



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 1 5 / 2 0 1 4

(Sección 2ª)

La Laguna, a 4 de abril de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución de la revisión de oficio del Decreto del Alcalde número 3025/2001, de 7 de febrero, de aprobación definitiva del proyecto de compensación de la Unidad de Actuación 51, c/ Puerto Rico, instada por la entidad mercantil B., S.L. (EXP. 67/2014 RO)\*.*

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

### I

1. Mediante escrito de 20 de febrero de 2014, de salida 21 y entrada en este Consejo el 27 de febrero, el Alcalde de Las Palmas de Gran Canaria interesa preceptivo Dictamen por el procedimiento ordinario, en relación con la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio, incoado por el Concejal del Área de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, por Resolución de 6 de febrero de 2012 (en ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 11 de julio de 2008) del Decreto del Alcalde de 7 de febrero de 2001, de aprobación definitiva del proyecto de compensación de la UA-51 ("calle Puerto Rico").

La legitimación del Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo, en relación el primer precepto con el art. 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC). Además, de conformidad con lo previsto en este precepto, es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, si se considera procedente la declaración de nulidad propuesta al ser aplicable la causa esgrimida al efecto por el particular o la

---

\* **PONENTE:** Sr. Belda Quintana.

Administración de entre las previstas en el art. 62 LRJAP-PAC y haberse justificado en el procedimiento que el acto afectado incurre en ella.

2. La solicitud revisora partió de la interesada, que planteó acción de revisión en el recurso de reposición interpuesto contra el citado Decreto, en el que se decía concurrían diversos supuestos de nulidad de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, concretamente: “los supuestos del art. 62.1.e) -por ocupar sin mediar expediente expropiatorio-, f) -por adquirir la titularidad del suelo viario sin mediar la expropiación-, g) y 2 de la Ley 30/1992, puesto que en definitiva una UA en suelo urbano consolidado implica una reserva de dispensación negativa o favorable para la Administración, sancionado con la nulidad de pleno derecho -art. 57.3 TRLS-76, además de vulnerar un acto normativo -el PGMO- lo dispuesto en otra disposición de normativa de rango superior -art. 73.4 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTEN)- (...) y art. 52 Ley 30/1992, todo ello con expresa reserva, también del derecho a solicitar el resarcimiento de los daños y perjuicios” causados.

En consecuencia, no procede la aplicación de la caducidad dispuesta en el art. 102.5 LRJAP-PAC.

Por lo que atañe a los restantes requisitos de procedimiento, consta la firmeza del acto a revisar (art. 102.1 LRJAP-PAC), habiéndose dado trámite de audiencia a la entidad interesada (art. 84 LRJAP-PAC)

Cierra el procedimiento la Propuesta de Resolución, a aprobar de forma definitiva por el Alcalde de Las Palmas de Gran Canaria, de acuerdo con el art. 124.4.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), que atribuye al Alcalde de un Municipio de gran población, y lo es en cuanto capital de provincia con mas de 175.000 habitantes, la facultad de “revisión de oficio de sus propios actos”. No obstante, tal y como se ha citado, el acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio se produce mediante Resolución número 2313/2012, de 6 de febrero, del Concejal del Área de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, en la cual se señala textualmente en el Fundamento Jurídico II que la “competencia atribuida por el art. 124.4 g)” LRBRL [*sic, debe decir 124.4 m)*] le “ha sido expresamente delegada por Decreto del alcalde núm. 15.708/2011, de 17 de junio”. Se desconocen los términos concretos de tal delegación, esto es, si la delegación se ha efectuado, en relación con la revisión de oficio de los actos propios del Alcalde, sólo para la incoación e instrucción del procedimiento o en su totalidad,

o si ha existido avocación posterior, lo cual habrá de ser debidamente aclarado y tenido en cuenta en la Resolución que finalice el procedimiento revisor, por cuanto, en caso contrario, existe incongruencia en la fundamentación en cuanto a la competencia entre el órgano que incoa y el que resuelve el procedimiento revisor.

3. Debe señalarse al respecto una objeción formal en relación con la forma del proyecto de acto que se ha sometido a la consideración de este Consejo.

El documento que se remite como la Propuesta de Resolución es la transcripción literal del informe del Servicio de Urbanismo de 7 de junio de 2013, siendo el Resuelvo de la antedicha Propuesta “aceptar el informe jurídico” citado y proponer la “desestimación de la revisión”. Ciertamente, el antiformalismo que rige la aplicación de las normas de Derecho administrativo permite la motivación en base a “informes técnicos precedentes y demás datos del expediente” (TS 4387, RJ 3500), cabiendo incluso la “motivación implícita” (STS 19/12/92 RJ 9680) y que la Resolución incorpore como “toda justificación el contenido de informes y dictámenes” (art. 89.5 LRJAP-PAC) (STS 31/1/83 RJ 379), pero tal proceder, aceptando que cumple con las exigencias legales de debida motivación, corre el riesgo de que se asuma el contenido de un informe incompleto tanto en sus antecedentes como en su fundamentación jurídica.

Es por ello por lo que aunque en efecto un informe puede ser la base de la Propuesta de Resolución, ésta no puede ignorar los demás elementos fácticos y jurídicos que se desprenden del expediente cuya ignorancia -al considerarlos el informe base innecesarios- puede dar lugar a una Resolución definitiva con motivación insuficiente o incompleta al no resolver totalmente o de forma insatisfactoria las cuestiones planteadas por el expediente, particularmente por la interesada.

De hecho, la Propuesta no se pronuncia taxativamente o da respuesta incompleta -porque el previo informe no lo hace- a sobre sendas cuestiones que la interesada considera como fundamento de la petición de revisión, cuales son inderogabilidad singular de reglamento -en conexión con el principio de jerarquía normativa (arts. 52 y 62.2 LRJAP-PAC)- y el carácter del suelo (urbano consolidado) que impide que se pueda aprobar una Unidad de Actuación.

## II

De los antecedentes que obran en las actuaciones remitidas a este Consejo, resultan las siguientes:

1) El 31 de julio de 1998, el Pleno del Ayuntamiento aprobó propuesta de creación de una Unidad de Actuación (UA) sobre distintos sectores, en algún de los cuales se debe hacer retranqueos. Se propone el sistema de compensación, con "renuncia" del Ayuntamiento de los aprovechamientos que por imperativo legal pudieran corresponderle.

2) El 10 de marzo de 1999, se modifica puntualmente el PGOU, delimitándose la UA 1.5.2 y estableciéndose una Ordenanza "escalonada de cuatro a nueve plantas", cuando anteriormente el máximo de alturas era de "cuatro plantas".

3) El 20 de abril de 1999, la interesada manifiesta la "imposibilidad material de materializar la totalidad de la edificabilidad asignada por el plan, ya que la edificabilidad entre la parcela permitida y la parcela real arroja un déficit a favor de los propietarios de 1.668,71 metros cuadrados (...) que no podrán consumir con la Ordenanza pretendida", teniendo por ello derecho a la indemnización que resulta del art. 43 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones. Se propone una solución "intermedia" en forma de construcción escalonada, igualando a las actuales edificaciones, lo que compensaría "parcialmente" el déficit aunque todavía quedaría "un déficit de 567,93 m<sup>2</sup>".

4) El 25 de enero de 2000, la interesada propone nuevamente que como la UA se ha delimitado en función de "las nuevas alineaciones de la parcela y nunca a la parcela original", resulta un déficit de edificabilidad, proponiendo una solución intermedia de la que aun resultaría un déficit de 567, 93 m<sup>2</sup>.

5) Mediante escrito de 3 de marzo de 2000, la interesada propone, para su inclusión en la revisión del PGMO, propuesta que evite la diferenciación con la Ordenanza de aplicación para el barrio de Guanarteme, con una altura de 5 plantas por lo que la zona colindante de la UA debe tener el mismo tratamiento.

6) El 7 de marzo de 2000, la interesada presenta escrito de justificación de propuesta de reformado para proyecto de edificio que cuenta con licencia 286/99.

7) El 10 de abril de 2000, se aprobó provisionalmente el proyecto de estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación de la Unidad de Actuación calle Puerto Rico. El 12 de mayo de 2000, se publicó en el BOP la aprobación inicial y se abre trámite de información pública.

8) El 10 de julio de 2000, se aprueban los estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación, con el 100% de los propietarios (único propietario, la interesada).

9) El 9 de noviembre de 2000, tuvo lugar Junta General extraordinaria de la Junta de Compensación de la UA 1.5.2 (C/ Puerto Rico), con presencia del 100% de los propietarios -único propietario, la interesada- aprobándose el proyecto de compensación, que entra el 20 de noviembre de 2000 en el Ayuntamiento a efecto de aprobación. De ese proyecto resulta que "la parcela resultante queda libre de cargas y gravámenes de todo tipo, si bien la propiedad asume por este acto el compromiso de ejecutar las obras de urbanización de los viales que circundan a dicha parcela resultante" (1.17); que se adjudican al Ayuntamiento "en concepto de cesión gratuita todos aquellos terrenos destinados a viales (...) con una superficie de 900 m<sup>2</sup>" (1.24); y dado que la parcela resultante es "residual (...) como una reordenación del sector (...) no se producen dentro de su perímetro terrenos de cesión obligatorias al Ayuntamiento" (1.25).

10) El 7 de diciembre de 2000, a la interesada se le otorga licencia de edificación, previo proyecto presentado paralelamente a la presentación del proyecto de compensación. La Ordenanza de aplicación era la definida en la UA del PGOU 89.

11) El 26 de diciembre de 2000, se aprueba definitivamente el PGMO, incorporando la UA-51, con incremento de edificabilidad respecto de la Ordenanza anterior.

12) El 2 de febrero de 2001, el proyecto recibe la conformidad jurídica. El 5 de febrero de 2001, la Comisión de Urbanismo informa favorablemente. El 7 de febrero de 2001, el Alcalde aprueba por Decreto el proyecto de compensación, que se notifica a la interesada el 6 de marzo de 2001. En concreto, respecto de los viales, 900 m<sup>2</sup>, "incluye parte vial existente dominio público". La superficie de vial que se cede asciende a "368, 23 m<sup>2</sup>". Tras las modificaciones del PG y del proyecto de edificación presentado por la propiedad, las "superficies reales" de cesión son "307, 51 m<sup>2</sup>".

13) El 21 de marzo de 2002, se informa el proyecto reformado en el sentido de que el edificio proyectado "excedía la altura máxima de siete plantas en el tramo central (tiene nueve plantas) mas allá de los 26 metros desde la Avda. Mesa y López que establece la ficha de la UA".

14) El 16 de enero de 2003, se dicta Decreto del Alcalde por el que se dispone la "suspensión" de las obras que se están realizando en la UA, interponiéndose recurso de reposición contra el mismo por parte de la interesada, que no resuelve la Administración, por lo que contra la desestimación presunta del recurso de reposición se interpone recurso contencioso-administrativo.

15) Por Sentencia de 11 de julio de 2008, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en el recurso nº 2.653/2003, formulado por la interesada, se falló "la (...) nulidad de la desestimación presunta (del recurso de reposición (interpuesto), en lo que se refiere a la solicitud, contenida en el propio escrito de recurso, de iniciación de la revisión de oficio el Decreto de la Alcaldía 7 de febrero de 2.001, de aprobación del Proyecto de Compensación de la UA-51 del PGOU 2000 por los motivos a que se refiere dicho escrito, a cuyo fin el Ayuntamiento deberá iniciar el procedimiento de revisión de oficio del artículo 102 (...) de la LRJAP-PAC por sus trámites, dando respuesta expresa y motivada a dicha solicitud".

16) Tras solicitar la interesada la ejecución de la sentencia mediante escritos de 28 de octubre de 2009 y 16 de octubre de 2009, el 22 de marzo de 2010 se ordena el impulso de procedimiento, emitiéndose informe de 27 de mayo de 2010 según el cual no ha lugar a la indemnización solicitada, ya que "no existe contraprestación negativa para los promotores" dado que ha habido "incremento de edificabilidad" y el Ayuntamiento renunció al "10% del aprovechamiento lucrativo". Respecto de los viales, se informa que de los 900 m2 previstos la superficie realmente cedida asciende a "307, 51 m2, correspondiendo la superficie restante hasta los 900 m2 al vial ya existente (dominio público)".

17) Tras requerimiento y apercibimiento mediante Auto de la Sala de 3 de diciembre de 2010, se da inicio al procedimiento de revisión de oficio.

18) El 25 de enero de 2011, se informa por el letrado de Urbanismo que la Unidad de Actuación Puerto Rico, UA 1.5.2 en la modificación puntual del PGOU 1989 y plenamente recogida en el PGMO del 2000 como UA-51 "nunca fue impugnada en sede jurisdiccional"; y fue la interesada la que voluntariamente "inició los trámites", proponiendo "no admitir a trámite la solicitud presentada".

19) Por Resolución de 28 de enero de 2011, de la Directora General de Ordenación y Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Ordenación del Territorio, Vivienda, Medio Ambiente y Agua, se acordó no admitir a trámite la solicitud presentada de iniciación de la revisión de oficio del Decreto de la Alcaldía de 7 de

febrero de 2001. La interesada presentó recurso contencioso el 15 de marzo de 2011. Por Auto de 9 de diciembre de 2011, el TSJC considera que la anterior Resolución no ejecuta la sentencia firme, siendo nula de pleno derecho, con imposición de multa coercitiva. Interpuesto recurso de reposición el 4 de enero de 2012, fue desestimado por Auto de 8 de marzo de 2012. El 15 de marzo de 2012, se presenta demanda incidental en ejecución de sentencia. Por Auto de 21 de mayo de 2012, se acordó la satisfacción extraprocesal de la demanda (autos 105/2012, incoación procedimiento revisor).

20) Por Resolución 2.313/2012, de 6 de febrero, del Concejal de Gobierno del Área de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Aguas del Ayuntamiento se ordenó la incoación del procedimiento revisor en ejecución del Auto de 9 de diciembre de 2011.

21) Mediante escrito de 12 de septiembre de 2012, la interesada solicita información del estado del expediente e interesa se proceda a cumplir con la obligación de resolver expresamente.

22) El 30 de noviembre de 2012, se emite informe según el cual aunque las leyes de aplicación (9/1999, de 13 de mayo, y TRLOTEN) disponen la prohibición de "delimitación de unidades de actuación en suelo urbano consolidado", la UA 1.5.2 había sido delimitada con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley y en un principio el Ayuntamiento mantenía que el entorno de la calle Puerto Rico tendría la consideración de suelo urbano no consolidado por no adaptarse a la trama urbana prevista en el Plan General. Nunca manifestaron su disconformidad, tampoco a los incrementos de edificabilidad y si hubiera que indemnizar por no haberse utilizado el sistema adecuado entonces pues se requerirá "estudio volumétrico y de aprovechamientos, de manera que el valor de los terrenos cedidos para vial fueran compensados con el incremento de edificabilidad asignado a la parcela residual".

23) Tras abrir trámite de audiencia a la interesada mediante comunicación de 12 de diciembre de 2012, la misma presentó escrito de alegaciones el día 31 de diciembre de 2012, en el sentido de reiterar el carácter de suelo urbano consolidado (que impide la constitución de una UA), por lo que la edificabilidad debería ser la de la "superficie originaria y no sobre la superficie neta o en todo caso proceder a la obtención del vial mediante la expropiación"; ni era exigible la cesión gratuita a viales del 10% del aprovechamiento medio. De ahí la propuesta de revisión, que funda en los arts. 57.3 TRLS-76 y 73.4 TRLOTEN, con cita de la STSJC 772/2001.

24) La interesada, mediante escrito de 6 de mayo de 2013, solicita del TSJC que ordene a la Administración la resolución expresa del procedimiento incoado. El 14 de mayo de 2013, la Sala de lo Contencioso del TSJC dicta diligencia de ordenación por la que se requiere a la Administración informe sobre el estado del procedimiento de revisión.

25) El 7 de junio de 2013, se emite informe jurídico sobre las alegaciones de la interesada, concluyendo en su improcedencia y en la desestimación de su pretensión de revisión; informe que asume el Concejal competente mediante Resolución de 10 de junio de 2013.

26) Mediante escrito de 18 de junio de 2013, se solicita dictamen del Consejo Consultivo, que el Consejo inadmitió en sesión de 11 de julio de 2013 (por haber sido solicitado por órgano incompetente; no concluir con Propuesta de Resolución; no indicar las causas en la que se fundamenta la revisión; y no haberse cumplimentado el trámite de vista y audiencia debidamente). Mediante escrito de 12 de agosto de 2013, se interesa nuevamente preceptivo dictamen, siendo inadmitido por el Pleno en sesión de 12 de septiembre de 2013, toda vez que se incorporaron al expediente informes de los que no tuvo vista la interesada. Efectuado el trámite, con presentación de escrito de alegaciones de 14 de octubre de 2013 -en el que la parte se reitera en sus pretensiones-, fueron informadas mediante escrito de 19 de febrero de 2014, interesándose el dictamen mediante escrito de 20 de febrero.

### III

1. La interesada considera que “que el suelo de la denominada UA-33-A en el PGOU de 1989 ostentaba la condición de suelo urbano consolidado por lo que su delimitación como unidad de actuación es nula de pleno Derecho ya que las unidades de actuación lo son para los suelos urbanos no consolidados”. Que se imponía ilegalmente la cesión de 900 m<sup>2</sup> e impedía materializar una diferencia de edificabilidad de 1.525,256 m<sup>2</sup>. Que el documento del PGO-2000 aprobado definitivamente tampoco dio solución en esta unidad, UA-51 (...) puesto que la materialización de la edificabilidad de 9.062,47 m<sup>2</sup>c que le correspondía, según la ficha, se encontraba dificultada por la cota de 26 m. fijada para la Ordenanza M9. Que, confiando en el Ayuntamiento y tras consulta técnica municipal, siguió adelante con el proyecto de obra original, presentando con fecha 14 de septiembre de 2001 un proyecto reformado que permitiera una aplicación más flexible de los tramos ordenancistas. Que se presentó el proyecto de compensación por la necesidad municipal de contar con la superficie para ampliación de viales, que fue aprobado

definitivamente por Decreto de la Alcaldía de 7 de febrero de 2001, suponiéndole la indebida cesión de 900 m<sup>2</sup> de muy alto valor económico. Y, en resumen, que puesto que se trataba de un suelo urbano consolidado no podía constituir ese suelo una Unidad de Actuación, perdiendo edificabilidad que materializar, no era exigible la tramitación de proyecto de compensación y no tenía obligación de ceder ni de ser ocupado de 900 m<sup>2</sup> de suelo, de lo que hay que compensarle dinerariamente.

2. El Ayuntamiento, por su parte -Informe de 7 de junio de 2013-, considera que durante la tramitación del Plan General de Ordenación "el PGOU-1989 contemplaba la delimitación de la UA.1.5.2, pero su inclusión en el mismo se llevó a cabo posteriormente, a través de una modificación puntual aprobada en julio de 1998, que fijó su edificabilidad en 5.341,10 m<sup>2</sup>c por encima de la correspondiente a la ordenanza M4 que era la de aplicación en el entorno de referencia. Entre sus objetivos, se encontraban los de completar la intervención urbanística de la zona, creando la unidad para establecer el reparto de cargas y aprovechamientos entre los propietarios afectados, materialización que permitiría proyectar una nueva dimensión de la calle Puerto Rico pasando a tener una anchura de 12 m. manteniendo la alineación actual de la calle Sur (números pares), lo que suponía el ensanchamiento y nueva línea de alineación del lado de enfrente de la calle y como prolongación de la Avenida de Mesa y López, en la esquina de ésta.

3. El documento del PGO-2000 asumió y mantuvo las unidades de actuación del año 1989 que todavía no habían alcanzado su desarrollo y, por ello, los objetivos que se pretendían conseguir para la ciudad con cada una de ellas. En este caso, pasó a numerarse como UA-51 "c/ Puerto Rico" ya en la aprobación definitiva del Plan General, donde se recogió que su objetivo era la ordenación del entorno que delimitaba de acuerdo a los parámetros derivados de las distintas ordenanzas que confluían (M5, M7 y M9); pero para llegar a ello se recorrió un camino de propuestas realizadas por la sociedad interesada.

En el primer trámite de información pública del plan de 2000, la interesada formuló escrito el día 20 de abril de 1999 en el que se solicitaba aumentar en una planta cada una de las alturas recogidas en la citada unidad, basándose en que se perdía edificabilidad por fijar unos parámetros urbanísticos en referencia a las nuevas alineaciones de la parcela y no a la original y solicitaba el reconocimiento y asignación de 6.628,53 m<sup>2</sup>c. Nada se expuso "en relación a la categoría de suelo y no

se hizo referencia alguna ni se solicitó la desaparición de la unidad de actuación delimitada”.

Esta alegación fue desestimada (no consta recurso), ya que la edificabilidad asignada a las parcelas resultantes en dicha unidad había sido fruto de la modificación puntual aprobada y sus parámetros urbanísticos y edificabilidad asignada se derivaban de lo acordado con los propietarios de las mismas.

Se presentó otra alegación similar en el segundo período de alegaciones, en enero de 2000, que fue desestimada por el mismo motivo (no consta recurso).

El 3 de marzo de 2000, la interesada presentó un nuevo escrito, argumentando de nuevo que los parámetros se fijaban referidos a las nuevas alineaciones de la parcela y no a la parcela original de los propietarios, lo que imposibilitaba materializar el aprovechamiento urbanísticos, proponiendo una solución intermedia que satisfaga los intereses de ambas partes, propiedad y Ayuntamiento, escrito en el que, además, manifestaba existir un compromiso de los residentes afectados de ceder al Ayuntamiento un 20% de la edificabilidad total que se pudiera obtener, aportándose distintas propuestas edificatorias.

Pero tampoco en esta ocasión se opuso “reparo alguno a la categoría de suelo ni se realizó referencia alguna a la nulidad o inadecuación de mantener la delimitación de la unidad de actuación”.

El 14 de abril de 2000, el Arquitecto-Director de la promotora entregó, para completar la anterior y para la valoración municipal, tres propuestas "con los metros cuadrados que se aumentan y la edificabilidad bruta que queda en toda la parcela para que se recojan en el nuevo documento de las normas urbanísticas que afectan a dicha unidad de actuación" (*sic*), que recogían edificabilidades de 6.628,53 m<sup>2</sup>c, 6.919,45 m<sup>2</sup> y 7.141,07 m<sup>2</sup>c, respectivamente.

La sociedad “procedió a adquirir la totalidad de la superficie de la parcela mediante escrituras públicas de compraventa otorgadas los días 3 y 17 de mayo de 2000”.

La aprobación provisional del documento del PGO-2000 tuvo lugar el día 28 de abril de 2000, manteniéndose dicho ámbito como una unidad derivada del PGOU-89 (no consta recurso).

En el mes de julio de 2000, la sociedad sigue avanzando en las propuestas de cambios volumétricos y edificatorios de la unidad y realiza una nueva propuesta, con edificabilidad para 7.567,04 m<sup>2</sup>.

El 17 de noviembre de 2000, la Unidad de Planeamiento del Ayuntamiento emitió informe según el cual:

*«1) Dicha Unidad de Actuación tiene su origen en la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de 1989, de julio de 1998.*

*Las condiciones de volumetría y edificabilidad quedaron definidas en el epígrafe 1.5.2.4 del citado documento. En él se proponía una edificación escalonada desde las cuatro plantas en la c/F. Guanarteme, hasta alcanzar las nueve en la Avda. Mesa y López, acorde con la ordenanza reguladora del P.G.O.U. de 1989 en los citados ámbitos. A lo largo de la c/Puerto Rico, la edificación iba variando su altura pasando, sucesivamente, por cinco, seis, siete y ocho plantas, completando así un total de 5.341,10 m<sup>2</sup> construidos, que suponen una edificabilidad de 3,72 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, puesto que la parcela afectada tenía inicialmente 1.436,89 m<sup>2</sup>.*

*2) El interesado hace una solicitud de aumento de la edificabilidad adjudicada a la parcela de referencia, aportando una propuesta volumétrica concreta y tomando como base algunos cambios introducidos por el Plan General Municipal de Ordenación, aprobado provisionalmente, con respecto al vigente:*

*La altura de la edificación en ambos márgenes de la c/ Fernando Guanarteme, en este ámbito, ha pasado de cuatro a cinco plantas.*

*La exigencia de la cesión al Ayuntamiento de "la superficie de suelo precisa para la materialización del 10% del aprovechamiento urbanístico del ámbito correspondiente", establecido en el artículo 72 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.*

*Así, se propone un aumento de la edificabilidad hasta los 7.567,04 m<sup>2</sup>, lo que supone un coeficiente de 5,26 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, materializándose en una volumetría que contempla las cinco plantas en la c/ Fernando Guanarteme y las diez en la Avda. Mesa y López con una altura intermedia de nueve plantas, de transición entre ambas, a lo largo de la c/ Puerto Rico.*

*Ha de valorarse positivamente el interés que se demuestra en la propuesta por ofrecer un producto de calidad en la resolución de la parcela resultante planteada por la Unidad de Actuación, tanto en la forma como en su materialización, pero no consideramos apropiada en su totalidad la solución urbanística aportada. Desde nuestro punto de vista, parece más oportuno atender a las claves que nos proporcionan las preexistencias urbanas del entorno más inmediato del edificio:*

1) Parece adecuado que se adopten las cinco plantas como altura de coronación hacia la c/Fernando Guanarteme, al menos en su encuentro con la edificación medianera, dado que coincide con la altura ordenancista fijada por el P.G.M.O. para este ámbito.

2) Las diez plantas hacia la Avda. Mesa y López resultan excesivas, puesto que la construcción colindante sólo tiene nueve, además de contar con una altura entre suelo y techo inferior a la de la edificación proyectada, por lo que la diferencia de altura entre las cornisas de una y otra sería de más de una planta, planta y media, concretamente.

3) La altura de nueve plantas en la c/Puerto Rico, como transición entre las cinco y las diez de la propuesta en sus extremos, parece igualmente inadecuada, más si tenemos en cuenta que el edificio al que está enfrentado en la c/ Puerto Rico cuenta con siete alturas.

Así pues, desde el punto de vista del encaje de la propuesta en el entorno urbano de que se trata, hemos de concluir que nos parece más oportuna una volumetría como la que pasamos a definir:

1) Cinco y seis plantas hacia la c/ Fernando Guanarteme:

a) Cinco plantas colindando con la edificación medianera de la c/Fernando Guanarteme y hasta 3,5 m de ésta.

b) Seis plantas a partir de esos 3,5 m en el resto de la fachada de la c/ Fernando Guanarteme y formalizando la esquina con la c/Puerto Rico, en un tramo de 12 m en esta última, en lo que supondría un aumento progresivo de la altura de la edificación en la misma.

2) Nueve plantas dando frente a la Avda. Mesa y López y en un ámbito de 26 m de la c/ Puerto Rico, procurando reducir en lo posible la altura de suelo a techo para armonizar las cornisas de las edificaciones, evitando medianeras vistas.

3) Ocho plantas en el tramo central de la c/ Puerto Rico.

Esta propuesta supone una edificabilidad total aproximada de 7.012 m<sup>2</sup> construidos, es decir, 4,88 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, que representa un 31% más de edificabilidad con respecto de la que concedió en su momento la Modificación Puntual del P.G.O.U. de 1989, 5.341,10 m<sup>2</sup> construidos y 3,72 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, como ya se comentó anteriormente».

En la ficha correspondiente a este ámbito, que aparece ya como UA-51, se establecen "cotas" relativas al fondo de la edificación (que no altura), pero "no

aparece consignada cifra alguna de edificabilidad, sino que ésta será la resultante de la aplicación de la ordenación establecida en la ficha y del proyecto edificatorio". Es en la "ordenación que el Plan General establece en las fichas de las unidades de actuación (donde se) contempla la ordenanza de aplicación, con su correspondiente altura, y fija las alineaciones de la parcela.

El 20 de noviembre de 2000, fue presentado el proyecto de compensación para el desarrollo de la Unidad de Actuación 1.5.2 delimitada por la calle Puerto Rico en desarrollo del PGOU-89 en vigor y siendo aprobado definitivamente por Decreto de la Alcaldía de 7 de febrero de 2001, cuando ya se sabía cuál iba a ser la ordenación que, finalmente, tendría la unidad de actuación con la aprobación definitiva del PGO-2000 un mes más tarde. Tal ordenación finalmente se aprueba definitivamente en el Plan General del año 2000 por Orden del Consejero de Política Territorial del Gobierno de Canarias, de 26 de diciembre de 2000 (sin que la interesada formulara recurso alguno).

El 7 de diciembre de 2000, los promotores obtuvieron licencia de edificación con los parámetros urbanísticos de la unidad del PGOU-89 todavía en vigor.

En 2001, la promotora presentó un primer proyecto reformado de obra, que fue informado desfavorablemente por el Servicio Técnico de Licencias el día 21 de marzo de 2002 "por exceder en dos plantas en el tramo central, cuya altura máxima era de siete plantas, y otra serie de deficiencias, por lo que no obtuvo licencia".

El 2 de mayo de 2001, se otorgó la escritura de compensación de esta Unidad (sin objeción). En su apartado D) "se distinguen claramente dos apartados: uno, denominado D.1 Cesiones al Ayuntamiento, en el que se establece que no se producen terrenos de cesión obligatoria a favor del Ayuntamiento, y otro, D.2 Adjudicación de terrenos de uso público, donde se consigna a favor municipal la adjudicación del vial público, con una superficie de 900 m<sup>2</sup>, haciendo constar que se realiza en concepto de cesión gratuita". Lo que es una "forma de decir que resulta de propiedad municipal el vial público -como no puede ser de otra manera-, pero no se puede entender que nadie ceda lo que no es suyo". La Junta de Compensación de propietario único (constituido por la interesada) era propietaria de las distintas fincas que adquirió y que conformaron su parcela, pero no de la parte de la calle que ya existía, esto es, de la diferencia del vial hasta los 900 m<sup>2</sup> en su actual configuración tras el desarrollo y culminación de la unidad de actuación, viales que, siempre, serán públicos tras la culminación del desarrollo de cualquier ámbito, sea a

través de una unidad de actuación, de un plan parcial o cualquier otro instrumento urbanístico.

Igual ordenación y categoría de suelo se mantiene en la Adaptación Básica del PGO-2005, aprobada definitivamente por acuerdo de la COTMAC de 9 de marzo de 2005, sin que conste la presentación de recurso alguno en relación con “la categoría de suelo y su desarrollo a través de una unidad de actuación ni la nulidad del proyecto de compensación que ya había sido aprobado”.

4. Por lo tanto, durante toda la tramitación del PGO-2000 la interesada “procedió a la presentación de alegaciones y propuestas de edificabilidad que, finalmente, culminaron en la redacción de la ficha de esta unidad tal y como fue aprobado definitivamente el Plan General. Esto es, tuvo un papel activo y negociador con el Ayuntamiento mediante las sucesivas propuestas y cambios presentados hasta llegar a lo que se consideró una solución conveniente para los intereses municipales y del particular, “por lo que se puede decir que dicha solución se consensuó”.

Por ello, la “alineación es la que aparece fijada en la ficha de la unidad de actuación, alineación que no es nueva, ya que aparecía recogida como una necesidad del ámbito desde la primitiva configuración de la unidad de actuación en el PGOU-1989”. Tal alineación, por otra parte, responde a “las condiciones físicas de la unidad, como es la existencia de un desnivel topográfico importante -como se recoge en su ficha- y la confluencia en la misma de ámbitos de ordenanzas de diversas alturas, inciden en la configuración final de la unidad de actuación, que fija la alineación y ordenación y aumenta la edificabilidad de la parcela”.

En los dos planos del levantamiento topográfico obrantes en el proyecto de compensación (uno con las edificaciones existentes y el otro de la parcela edificatoria resultante) se observa claramente la calle Puerto Rico ya existente y su configuración con la nueva alineación (folios 59 y 60 del expediente administrativo); según ello, la parte de parcela original a restarse del total para la ampliación de la calle Puerto Rico era sólo de 368,23 m<sup>2</sup> -que se rebajó a 307,51 m<sup>2</sup> tras la aprobación del definitivo proyecto reformado de obra-, superficie resultante del cumplimiento de la alineación prevista, según se indica en el informe técnico del Servicio de Urbanismo, de 30 de noviembre de 2012.

El apartado 1.21 del proyecto de compensación describe la finca resultante como una parcela edificable de 1.090 m<sup>2</sup>, delimitada por la Prolongación de Mesa y López y la nueva alineación de la calle Puerto Rico, estableciéndose en su apartado 1.25 que corresponde al Ayuntamiento el suelo destinado a viales, siendo de cuenta de la

propietaria la ejecución de las obras anexas a las de edificación, limitadas a las circundantes de la parcela.

También se hizo constar expresamente la supresión de la obligación de la cesión del 10% del aprovechamiento a favor del ayuntamiento, como así se recogió en el apartado 1.26.

Pues bien, en el apartado 1.7 del citado proyecto, referido a la Descripción de la manzana resultante se describe la configuración de esa unidad como "(...) conformada por parte de vial de la calle Puerto Rico, parte de lo que en planeamiento resulta Prolongación de la Avenida Mesa y López y las edificaciones que son frontis a la calle Puerto Rico, que van desde la calle Guanarteme a la Prolongación de la Avenida Mesa y López, siendo su superficie de 1.990 m<sup>2</sup>. De esta superficie total de la Unidad de Actuación se detrae 900 m<sup>2</sup> correspondientes a viales por lo que la manzana resultante es de 1.090 m<sup>2</sup>".

Al margen de que "la descripción que se hace no es, desde luego, la más acertada ni clarificadora" lo cierto es que "en ningún apartado del Proyecto de Compensación se recoge -porque era imposible que lo pudiera decir- que la promotora fuera la dueña de la totalidad de los 900 m<sup>2</sup> que conforman el vial final resultante; por ello, tampoco se dice que se ceda dicha superficie al Ayuntamiento, ni en el proyecto de compensación, ni tampoco en la escritura otorgada el día 2 de mayo de 2001".

5. El 29 de enero de 2003, las obras fueron paralizadas por no ajustarse a la licencia otorgada "al haber construido una planta más de altura en el tramo central de la edificación, paralización sobre la que la Sala se pronunció como ajustada a derecho".

El 11 de febrero de 2003, se presenta nueva documentación técnica de reformado de proyecto de fecha 11 de febrero de 2003 y visada por el Colegio Oficial de Arquitectos el día 13 del mismo mes.

El día 14 de febrero de 2003, se emite informe favorable por el referido Servicio municipal y se concede licencia para el reformado de proyecto por Comisión de Gobierno de 27 de febrero de 2003, dejándose sin efecto la paralización, de forma inmediata, al día siguiente.

El proyecto presentado por la promotora, con una edificabilidad sobre rasante de 7.121,21 m<sup>2</sup>c, se ajusta a la ordenación establecida por el PGO para la UA-51.

El informe técnico emitido por el Servicio de Urbanismo (Gestión Urbanística) con fecha 30 de noviembre de 2012, al que ya se hizo referencia antes, es claro cuando concluye que la Unidad sufrió distintos cambios que dieron como resultado final la ordenación propuesta de M5, M7 y M9 y el ensanche de la calle; nunca se impuso la cesión gratuita de 900 m<sup>2</sup>, ya que esa cifra incluye el vial ya existente (calle Puerto Rico de carácter público) que no era objeto de ninguna cesión puesto que, evidentemente, ya era de titularidad municipal, y la diferencia la constituía la superficie para ensanchar el vial, consecuencia del retranqueo por la nueva alineación, que era de 368,23 m<sup>2</sup>, según levantamiento planimétrico que adjunta a su informe (folio 304 del expediente); que, además, dicha superficie se redujo a la cifra de 307,51 m<sup>2</sup> para el ensanche del vial, puesto que según el proyecto final de obra de B., S.L. aprobado, resultó una superficie de parcela resultante de 1.130,02 m<sup>2</sup> (y no de 1.090 m<sup>2</sup>) sobre una parcela aportada de 1.437,53 m<sup>2</sup>; que la unidad sufrió distintos cambios que dieron como resultado final la ordenación propuesta de M5, M7 y M9 y el ensanche de la calle (los nombrados 307,51 m<sup>2</sup>), con el incremento de edificabilidad que compensaba la superficie que se incorporaba a la calle, por lo que no se trató de una cesión onerosa al ser compensados dentro de la unidad con esa mayor edificabilidad; que los promotores no sólo no han sido perjudicados, sino que han salido ampliamente beneficiados con la actuación; y que si se reconociera el derecho de la sociedad a abonarse la superficie de los viales debería reclamársele los beneficios obtenidos de los incrementos de edificabilidad.

## IV

1. La Propuesta de Resolución, en base al anterior relato de hechos, considera que la actuación de la interesada va en contra del principio que impide ir contra los actos propios, "que constituye un principio general de nuestro derecho".

La sociedad interesada no ha soportado o sufrido la actuación de la Administración; la interesada ha sido parte activa en la aportación de soluciones y propuestas; se aprobó una Unidad de Actuación con unas características y parámetros urbanísticos concretos que "han permitido a la solicitante la ejecución de una promoción de viviendas en el ámbito de su gestión empresarial"; no siendo compatible que alegue la "nulidad del contrato y a la vez pretende, en un procedimiento paralelo, el cumplimiento forzado del mismo". Es decir, pretende la nulidad de la aprobación del Proyecto de Compensación que permitió materializar el nuevo incremento de edificabilidad, pero quiere que se compense por la pérdida de edificabilidad y la cesión de terreno (cuya 2/3 partes ya eran públicas) que

corresponde al retranqueo de la nueva alineación que, al mismo tiempo, daba como resultado el aumento de la edificabilidad.

La interesada alega, según el informe jurídico de 7 de junio de 2013 recogido en la Propuesta de Resolución, que ha tenido que actuar "obligada e impelida por las distintas situaciones (compromisos contraídos con compradores, entidades bancarias, estado del mercado, necesidad del ayuntamiento de obtener el suelo (...), dando a entender que fue, poco menos, que coaccionada", cuando el resultado fue producto de "su intensa actividad y de negociación desplegada, por un lado; y, por otro, de su inactividad impugnadora frente a lo que ahora pretende y en lo que fundamenta la solicitud de revisión: la nulidad de la aprobación del proyecto de compensación por ser ilegal la delimitación de la unidad de actuación y los perjuicios que, dice, se le ocasionaron: pérdida de edificabilidad y cesión-ocupación de 900 m<sup>2</sup> para el viario".

La Propuesta de Resolución asimismo considera que la sociedad "no recurrió ni directa, ni indirectamente, contra la Modificación Puntual del PGOU-1989 ni contra los PGO-2000 y PGO-2005; tampoco lo hace ahora, realmente; solicita el procedimiento de revisión, pero no plantea recurso indirecto contra el plan general; de hecho, resulta significativo, que en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso se recoja que no se puede acceder a declarar la nulidad del proyecto de compensación, sino solo a fallar que el Ayuntamiento debe tramitar el procedimiento de revisión; pero, es que tampoco, en ese momento, había formulado recurso indirecto.

Por ello, la Propuesta concluye en que "la promotora realiza un ejercicio inaudito de incongruencia yendo contra sus propios actos, corroborado por sus actuaciones a lo largo de los tres procedimientos administrativos (planeamiento general, proyecto de compensación y licencia de obra)". Más aún cuando "la Unidad de Actuación originaria del PGOU-1989 vio incrementada su edificabilidad tras la aprobación de la modificación puntual del referido plan general en 1998" y cuando "la Unidad de Actuación 51 "c/ Puerto Rico" en el PGO-2000 aumentó, de nuevo, su edificabilidad aún a pesar de la alineación de la parcela". Por otra parte, "se suprimió el 10% de cesión del aprovechamiento correspondiente (como ocurrió con todas las unidades de actuación provenientes del plan general de 1989)" y lo cierto es que "no cede, ni es ocupada, ni pierde 900 m<sup>2</sup> de superficie; como se ha indicado, el vial -calle Puerto Rico- existía y lo que se produce es un ensanchamiento de más un menos de anchura (*sic, debe decir "de más en un metro de anchura"*) que equivale a 307,51 m<sup>2</sup> -, en el caso más desfavorable de los citados 368,23 m<sup>2</sup>-,

consecuencia de la alineación aprobada y existente para su incorporación al vial que existía”.

Tampoco se sostiene su pretensión de indemnización “por una supuesta pérdida de edificabilidad y de ocupación de 900 m<sup>2</sup> de su propiedad, que dado que no se ha producido, como se ha visto, supondría un enriquecimiento injusto a favor de la promotora”.

Siendo evidente que “sin dicha ordenación no hubiese alcanzado la edificabilidad que finalmente materializó”. Y si la ordenación no le satisfacía, lo cierto es que “nadie le obligó a presentar el Proyecto de Compensación y nada le impidió cesar en su tramitación si se daban las causas de nulidad que ahora se invocan y haber formulado recurso indirecto contra el PGO-2000 que no se llevó a cabo, ni entonces, ni ahora”.

Por otra parte, si la interesada solicita “la declaración de nulidad del proyecto de compensación -basándose en el hecho de que no tenía que haber existido la unidad de actuación, por razón de la categoría del suelo”- habría que concluir que “habría que proceder a la supresión de la unidad, pero también a la revisión de la licencia de obra otorgada y a fijar qué ordenación correspondería al ámbito y qué alineación”.

2. Este Consejo no puede sino estar de acuerdo con la conclusión a la que llega la Propuesta de Resolución. La interesada consolidó y amplió sus derechos edificatorios tras negociaciones con el Ayuntamiento en el curso de los años que dieron lugar ciertamente a una solución quizás atécnica [se tramitó como UA lo que quizás debía ser objeto de una actuación específica ya que el suelo era al parecer urbano consolidado -lo que impide la creación de una UA-, pero, por otro lado, no hubo cesión obligatoria de suelo al Municipio (10%), lo que solo sería posible si se hubiera tramitado una UA], pero en este momento es difícilmente atacable por las razones que la Propuesta detalla.

Se trata, sin embargo, de razones que constituyen un límite a la revisión todas ellas reconducibles al art. 106 LRJAP-PAC, pero tales razones no resuelven la cuestión de base pues como señalaba la STSJ de Canarias, de 11 de julio de 2008, dictada en apelación en este caso, “la parte solicitante de la revisión centra su solicitud de revisión en que se trataba de suelo urbano consolidado, en que no cabía articular una Unidad de Actuación”. Cuestión que, como se ha dicho, no encuentra acabada resolución en el procedimiento incoado.

2.1. En efecto, parece más que cuestionable que la interesada -que amplió sus derechos y que no impugnó en ningún momento la calificación jurídica del suelo, al amparo de la cual, por cierto, se produjo tal ampliación- ahora impugne la calificación cuando no lo hizo en su día obteniendo así los beneficios complementarios (mayor edificabilidad) que no hubiera obtenido de haberse seguido el procedimiento legalmente establecido. Es decir, la interesada obtuvo derechos al amparo de un procedimiento erróneo y ahora pretende obtener los derechos que le hubieran correspondido si hubiera seguido el procedimiento correcto. No parece muy coherente ni con sus propios actos ni con la buena fe.

Es decir, durante la tramitación del PGO-2000 la interesada "procedió a la presentación de alegaciones y propuestas de edificabilidad que, finalmente, culminaron en la redacción de la ficha de esta unidad tal y como fue aprobado definitivamente el Plan General. Esto es, tuvo un papel activo y negociador con el Ayuntamiento mediante las sucesivas propuestas y cambios presentados hasta llegar a lo que se consideró una solución conveniente para los intereses municipales y del particular, "por lo que se puede decir que dicha solución se consensuó", tal y como afirma la Propuesta de Resolución.

2.2. La cuestión es que según la interesada -tras intervenir, negociar, obtener satisfacción parcial a sus pretensiones edificatorias y no impugnar la calificación del suelo- considera que se constituyó una UA en "suelo urbano consolidado, en la que no cabía una Unidad de Actuación".

Ciertamente, de la legislación de suelo aplicable, tanto estatal como autonómica, resulta la prohibición tajante de que en esas clase de suelo se pueda constituir una UA. A tal efecto, la interesada aportó STSJC 15/2004 según la cual "es público y notorio que el barrio de Guanarteme es un suelo urbano (...) sin que quepa confundir el grado de consolidación con el deterioro de las construcciones o las dificultades de comunicación".

En este punto, la información del expediente no resulta completa ni clara. La modificación puntual aprobada en julio de 1998, que aumentó la edificabilidad en 5.341,10 m<sup>2</sup>c por encima de la correspondiente a la ordenanza M4, tenía entre sus objetivos "completar la intervención urbanística de la zona, creando la unidad para establecer el reparto de cargas y aprovechamientos entre los propietarios afectados, materialización que permitiría proyectar una nueva dimensión de la calle Puerto Rico pasando a tener una anchura de 12 m. manteniendo la alineación actual de la calle

Sur (números pares), lo que suponía el ensanchamiento y nueva línea de alineación del lado de enfrente de la calle y como prolongación de la Avenida de Mesa y López, en la esquina de ésta”.

En la aprobación definitiva del Plan General, se recogió que su objetivo era “la ordenación del entorno que delimitaba de acuerdo a los parámetros derivados de las distintas ordenanzas que confluían (M5, M7 y M9); pero para llegar a ello se recorrió un camino de propuestas realizadas por la sociedad”.

Todo ello parece indicar que el suelo no parecía estar íntegramente ordenado.

En marzo de 2000, la interesada alegó que los parámetros se fijaban referidos a “las nuevas alineaciones de la parcela y no a la parcela original de los propietarios” (lo que era lógico si se tratara de una UA), lo que imposibilitaba materializar el aprovechamiento urbanístico, proponiendo una solución intermedia. En noviembre de 2000, se llegó a una solución pactada que implicaba un aumento de edificabilidad total de “un 31%” con respecto de la que concedió en su momento la modificación puntual del PGOU de 1989.

Parece que se pasó de lo que parecía ser una UA a una solución mixta. Esta solución -base de la pretensión revisora- sin embargo no tiene en el expediente una explicación clara. En el proyecto de compensación se hizo constar expresamente la supresión de la obligación de la cesión del 10% del aprovechamiento a favor del Ayuntamiento, como así se recogió en el apartado 1.26. Ahora bien respecto de la cuestión central, del expediente resulta que si bien de la legislación aplicable resultaba la “prohibición de delimitación de unidades de actuación en suelo urbano consolidado”, la UA 1.5.2. “había sido delimitada con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley y en un principio el Ayuntamiento mantenía que el entorno de la C/ Puerto Rico tendría la consideración de suelo urbano no consolidado por no adaptarse a la trama urbana prevista en el Plan General”.

Debe darse una explicación más detallada a este punto, pues, se recuerda, el fundamento de la revisión es que el suelo era consolidado; y si así no fuera, la pretensión revisora no tendría base en cuanto a las causas de nulidad del art. 62.1 g) y 2 LRJAP-PAC, en conexión con el art. 57.3 TRLS 76, que alega la interesada.

2.3. En conexión con ello, el expediente incorpora una información contradictoria que también merecería ser detallada a los efectos de su incorporación al expediente y a la Propuesta.

En efecto, en informe de 30 de noviembre de 2012 se dice que si el sistema seguido (compensación) no fuera el idóneo (sino el convenio urbanístico, al que, por cierto, se parece notablemente el proceder seguido en este caso), tal solución requeriría un “estudio volumétrico y de aprovechamiento, de manera que el valor de los terrenos cedidos para vial fueran compensados con el incremento de edificabilidad asignado a la parcela residual”. En suma, “habría que proceder a la supresión de la unidad, pero también a la revisión de la licencia de obra otorgada y a fijar qué ordenación correspondería al ámbito y qué alineación”.

En efecto, la nulidad arrastraría todos los efectos propios de tal declaración, también los derechos adquiridos y consolidados al amparo de un procedimiento que la parte considera inadecuado, entre ellos, los aumentos de edificabilidad. La interesada no puede pretender ganar los derechos que la nulidad le acarrearía y, por el contrario, conservar los derechos adquiridos al amparo de un procedimiento que cuestiona. Es una incongruencia inadmisibles que le generaría un enriquecimiento manifiestamente injusto.

3. Por otra parte, la Administración mantiene que las superficies para viales que la interesada alega que se cedieron al Ayuntamiento con cargo a su propiedad (900 m<sup>2</sup>), no son tales por cuanto que el vial -la calle Puerto Rico- ya existía con anterioridad a la pretendida cesión, con lo cual al tratarse aquél de dominio público, la superficie realmente destinada a viales con cargo a dicha propiedad fue la de 307,51 m<sup>2</sup> o, en el caso más desfavorable, 368,23 m<sup>2</sup>. Llegados a este punto, la interesada no ha acreditado en modo alguno que la calle Puerto Rico formara parte de su propiedad con anterioridad a la aprobación del proyecto de compensación; todo lo contrario, pues en el planeamiento de 1989 ya figuraba la misma, si bien con una alineación diferente en cuanto a anchura, por lo que difícilmente puede hablarse de expropiación. Tampoco puede hablarse de expropiación forzosa, que, como su propio nombre indica, implica una manera de extraer una propiedad del patrimonio de una persona en contra de su voluntad, cuando como compensación a esa pretendida cesión de 307,51 m<sup>2</sup> -ó 368,23 m<sup>2</sup>- la interesada obtuvo un aumento de edificabilidad en su parcela que incrementó su valor, contando siempre con su concurso y voluntad expresa. Por todo esto, al no existir expropiación forzosa alguna, los motivos de la nulidad invocados, referidos a la expropiación, art. 62.1.e) LRJAP-PAC -falta absoluta de procedimiento- y art. 62.1.f) LRJAP-PAC -adquisición de derechos o facultades cuando se carezca de los requisitos esenciales para ello-, no concurren en absoluto en el presente caso.

4. En este orden de cosas, incluso aun cuando pudiera haberse incurrido en la nulidad prevista en el art. 62.1.g) y 2 LRJAP-PAC, en conexión con el art. 57.3 TRLS-76, o, en su caso, arts. 73.4 y 44.1 de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (LOTIC), e idénticos artículos del TRLOTEN de 2000, la buena fe implica un deber de comportamiento, que consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever. “La necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes *venire contra factum proprium*” (STS de 22 de septiembre 2003. Ar. 6433).

Reiterada jurisprudencia se ha referido al principio de los actos propios como límite de las potestades de revocación, principio que se ha considerado una proyección del más amplio de la buena fe (SSTS de 3 de diciembre de 1990, Ar. 10192; 3 de julio de 1989, Ar. 10447; 4 de diciembre de 1990, Ar. 10193). Así pues, la doctrina de los actos propios no es sino una consecuencia del principio de buena fe, que se exige tanto a la Administración como a los particulares (SSTS 24 de enero de 1990, 4 de julio de 1983 y 23 de enero de 1976), “un principio que podría quedar alterado si la parte actora, olvidando sus propios actos, solicita que se declare ilegal una construcción que -como se ha recogido en la diligencia de reconocimiento judicial que la Sala ha practicado- es contigua a otras dos que (...) ha construido, sin duda por estimar que tales construcciones estaban dentro de la legalidad vigente que ahora pretende desconocer” (STS 4 de julio de 1983, citada).

Precisamente, la buena fe y su consecuente doctrina de los actos propios, por tanto, constituye uno de los límites a las facultades revisoras de la Administración, tal y como preceptúa el art. 106 LRJAP-PAC. Toda la actividad desarrollada por la interesada, con aquietamiento en la aprobación de los sucesivos instrumentos de ordenación, incluidas las Unidades de Actuación, así como la gestión y desarrollo de las citadas disposiciones del planeamiento por voluntad propia mediante el impulso del sistema de compensación, con los beneficios que ello le ha generado en cuanto a volumen edificatorio en sus parcelas, el tiempo transcurrido (13 años desde que se aprobó el proyecto de compensación y 15 desde que presentó su primera alegación al planeamiento del año 2000) y los derechos de terceros adquirentes que pudieran verse afectados, por cuanto que el edificio continuó sus obras y se concluyó, han de ser tenidos en cuenta como circunstancias que limitan la facultad revisora de la Administración, por mandato legal, en aras del principio de seguridad jurídica.

En este sentido, es reiterada la Doctrina de este Consejo (Dictámenes 406/2013, de 19 de noviembre y 129/2013, de 12 de abril, por todos) sobre la aplicación de estos límites en los procedimientos de revisión de oficio, cuando concurren determinadas circunstancias. Para ello es oportuno partir de los pronunciamientos contenidos en el Fundamento Jurídico V de la Sentencia, de 13 de febrero de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y que recogen una jurisprudencia consolidada, como resulta de las numerosas sentencias de la misma Sala que cita y del hecho que reitera los razonamientos de sus Sentencias de 12 de enero de 2012 y de 8 de febrero de 2012. En dicho Fundamento se dice así:

*“El artículo 106 de la Ley 30/1992 dispone, bajo la rúbrica «límites de la revisión», que «las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes». Es decir, si de un lado, en el artículo 102 de la Ley se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio, o a solicitud de parte interesada (artículo 118 de la misma ley), sin plazo (en cualquier momento), pese a no haber recurrido en el plazo de dos meses tras la notificación expresa, en el artículo 106 se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias que allí se prevén.*

*La sentencia de esta Sala, sección segunda, de 17 de enero de 2006 (RJ 2006, 2741) sostiene en su fundamento jurídico cuarto que: «La revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros».*

*E igualmente sostiene que ante la redacción del artículo 106 de la Ley 30/1992, «parece evidente que la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares». Y recuerda que el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 11 de mayo de 1981, 7 de junio de 1982 y 7 de mayo de 1992, no ha dudado en dar prevalencia al principio de seguridad sobre el de legalidad.*

*En consecuencia, la existencia o no de estas circunstancias que prevé el artículo 106 de la Ley 30/1992, y que suponen una excepción del principio general de inexistencia de plazo para solicitar la revisión de los actos nulos de pleno derecho, ha de ser examinada caso por caso.*

*Un análisis de la aplicación de dicho precepto por la jurisprudencia nos indica que en los casos analizados ha existido una pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión de los actos nulos por quienes podían hacerla durante un largo periodo de tiempo pese a tener conocimiento de los hechos que fundamentarían la causa de nulidad alegada”.*

En el presente caso, es patente que el tiempo transcurrido desde que se delimitó la Unidad de Actuación en el Plan de 1989, con sus posteriores modificaciones en 1998, 2000 y 2005, sin que la interesada pusiera en tela de juicio ni el carácter del suelo ni la legalidad de la citada unidad, constando en el expediente que, al menos desde el 20 de abril de 1999, conocía expresamente los términos del planeamiento, fecha en la que presentó su primer escrito de alegaciones al plan del 2000 en relación con la citada UA, solicitando aumentar en una planta las alturas recogidas en la citada unidad -sin hacer referencia a la nulidad o inadecuación de mantener la unidad de actuación-, debe tener alguna consecuencia en aplicación del principio de la buena fe. Sólo después de que se paralizaran las obras del edificio en construcción el 29 de enero de 2003 es cuando la interesada plantea la revisión de oficio del Decreto de la Alcaldía que aprobó el proyecto de compensación. Sin embargo, pese a la revisión y nulidad alegada, paralelamente la interesada presenta el 11 de febrero de 2003 un proyecto reformado, eliminando el exceso de altura que no se ajustaba al planeamiento, y obtiene nueva licencia para el citado reformado el 27 de febrero de 2003, dejándose sin efecto la paralización, permitiendo ello continuar las obras y terminar el edificio con arreglo al planeamiento vigente. El tiempo transcurrido

consintiendo la ordenación por parte de la interesada, utilizando, aprovechando y patrimonializando las plusvalías urbanísticas, impiden que se altere una situación jurídica.

La interesada ha promovido, construido y comercializado un edificio sobre una parcela cuyo volumen edificatorio inicial era muy inferior al resultante tras la aprobación del proyecto de compensación, generándose unas plusvalías en el valor del suelo por causa de la acción urbanística del Ayuntamiento. No es conforme a la buena fe que años después de haber consentido y utilizado el planeamiento urbanístico y habiendo obtenido esos beneficios el particular pretenda, mediante una revisión de oficio, alterar una situación jurídica consolidada y protegida registralmente, tanto en cuanto al proyecto de compensación que fue inscrito en el Registro de la Propiedad, como en relación con terceros adquirentes de los distintos locales o pisos una vez que fue terminado el edificio.

Por todo ello, de acuerdo con los límites que a la revisión de oficio establece el art. 106 LRJAP-PAC, no es conforme a Derecho la declaración de nulidad que se persigue.

## CONCLUSIONES

1. Se dictamina desfavorablemente la declaración de nulidad del Decreto del Alcalde de Las Palmas de Gran Canaria, número 3025/2001, de 7 de febrero, de aprobación definitiva del Proyecto de Compensación de la UA 51 Puerto Rico, por aplicación de los límites a la revisión de oficio establecidos legalmente.

2. En consecuencia, la Propuesta de Resolución desestimatoria de la nulidad, resulta conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en los Fundamentos I.2 y 3 y IV.2.