitimen la instalación de las casas móviles en un camping, sin que pueda quedar amparada dicha instalación en la licencia de actividad que se haya podido obtener previamente ya que esta licencia, como certeramente señala el Ayuntamiento de Tarragona, no tiene por función realizar el control urbanístico de los usos del suelo, sino procurar que la actividad se desarrolle sin causar molestias o perjuicios a su entorno.

Sentado lo anterior, es claro que ninguna infracción se produce de la Directiva de Servicios o de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, pues estas normas son aplicables a los requisitos que afecten al acceso a una actividad o a su ejercicio pero no a los requisitos que derivan de las normas de ordenación del territorio y urbanismo, en la medida en que estas no regulan o no afectan específicamente a la actividad del servicio aunque tengan que ser respetadas por los prestadores del servicio en el ejercicio de su actividad económica.

Es más, el considerando 56 de la Directiva, citando la autoridad del Tribunal de Justicia, expresamente señala que la protección del entorno urbano constituye una razón imperiosa de interés general que permite justificar la aplicación de regímenes de autorización y otras restricciones.

Tampoco es contraria la exigencia de licencia urbanística, cuando resulta procedente, a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, pues se justifica, como antes hemos indicado, en una razón imperiosa de interés general como es la protección del medio ambiente y el entorno urbano (artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

SEXTO.- Conclusiones y costas.



La respuesta a las dos cuestiones casacionales propuestas en el Auto de Admisión se encuentra recogida en el fundamento anterior.

Con arreglo a la doctrina expuesta declaramos no haber lugar al recurso de casación con confirmación de las dos sentencias dictadas en la instancia.

En cuanto a las costas, conforme a lo previsto en los artículos 93 y 139 de la LJCA, disponemos que procede la imposición de las costas de casación a la parte recurrente por importe de 4.000 € más el IVA que corresponda, y, en referencia a las costas de instancia y apelación, se mantiene lo allí dicho sobre las costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, tras fijar la doctrina jurisprudencial que hemos expuesto en el precedente fundamento jurídico quinto de esta sentencia, declaramos:

PRIMERO.-No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la mercantil «Agrocamping, S.L.» contra la sentencia de 10 de junio de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por la que se desestimaba el recurso de apelación interpuesto frente a la sentencia de 24 de noviembre de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Tarragona, sentencia que, a su vez, desestimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la referida mercantil frente al decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tarragona, de fecha 11 de mayo de 2018, por el que se denegaba la legalización de la colocación de "mobile-homes" en el camping que regentaba.

SEGUNDO.-Imponer las costas causadas en el presente recurso de casación conforme a lo establecido en el último Fundamento de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.