



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 6 0 / 2 0 0 9

(Sección 2ª)

La Laguna, a 21 de diciembre de 2009.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Vega de San Mateo en relación con la *Propuesta de Resolución por la que se acuerda la revisión de oficio de la licencia de obras 049/95, otorgada mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno, en sesión celebrada el día 29 de marzo de 2009, en virtud de Sentencia 200/09 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 25 de junio de 2009 (EXP. 719/2009 RO)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Alcalde del Ayuntamiento de Vega de San Mateo, es la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento de revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno Derecho, de una licencia de obra mayor, iniciado a solicitud de unos particulares.

2. La naturaleza del procedimiento y, por ende, de la propuesta de resolución determinan la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Alcalde para recabarlo, conforme a los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de su Ley reguladora, 5/2002, de 3 de junio, en relación el primer precepto con el art. 102.1, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC.

3. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que obstan a un Dictamen de fondo.

---

\* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

## II

1. Ocho particulares, domiciliados todos ellos en la calle de Hoya Viciosa instaron el 23 de febrero de 2006 la revisión de oficio de la licencia de obras 49/05, otorgada por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Vega de San Mateo el 29 de marzo de 2005 a F.C.C., S.L.U. para la construcción de un edificio de dos plantas y sótano, con trece viviendas, garajes y trasteros en una parcela sita en Hoya Viciosa, sin número, calificada como suelo urbano no consolidado y comprendida en la Unidad de Ejecución 3, según las Normas Subsidiarias de Planeamiento (NSP) de Vega de San Mateo, aprobadas definitivamente el 21 de diciembre 1994 por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias (CUMAC), y que entraron en vigor el 6 de marzo de 1995.

2. La solicitud de revisión de oficio fue inadmitida a trámite por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha de 15 de mayo de 2007, por considerarla manifiestamente carente de fundamento.

3. Contra ese Acuerdo y el posterior de 13 de junio por la que se concedía la legalización de ciertas obras del proyecto amparado por la licencia 49/05, tres de los solicitantes interpusieron un recurso contencioso-administrativo, que fue resuelto por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Las Palmas de Gran Canaria mediante la Sentencia de 8 de octubre de 2008, dictada en el procedimiento ordinario 268/2007, que anuló el Acuerdo de 15 de mayo de 2007 y ordenó que se tramitara el procedimiento de revisión de oficio de la licencia de obras.

4. La sentencia fue apelada por los demandantes ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. La Sección Segunda de dicha Sala, en el Rollo de apelación 16/09, dictó la Sentencia 200/09, de 25 de junio de 2009, por la que confirmó la Sentencia del órgano *a quo*.

En los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia 200/09, de 25 de junio de 2009, se señala que:

a) los informes técnicos y jurídicos en los que se fundamentaba el Acuerdo y que éste recogía literalmente proporcionaban indicios más que fundados del otorgamiento de la licencia de obras prescindiendo total y absolutamente del procedimiento.

b) el Acuerdo se apartó de esos informes sin ninguna motivación.

c) como la solicitud de declaración no carecía manifiestamente de fundamento y su inadmisión no estaba motivada, procedía confirmar la Sentencia apelada que declaraba la nulidad del Acuerdo de inadmisión y ordenaba la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

5. En cumplimiento de la Sentencia, el Ayuntamiento inició el presente procedimiento de revisión de oficio, en cuya tramitación se dio audiencia a todos los interesados, tanto a los solicitantes de la declaración de nulidad de la licencia como a la titular de ésta, se emitió informe por el técnico municipal y por la Secretaria General del Ayuntamiento y se formuló por el Alcalde una Propuesta de Resolución que, por considerar que el procedimiento seguido para el otorgamiento de la licencia se adapta tanto al planeamiento en vigor como a la normativa vigente en la fecha en que se concedió, la declara conforme a Derecho.

6. La resolución del presente procedimiento le corresponde a la Junta de Gobierno Local por las siguientes razones:

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), de carácter básico, no determina expresamente el órgano al que le corresponde resolver la revisión de oficio de los actos declarativos de derechos de la Administración municipal. Sin embargo, atendiendo a que el art. 110 LRBRL atribuye al Pleno del Ayuntamiento la declaración de nulidad de pleno Derecho de los actos de gestión tributaria; y a que los arts. 103.5 LRJAP-PAC y 22.2.k) LRBRL atribuyen a ese órgano la declaración de lesividad de los actos de la Administración incurso en vicio de anulabilidad, la jurisprudencia ha interpretado por vía analógica que la competencia para revisar de oficio los actos incurso en vicio de nulidad también corresponde al Pleno.

Mas, conforme al art. 22.4 LRBRL, el ejercicio de la competencia del art. 22.2.k) LRBRL puede ser delegada por el Pleno en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local.

Si la atribución al Pleno de la declaración de nulidad de los actos del Ayuntamiento descansa en la interpretación analógica o extensiva de la competencia atribuida por el art. 22.2.k) LRBRL y concordante art. 103.5 LRJAP-PAC y ésta es delegable; entonces también lo es la competencia que se entiende implícita en ella para decidir la revisión de oficio de los actos del Ayuntamiento.

En el presente procedimiento está acreditado que el Pleno de la Corporación, por acuerdo de 25 de junio de 2007, delegó en la Junta de Gobierno Local, entre otras competencias, la de declarar la lesividad de los actos del Ayuntamiento.

Por consiguiente, es conforme a Derecho que la propuesta de resolución se formule para ser adoptada por la Junta de Gobierno Local.

### III

1. El art. 72.2.f) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, TRLOTEN (aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) establece como obligación de los propietarios de suelo urbano no consolidado costear, y en su caso, ejecutar la urbanización. Sólo así los terrenos tendrán la condición de solar y se tendrá el derecho de edificarlos [art. 72.1.d) y 72.2.g) TRLOTEN]. El art. 72.3 TRLOTEN establece que la ejecución de una unidad de actuación se debe realizar conforme al régimen propio de ejecución de éstas previstos en el Título III TRLOTEN. Sin fijar ese régimen de ejecución y proceder conforme a él no se puede otorgar licencias de edificación.

El art. 72.4 TRLOTEN permite la edificación de parcelas incluidas en suelo urbano no consolidado que aún no tengan la condición de solar siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

Firmeza en vía administrativa del instrumento de distribución entre los propietarios de la unidad de actuación de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

Aprobación definitiva del proyecto de urbanización.

Que el estado de ejecución de las obras de urbanización permitan que, al tiempo de terminación de la edificación, la parcela tenga la condición de solar.

Prestación de garantía que cubra el coste de ejecución de las obras de urbanización comprometidas.

El art. 72.4 TRLOTEN no introduce una excepción al régimen de los apartados anteriores, porque mantiene la exigencia de que se haya aprobado el instrumento de equidistribución y el proyecto de urbanización. Sin ambos no cabe la concesión de licencias de obras en suelo urbano no consolidado.

El art. 72.4 TRLOTEN únicamente permite que las obras de urbanización se culminen paralelamente a las obras de edificación de una parcela, siempre que ésta, al término de ambas, tenga la condición de solar.

En definitiva, sin determinación del sistema de ejecución, sin instrumento de equidistribución y sin proyecto de urbanización no cabe legalmente la concesión de una licencia de obras en una unidad de ejecución de suelo urbano no consolidado. La concesión de éstas tiene como presupuesto la realización del procedimiento de ejecución del planeamiento correspondiente a esa Unidad de Ejecución.

Sin el cumplimiento de los deberes urbanísticos en el desarrollo de dicho procedimiento de ejecución no se adquiere el derecho de edificación que reconoce la licencia de obras; porque el cumplimiento de esos deberes es requisito esencial para su adquisición, según los arts. 2.1 y 14.2 de la Ley básica 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), vigente a la fecha de concesión de la licencia 49/05 [en el mismo sentido, arts. 7; 8.1.b) y c); 9.3 y 16 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, TRLS, básica, actualmente vigente y que fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio]; y según los arts. 57, 58.3 y 72 TRLOTEN, legislación de desarrollo autonómico.

2. La Ley 19/2003, de 14 de abril, que aprobó la Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, por medio de su disposición adicional segunda.7 añadió al art. 72.2 TRLOTEN un segundo párrafo de este tenor:

*“Reglamentariamente podrán graduarse los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado por urbanización cuando las características y la escasa entidad del ámbito en el que estén incluidos sus terrenos dificulten o impidan la materialización de las operaciones de cesión o de equidistribución”.*

Este precepto no es de directa aplicación porque remite a un desarrollo reglamentario que precise las características que ha de tener el ámbito y qué se entiende por escasa entidad de éste, circunstancias que determinan la dificultad o imposibilidad de realizar la cesión y la equidistribución. Como ese desarrollo reglamentario no se ha aprobado, ese precepto no es de directa aplicación y, por consiguiente, no puede amparar la concesión de una licencia de obras para una parcela sita en una unidad de actuación de suelo urbano no consolidado. Por otro lado, el segundo párrafo no permite que el reglamento que lo desarrolle pueda eliminar el derecho a la equidistribución de los beneficios y cargas y los deberes de cesión, sino que los gradúe a efectos de posibilitar su ejercicio y cumplimiento. Esos derechos y deberes tienen rango legal y no pueden ser suprimidos por un reglamento.

En definitiva, el segundo párrafo del art. 72.2 TRLOTEN no puede amparar la concesión de una licencia de edificación en el ámbito de una Unidad de Ejecución al margen del procedimiento de ejecución del planeamiento que corresponda a esa Unidad.

3. La Ley 3/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias, LVC, por medio de su disposición adicional doce, modificó la disposición transitoria segunda TRLOTEN.

Esta disposición transitoria mantiene la vigencia de los instrumentos de planeamiento vigentes a la entrada en vigor de la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias (LOT), pero imponiendo la adaptación de su contenido al TRLOTEN antes del 15 de mayo de 2003 y del 15 de mayo de 2004, dependiendo de la cifra de población de los municipios. El apartado 3 de la disposición transitoria segunda TRLOTEN, según la redacción que le dio la disposición adicional doce LVC en el año 2003, decía así:

*“La adaptación prevista en los dos párrafos anteriores podrá limitarse a la clasificación y, cuando proceda, calificación del suelo, determinación del aprovechamiento medio, delimitación de sectores y, en su caso, definición de unidades de actuación y opción por los sistemas de ejecución privada o pública.*

*En estos casos no será admisible la reclasificación de suelos rústicos en urbanos, salvo pequeños ajustes en los bordes de la trama urbana, o en urbanizables, ni la reconsideración del modelo.*

*Tal adaptación, conceptualizada como mínima o básica, no exonerará de la necesaria adaptación íntegra o plena que deberá producirse antes del 15 de mayo de 2007.*

*La definición o delimitación de las Unidades de Actuación, cuando operaren sobre suelos urbanos no consolidados de escasa entidad, en los que resulten de difícil o imposible materialización las operaciones de cesión, y con ello la obtención de las reservas mínimas dotacionales exigidas en el art. 36 del presente Texto Refundido y, en su caso, de las operaciones de equidistribución, podrán considerarse como Actuaciones Urbanísticas Aisladas, debiéndose justificar en cada caso en la Memoria del Plan, de forma expresa y suficiente”.*

La disposición transitoria segunda TRLOTEN no es una norma de aplicación directa, sino es una norma que se aplica a la elaboración de las normas del planeamiento. Por esta razón el último párrafo de su apartado 3 no puede amparar un acto de ejecución como es la concesión de la licencia de obras 49/05.

La estructura de la disposición transitoria segunda es la siguiente: Mantiene la vigencia de los instrumentos de planeamiento anteriores a la fecha de entrada en vigor de la LOT, pero imponiéndoles su adaptación al TRLOTEN dentro de determinados plazos.

Esa adaptación puede ser íntegra o plena desde el primer momento, o bien producirse en dos fases, una primera consistente en una adaptación básica y una segunda consistente ya en la adaptación plena.

El apartado 3 lo que regula son los instrumentos de planeamiento que procedan a esa adaptación básica, y les autoriza a que, si se estimare conveniente, consideren las Unidades de Actuación que allí describe como Actuaciones Urbanísticas Aisladas. Es una norma sobre producción de normas urbanísticas.

Con base en ese precepto y bajo la vigencia de unas Normas Subsidiarias de Planeamiento que no han sido adaptadas en la modalidad básica al TRLOTEN, no se puede conceder una licencia de obras en una Unidad de Ejecución saltándose el procedimiento de ejecución.

La adaptación básica de las NSP sí puede calificar como Actuación Urbanística Aislada una Unidad de Actuación, siempre que reúna los requisitos del último párrafo de la disposición transitoria segunda.3 y lo justifique expresa y suficientemente en la Memoria del Plan.

Sólo una vez que entre en vigor la ordenación urbanística adaptada que delimite, al amparo de la disposición transitoria segunda.3 TRLOTEN, Unidades consideradas como Actuación Urbanística Aislada y tras la ejecución del planeamiento en ella, podrá concederse una licencia de obra para una parcela comprendida en su ámbito.

La concesión de la licencia de obras 49/05 para una parcela comprendida en una Unidad de Ejecución de suelo urbano no consolidado delimitada por las NSP que no habían sido adaptadas básicamente al TRLOTEN no puede legitimarse en el último párrafo de la disposición transitoria segunda.3 TRLOTEN, porque contradice su tenor.

4. Por lo demás, el último párrafo de la disposición transitoria segunda.3 TRLOTEN (en la redacción que le dio la disposición adicional doce LVC) habilita a que los instrumentos de adaptación básica del planeamiento consideren Actuaciones Urbanísticas Aisladas aquellas Unidades de Actuación de suelo urbano no consolidado que por su escasa entidad dificulten o imposibiliten la materialización de las operaciones de cesión, pero no de todas ellas, sino de las que tienen como fin la

obtención de suelo para las reservas mínimas dotaciones exigidas por el art. 36 TRLOTEN, en concreto, la reserva mínima de 40 metros cuadrados de suelo destinado a espacios libres públicos, dotaciones y equipamientos por cada cien metros cuadrados de edificación.

Esta es la única cesión de suelo de la que exime la disposición transitoria segunda.3 a esas Unidades de Actuación consideradas como Actuaciones Urbanísticas Aisladas en atención a su escasa entidad. Las otras cesiones de suelo para viales o para el 10% de aprovechamiento urbanístico correspondiente a la participación de la comunidad en las plusvalías del proceso de urbanización siguen siendo exigibles. De ahí que para realizar esa cesión de suelo para viales sea imprescindible la formulación y aprobación del proyecto de urbanización. Sin que exista éste previamente, no se puede conceder una licencia de obras en una Unidad de Ejecución calificada como Actuación Urbanística Aislada.

5. El último párrafo de la disposición transitoria segunda.3 TRLOTEN no dice que en esas Unidades de Ejecución consideradas como Actuaciones Urbanísticas Aisladas se pueda prescindir siempre y en todo caso de las operaciones de equidistribución. Esto estaría en contradicción con los preceptos básicos de los arts. 2.1 y 14.2 LRSV, vigentes en la fecha de la entrada en vigor de la LVC y con los actuales artículos básicos 7; 8.1.b) y c); 9.3 y 16 TRLS y con los arts. 57, 58.3 y 72 del propio TRLOTEN, conforme a los cuales todos los propietarios de fincas comprendidas en ámbitos de suelo urbano no consolidado deben participar de manera equitativa y proporcionalmente al valor de sus titularidades dominicales en los beneficios y cargas de la urbanización. Si se interpretara el último párrafo de la disposición transitoria segunda.3 TRLOTEN en el sentido de que permite prescindir de las operaciones de equidistribución, nos hallaríamos ante el resultado de que algunos propietarios perderían sus propiedades total o parcialmente por la ocupación de viales sin obtener ninguna participación en los beneficios del proceso urbanizador, mientras otros obtendrían todos los aprovechamientos urbanísticos y el *ius aedificandi* sin cumplir los deberes a los que la Ley liga su adquisición.

Esta es la razón que explica que el último párrafo de la disposición transitoria segunda.3 TRLOTEN establezca la salvedad de que sólo se podrá prescindir de las operaciones de equidistribución *en su caso*. El caso en que se puede prescindir de la distribución de los beneficios y cargas del proceso urbanizador es el supuesto en que todo el suelo comprendido en la Unidad de Actuación pertenece a un solo propietario. Si no se da esta circunstancia porque existen fincas con titulares

dominicales diferentes, es inevitable proceder a la equidistribución de beneficios y cargas.

Esto implica que, aunque una Unidad de Actuación en suelo urbano no consolidado haya sido considerada como Actuación Urbanística Aislada, si sobre su suelo recaen distintas titularidades dominicales, antes de poder otorgar una licencia de obra para ese ámbito, es necesario que previamente se haya aprobado el instrumento de equidistribución y el proyecto de urbanización a través de los procedimientos correspondientes. Sin estos requisitos la licencia de obras que se conceda adolecerá de los vicios de nulidad de pleno Derecho tipificados en las letras e) y f) del art. 62.1 LRJAP-PAC.

La afirmación de que la imposibilidad de realizar las operaciones de equidistribución sólo concurre en el caso de que exista un único propietario del suelo comprendido en la Unidad de Actuación considerada como Actuación Urbanística Aislada lo confirma el hecho que la disposición adicional primera.5 de la Ley 1/2006, de 7 de febrero, de Modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, haya sustituido el último párrafo del apartado 3 (que pasa a ser el 5) de la disposición transitoria segunda TRLOTEN por este otro:

*“En los ámbitos de suelos urbanos no consolidados en los que se delimite una sola unidad de actuación de escasa entidad, la Comisión de Ordenación del Territorio de Canarias podrá, de forma motivada, reducir las reservas y estándares establecidos en el art. 36 del presente Texto Refundido al aprobarse definitivamente el correspondiente instrumento de ordenación. En cualquier caso en estos supuestos es exigible (sic, rectius: son exigibles) las operaciones de equidistribución, y la cesión de los terrenos correspondientes al 10% del aprovechamiento medio de la Administración pública, sin perjuicio de su monetarización en los términos exigidos en el presente Texto Refundido”.*

Como se puede apreciar, ahora con mejor técnica. la exención de cesiones deviene ahora aminoración, y siguen siendo exclusivamente las destinadas a las reservas del art. 36 TRLOTEN. Se destaca que siempre será exigible la equidistribución, sin necesidad de precisar que excepto en el supuesto de que el suelo del ámbito sea de un único dueño, porque va en la naturaleza de las cosas que en este supuesto es innecesaria la equidistribución.

## IV

1. Según las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Vega de San Mateo, aprobadas definitivamente por la CUMAC el 21 de diciembre de 1994, y que estaban en vigor el día 29 de marzo de 2005, fecha de otorgamiento de la Licencia 49/05, la parcela para cuya edificación se concedió estaba incluida en la Unidad de Ejecución 3, que clasificaba como urbano los 2.710 metros cuadrados (m<sup>2</sup>) que comprendía, pero sin categorizarlo; le aplicaba la Ordenanza de Edificación A2; le asignaba una edificabilidad de 1,8; destinaba a suelo residencial 1.660m<sup>2</sup>; con un máximo de superficie construida de 2.988 m<sup>2</sup>; un número máximo de 25 viviendas; no contemplaba dotaciones de equipamientos ni espacios libres; imponía el deber de completar las obras de urbanización y la cesión de suelo para viales; y el aprovechamiento urbanístico permitido por el planeamiento le correspondía a los propietarios de las parcelas; pues la Unidad de Ejecución 3 incluía terrenos de tres titularidades dominicales distintas. Las NSP establecían como sistema de ejecución el de compensación.

Se trataba por tanto de suelo urbano no consolidado por la edificación porque establecía las obligaciones de ejecutar la urbanización y de ceder gratuitamente el suelo necesario para los viales, obligaciones típicas del régimen jurídico de ese tipo de suelo según el art. 72 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, TRLOTEN (aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) en relación con los arts. 51.1 y 94 a 99 del mismo; con su disposición transitoria primera y con los apartados 3.1 (Unidad de Actuación) y 3.6 (Obras de Urbanización) de su Anexo de definiciones legales, al que remite su disposición adicional octava.

2. Es importante destacar que desde la entrada en vigor de la Ley regional 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio eran directamente aplicables sus preceptos relativos al régimen del suelo (Título II ahora del Texto Refundido) y a la ejecución del Planeamiento (Título III actualmente del Texto Refundido) y que a los efectos de la aplicación de esos preceptos las unidades de actuación o ejecución ya delimitadas se entenderán que lo han sido como las unidades de actuación previstas en el Texto Refundido (disposición transitoria primera TRLOTEN).

3. En relación con estas normas de Derecho transitorio el Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias, RGE (aprobado por el Decreto 183/2004, de 21 de diciembre y que entró en vigor el 15 de febrero de 2005) prevé en su disposición transitoria primera que si el planeamiento no estuviera adaptado al

TRLOTEN y señalara el sistema de compensación para su ejecución (como era el caso de las NSP de Vega de San Mateo) pero todavía no se hubiera constituido la junta de Compensación (Como era el caso de la Unidad de Ejecución 3), la citada previsión se entenderá referida genéricamente a los sistemas de ejecución privada, pudiendo optarse por cualquiera de ellos, conforme a lo establecido en el TRLOTEN y en el RGE. Si en el plazo de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del RGE no se adoptaba iniciativa alguna al respecto, se mantendrá en sus propios términos el sistema de compensación.

4. De la legislación y ordenación urbanística vigente resultaba entonces que para el desarrollo de la Unidad de Ejecución 3 se debía seguir alguno de los procedimientos regulados en los arts. 100 a 119 TRLOTEN: Ejercicio por los sujetos legitimados de la iniciativa para el establecimiento del sistema de ejecución, período de información pública, audiencia a los propietarios afectados, formulación del proyecto de urbanización, de los estatutos de la entidad urbanizadora, de las bases de actuación, del proyecto de compensación de beneficios y cargas o la distribución de éstos mediante convenios urbanísticos, adopción de los correspondientes acuerdos municipales aprobando esos actos y, sólo tras la culminación del procedimiento adecuado según el sistema elegido, podrán concederse las licencias de obra porque ya existirán los solares susceptibles de edificación y se habrán cumplido los deberes a los que la Ley anuda el surgimiento del *ius aedificandi*, señaladamente el de distribución equitativa de beneficios y cargas y el de cesión obligatoria gratuita de suelo al Ayuntamiento para viales, dotaciones, instalación de servicios públicos, sistemas generales y para materialización del 10% de aprovechamiento urbanístico correspondiente a la comunidad.

Sin seguir este procedimiento legal para el desarrollo de la Unidad de Ejecución 3, la concesión de una Licencia de obras para una parcela comprendida en su ámbito adolecería de dos vicios de nulidad de pleno Derecho:

El primero, que en su otorgamiento se ha omitido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 62.1.e) LRJAP-PAC].

El segundo, que ha permitido a su titular la adquisición del derecho de edificación sin cumplir los requisitos esenciales para ello, a saber, el cumplimiento de los deberes de equidistribución de beneficios y cargas, de cesión de terrenos para viales y del 10% del aprovechamiento urbanístico art. 62.1.f) LRJAP-PAC en relación con los arts. 2.1 y 14.2 de la Ley básica 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del

Suelo y Valoraciones (LRSV) vigente a la fecha de concesión de la Licencia 49/05 [ahora arts. 7; 8.1.b) y c); 9.3 y 16 TRLS, básicos] y con los arts. 57, 58.3 y 72 TRLOTEN.

5. Esto es lo que ha sucedido con la Licencia 49/05: Se ha concedido para una parcela comprendida en el ámbito de la Unidad de Ejecución 3 que abarcaba también fincas de otros propietarios sin que se hubiera ejercitado la iniciativa para la determinación del sistema de ejecución ni abierto los períodos de información pública pertinentes, ni se ha dado audiencia a los propietarios afectados, ni formulado el proyecto de urbanización ni los estatutos de la entidad urbanizadora, ni las bases de actuación, ni del instrumento de equidistribución y sin la adopción de los correspondientes acuerdos municipales aprobando esos actos. Se omitió total y absolutamente el procedimiento legal, presupuesto previo e ineludible del otorgamiento de licencia.

Ello lleva a que el titular de la licencia haya adquirido el derecho de edificación de la parcela sin cumplir los deberes de cesión del suelo para viales y reservas dotacionales y del 10% del aprovechamiento medio al Ayuntamiento y sin que se hubiera procedido a la equidistribución de los beneficios y cargas, cumplimiento de todos estos deberes que son requisitos esenciales para la adquisición del *ius aedificandi* sobre la parcela objeto del proyecto de obras autorizado por la Licencia 49/05.

En definitiva, ese acto está incurrido en los vicios de nulidad de pleno Derecho tipificados por el art. 62.1 e) y f) LRJAP-PAC y por este motivo procede su revisión de oficio.

6. La propuesta de resolución rehúsa declarar la nulidad de pleno Derecho por el motivo de que, en el momento en que se solicitó la Licencia 49/05, estaba en tramitación la adaptación básica de las NSP que dividía a la UA-3 en dos Unidades de Actuación, la 3a y la 3b, y las consideraba como Actuaciones Urbanísticas Aisladas; por lo que, de acuerdo con la modificación de la disposición transitoria segunda.3 TRLOTEN operada por la disposición adicional doce LVC, no había impedimento para conceder la licencia puesto que se adecuaba a la nueva ordenación en proyecto, la cual una vez aprobada definitivamente tiene el efecto subsanar los vicios de legalidad que pudo presentar la licencia conforme a la ordenación anterior.

La concesión de la licencia de obras es un acto reglado mediante el cual el Ayuntamiento verifica la adecuación de la obra proyectada y del uso del suelo pretendido a la ordenación urbanística que, por definición, es la existente y vigente.

Los proyectos de ordenación urbanística no existen como normas jurídicas y, por ende, no están vigentes, por lo que es imposible usarlos como parámetro de control de legalidad de la solicitud de una licencia de obras.

La legalidad de ésta sólo se puede determinar con la ordenación urbanística vigente en el momento de presentarla.

La exigencia constitucional de la publicidad de las normas (art. 9.3 de la Constitución) conlleva que éstas carecen de existencia *ad extra* y de obligatoriedad en tanto no sean publicadas. El art. 70.2 LRBRL dispone expresamente que el articulado de las normas de los planes urbanísticos y los actos de aprobación definitiva de éstos de competencia municipal se deben publicar en el Boletín Oficial de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que hayan transcurrido quince días hábiles desde la publicación completa de su texto.

Por consiguiente, la pretendida adecuación de la Licencia 49/05 a una ordenación urbanística inexistente no elimina el hecho de que se concedió contra la ordenación urbanística vigente, sin seguir los procedimientos para el desarrollo y ejecución de la Unidad de Actuación donde estaba comprendida, cuya culminación es el presupuesto del procedimiento para otorgar la licencia; y además reconoció a su titular el derecho de edificación sin que cumpliera los deberes urbanísticos de cesión y equidistribución, requisitos esenciales para la adquisición de aquél.

7. La propuesta de resolución también rechaza declarar la nulidad de pleno Derecho de la Licencia 49/05 con fundamento en lo siguiente:

La adaptación básica del Plan General de Ordenación ha sido aprobado definitivamente por la COTMAC, publicada íntegramente en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas nº 102, de 12 de agosto de 2005; y está en vigor.

Ese instrumento de ordenación ha dividido la Unidad de Actuación 3 en dos nuevas Unidades, la 3a y la 3b, y las considera Actuaciones Urbanísticas Aisladas; por ello, conforme a la disposición transitoria segunda.3 TRLOTEN, se trataba de una ejecución asistemática, por lo que la concesión de la Licencia 49/05 no presenta ningún vicio ya que es conforme a la actual ordenación urbanística y el proyecto de obra presentado cumplía tanto con las ordenanzas edificatorias de las NSP como con las de la Adaptación básica.

Al respecto se señala lo siguiente:

Según resulta de la Adaptación Básica y de la prueba pericial topográfica practicada en el recurso contencioso-administrativo, la UA 3b comprende dos fincas de propietarios diferentes y una pequeña porción de la finca de otro propietario.

Según la Memoria de la Adaptación Básica (III.3.1.2. Unidades de Actuación en Suelo Urbano) la Unidad de Actuación 3 se dividió en la 3a y en la 3b para "*facilitar la gestión de la unidad por simplificación de la estructura de la propiedad*".

Se consideran Actuaciones Urbanísticas Aisladas "por constituir ámbitos de escasa entidad dimensional, en los que, por ello, es muy difícil la materialización de las cesiones y, por tanto, la obtención de las reservas mínimas dotacionales. Estos ámbitos se delimitan como Unidades de Actuación siguiendo el objetivo de completamiento de pequeñas bolsas de suelo urbano en las que se determinan las cesiones concretas a realizar, que aparecen especificadas en la ficha para cada una de ellas. Así mismo, se implica a la propiedad en la equidistribución de cargas y beneficios que se compromete a la ejecución de la urbanización o al completamiento en su caso".

La Adaptación Básica determina que serán de carácter privado tanto la iniciativa como el sistema de ejecución.

Resulta de la Adaptación Básica de la ordenación urbanística que en la Unidad de Actuación 3b se han de realizar cesiones para reservas dotacionales y de viales, aprobar y ejecutar un proyecto de urbanización y proceder a la equidistribución de los beneficios y cargas de la urbanización. Tampoco la actual ordenación urbanística permite que se conceda una licencia de obras para un terreno comprendido en la UA 3b sin que previamente se culminen los procedimientos de ejecución: elección del concreto sistema de ejecución privada, fijación de los criterios de actuación, constitución de la entidad correspondiente, formulación del instrumento de equidistribución, cesiones, informaciones públicas, notificaciones a los propietarios afectados, aprobaciones municipales, etc.

Por consiguiente, cabe considerar que, bajo la actual ordenación urbanística la concesión de una licencia de obras para una parcela sita en la Unidad de Actuación 3b sin seguir esos procedimientos determinaría que aquella adolecería también de los vicios tipificados en el art. 62.1.e) y f) LRJAP-PAC, por las razones que ya se expusieron más atrás.

## **C O N C L U S I Ó N**

No es conforme a Derecho la propuesta de resolución, porque, contrariamente a lo que ella considera, procede la revisión de oficio de la Licencia 49/05 por estar incurso en los vicios definidos en el art. 62.1.e) y f) LRJAP-PAC