



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 316/2016

(Sección 2ª)

La Laguna, a 5 de octubre de 2016.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Orotava en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de la aprobación del Proyecto de Urbanización L. (EXP. 272/2016 RO)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el solicitado por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Orotava, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de aprobación del Proyecto de Urbanización L.

2. Ese acuerdo es un acto firme en vía administrativa, por lo que puede ser revisado de oficio, de conformidad con el art. 102.1, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), aplicable en virtud de lo que dispone la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición final séptima, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). La preceptividad del dictamen y su carácter obstativo, si fuere desfavorable, de la declaración de nulidad que se pretende, resulta del art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en relación con el citado art. 102.1 LRJAP-PAC, y con el art. 11.1.D.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. La competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.d) y 12.3 de la citada Ley 5/2002, en relación el primer precepto con el art. 102.1 LRJAP-PAC, al cual remite el mencionado art. 53 LRBRL.

---

\* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

## II

1. La Propuesta de Resolución se dirige a declarar la nulidad de la aprobación del Proyecto de Urbanización L., con fundamento en la ausencia en la tramitación del correspondiente proyecto de evaluación de impacto ambiental.

2. En la referida Propuesta, sin embargo, no se identifica con precisión el acto que se pretende revisar. En el expediente del procedimiento de revisión de oficio tampoco se identifica, ni figura copia de él ni copia del expediente del procedimiento que lo alumbró. Tampoco obra una certificación del Secretario de la Corporación que dé fe de que en el procedimiento de elaboración del Proyecto de Urbanización L. se omitió la evaluación de su impacto ambiental.

3. Así, en la Propuesta de Resolución se dice: «La STSJ Canarias de 23-04-13 (rec. 141/12) declaró conforme a Derecho el acto administrativo que aprobó la Adecuación del Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación del Plan Parcial L.».

Esa Sentencia no figura en el expediente remitido al Consejo Consultivo. La consulta de las bases jurídicas permite establecer que se trata de la número 77/2013, de 23 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, que resuelve el recurso de apelación 141/2012 frente a la Sentencia recaída en el procedimiento ordinario nº 280/2010 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Santa Cruz de Tenerife, de 26 de marzo de 2012, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto y anuló el Decreto de fecha 22 de febrero de 2010, por el que se desestimó el recurso de reposición presentado contra el Decreto de fecha 16 de julio de 2009 que aprobó definitivamente el documento denominado «Adecuación del Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación L. del Plan Parcial L.» por ser contrario a Derecho.

En ella se analiza el Decreto de fecha 16 de julio de 2009, que aprueba definitivamente el documento denominado «Adecuación del Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación L. del Plan Parcial L.». Las cuestiones que examina la Sentencia para decidir el recurso contra la Sentencia que anuló dicho acto son las siguientes:

a) el empleo de coeficientes de homologación no contemplados en el PGOU, ni en el Plan Parcial;

b) la vulneración por el proyecto de reparcelación del criterio de proximidad de la parcela adjudicada;

- c) la cuenta de liquidación provisional;
- d) la legalidad de considerar como carga del sector la doble vía que atraviesa L.;
- e) la inclusión de una depuradora como contribución urbanística a las cargas;
- f) la legalidad de participación de G.T., S.A. en el proyecto de reparcelación;
- g) la no inclusión de un coeficiente del PGOU (0,70) sobre los terrenos de titularidad municipal para la necesaria dotación de VPO en un 30%.

El fallo de la Sentencia estimó el recurso de apelación, anuló la sentencia de instancia y declaró conforme a Derecho el Decreto de fecha 22 de febrero de 2010, por el que se desestimó el recurso de reposición presentado contra el Decreto de fecha 16 de julio de 2009, que aprobó definitivamente el documento denominado «Adecuación del Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación L. del Plan Parcial L.».

4. Como se puede apreciar, en el recurso contencioso-administrativo que resolvió definitivamente la Sentencia 77/2013, de 23 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, no se suscitó la cuestión de la nulidad del Decreto, de 16 de julio de 2009, que aprobó definitivamente la «Adecuación del Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación L. del Plan Parcial L.» por haberse omitido la evaluación de impacto ambiental en su procedimiento de elaboración. Por consiguiente, la Sentencia no examinó ni, por ende, se pronunció sobre esa cuestión. De donde se sigue que, como en el presente procedimiento se pretende declarar la nulidad del acto por un motivo distinto, no existe efecto de cosa juzgada que impida a la Administración revisarlo de oficio (véanse, al respecto, las SSTS de 30 junio de 2003 y de 19 diciembre de 2006 y nuestros Dictámenes 71/2012, de 14 de febrero; y 232/2014, de 24 de junio de 2014).

5. 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. El art. 41.1 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, define los proyectos urbanización como proyectos de obras cuyo objeto es la ejecución material de las determinaciones de los planes

generales, planes parciales y, en su caso, planes especiales de ordenación para el suelo urbano y el suelo urbanizable, en materia de infraestructuras, mobiliario, ajardinamiento y demás servicios urbanísticos. Esta naturaleza determina que el art. 41.3 prohíba que contengan determinaciones sobre ordenación, régimen del suelo y de la edificación, y exige que se limiten a cumplir las previsiones que para ellos establezcan los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico. Los proyectos de urbanización no son instrumentos de planeamiento sino actos de ejecución de éste. Los actos administrativos que los aprueban no son por este motivo objeto de publicación oficial. Por los diarios oficiales no es posible, por tanto, conocer su contenido. La consulta de la mencionada STSJ 77/2013, de 23 de abril, nos permite identificar el acto que se quiere declarar nulo, pero no conocer su contenido, menos aún, obviamente, si el proyecto de urbanización fue objeto de evaluación de impacto ambiental.

### III

1. La Propuesta de Resolución contesta en primer lugar a las alegaciones de los dos únicos interesados que han comparecido en el presente procedimiento.

Estas alegaciones versan, primero, sobre un aspecto del Decreto de la Alcaldía, de 4 de mayo de 2016, por el que se inició el presente procedimiento. No se trata de una alegación de fondo sobre la procedencia o improcedencia de la declaración de nulidad *in fieri*, sino sobre el extremo de dicho Decreto que dice así:

«De conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 30/1992, se procederá a la conservación de los actos y trámites administrativos cuyo contenido no se vea modificado como consecuencia de la tramitación de la evaluación de impacto ambiental».

Se alega que la declaración de nulidad del acto de aprobación definitiva del proyecto de urbanización tendrá efectos *ex tunc*, y que el carácter previo y esencial de la evaluación de impacto ambiental ordinaria de dicho proyecto produce la imposibilidad de conservar los actos y trámites ya realizados, pues su contenido puede cambiar sustancialmente en función de la consulta ambiental a realizar.

Ese extremo del Decreto de 4 de mayo de 2016 se limita a prever que en el futuro se conservarán los actos y trámites administrativos cuyo contenido no se vea modificado como consecuencia de la tramitación de la evaluación de impacto ambiental. No está estableciendo su conservación, sino sólo anunciando que se conservarán los que, a la vista de la evaluación de impacto ambiental, no sean afectados por ella, lo cual está amparado en el art. 66 LRJAP-PAC.

La segunda alegación tampoco versa sobre la declaración de nulidad, sino sobre una cuestión ajena a este procedimiento y que consiste en la exigencia de la cuota de urbanización correspondiente a la Fase 1 del Proyecto de Urbanización de L..

Esta alegación la desestima la Propuesta de Resolución con base en que la Sentencia nº 132/2016, de 7 de junio de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Santa Cruz de Tenerife, ha declarado la legalidad de la exigencia de la cuota de urbanización correspondiente a la Fase 1 del Proyecto de Urbanización L..

2. La fundamentación jurídica de la Propuesta de Resolución consiste únicamente en un resumen de las alegaciones y las razones por las que se desestiman. A continuación viene la parte dispositiva que se transcribe:

«PRIMERO.- Desestimar las alegaciones presentadas por E.O.G.M. y A.L. en representación de la entidad J.O., S.A., tomando en consideración a lo expuesto en el apartado 3 de este informe y en la Sentencia nº 132/2016, de junio de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Santa Cruz de Tenerife y con base y fundamento en el informe técnico-jurídico, que se acompaña la resolución.

SEGUNDO.- Declarar la nulidad de la aprobación del proyecto de urbanización L., con fundamento en la ausencia de la tramitación del correspondiente proyecto de evaluación de impacto ambiental.

TERCERO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 30/1992, se procederá a la conservación de los actos y trámites administrativos cuyo contenido no se vea modificado como consecuencia de la tramitación de la evaluación de impacto ambiental.

CUARTO.- Solicitar al Consejo Consultivo de Canarias, dictamen sobre la propuesta de declaración de nulidad del acuerdo aprobación del proyecto de urbanización L.

QUINTO.- Suspender el plazo máximo para resolver el expediente relativo a la nulidad de la aprobación del Proyecto de Urbanización del Sector L., hasta tanto se emita el dictamen por el Consejo Consultivo de Canarias, por un plazo máximo de tres meses.

SEXTO.- Notificar a todos los propietarios que con la materialización de la petición de dictamen al Consejo Consultivo, se suspenderá el plazo máximo para resolver el procedimiento, de conformidad con lo señalado en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992».

Como se puede apreciar, el motivo de la declaración de nulidad se contiene en la propia decisión de declarar nula la aprobación del proyecto de urbanización y consiste en la mera y desnuda afirmación de que la inexistencia de evaluación del impacto ambiental de ese proyecto determina su nulidad.

3. El art. 54.1.b) LRJAP-PAC exige que se motiven, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos. La Propuesta de Resolución infringe este precepto, porque no contiene una motivación integrada por la relación de hechos en atención a los cuales se dicta ni una fundamentación jurídica de por qué las normas jurídicas en las que se subsumen esos hechos imponen la declaración de nulidad. El Consejo no es un órgano asesor de las Administraciones y por esa razón sus dictámenes no pueden suplir las omisiones, carencias y deficiencias de las propuestas de resolución sobre las que versan. Sin una motivación de la propuesta de resolución dirigida a declarar la nulidad de un acto, este Dictamen no puede más que concluir que no es conforme a Derecho precisamente por estar falto de la necesaria motivación.

4. No es un rígido formalismo lo que nos lleva a esta conclusión. Las normas jurídicas de aplicación a un supuesto como el presente exigen que se razone y fundamente suficientemente la declaración de nulidad que se pretende. Véase por qué:

Un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por esta razón se citarán normas vigentes el 16 de julio de 2009, fecha en que se dictó el Decreto que aprobó definitivamente el Proyecto de Reparcelación L. del Plan Parcial L..

El art. 15.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLRSL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dispone:

«Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso».

En principio, por tanto, los proyectos de urbanización no están sometidos a evaluación ambiental, salvo que la legislación específica de ésta así lo establezca.

El Texto Refundido de 2000 no exige la evaluación ambiental de los proyectos de urbanización. Tampoco el Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias (RGE), aprobado por el Decreto 183/2004, de 21 de diciembre.

La legislación básica estatal vigente el 16 de julio de 2009 la constituía el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero. Su art. 3 dispone un diferente régimen jurídico de la evaluación ambiental distinguiendo entre:

a) los proyectos del Anexo I (aquellos proyectos que deben someterse ineludiblemente a evaluación de impacto)

b) los proyectos incluidos del Anexo II y aquellos que sin estar incluido en el Anexo I pueden afectar directa o indirectamente a los espacios que forman parte de la Red Natura 2000, que sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso, adoptando una decisión, motivada y pública, que se ajustará a los criterios establecidos en el anexo III.

El Anexo II, entre los proyectos contemplados en el art. 3.2, contiene el grupo 7, "Proyectos de infraestructuras", que incluye los proyectos de urbanizaciones. En principio, pues, conforme a la legislación básica estatal vigente, estos proyectos sólo debían someterse a una evaluación de impacto ambiental cuando así lo decidiera el órgano ambiental competente.

La legislación autonómica de desarrollo vigente al 16 de julio de 2009 estaba contenida en la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico de Canarias (LPIEC).

Por razón de la financiación, su art. 5 establecía que se sometiera a evaluación básica de impacto ecológico todo proyecto de obras y trabajos financiado total o parcialmente con fondos de la Hacienda Pública canaria, salvo cuando su realización tenga lugar dentro de suelo urbano, o en aquellos en los que en el convenio o resolución que establezca la cooperación o subvención lo exceptuara motivadamente.

Por razón del lugar, su art. 6 sometía a evaluación básica de impacto ecológico todo proyecto o actividad objeto de autorización administrativa que fuera a realizarse en área de sensibilidad ecológica y a evaluación detallada de impacto

ecológico los proyectos o actividades incluidas en el Anexo II de la ley, cuando se pretendieran realizar en dichas áreas.

Por razón de la actividad, su art. 7 exigía una evaluación detallada de impacto ecológico los proyectos o actividades incluidas en el Anexo I. Esta misma evaluación se exigía para los proyectos y actividades incluidos en el Anexo II en el supuesto de que se pretendiera realizarlas en áreas de sensibilidad ecológica. Los proyectos o actividades incluidos en el Anexo III debían someterse a evaluación de impacto ambiental.

Según el art. 8, también estarían sujetos a la Ley 11/1990 los proyectos singulares en los que concurrieran circunstancias extraordinarias que, a juicio del Gobierno de Canarias, presentaran un alto riesgo ecológico o ambiental. Para ello, debía adoptar un acuerdo específico, público y razonado, que además fijara la categoría de evaluación a aplicar y el órgano ambiental actuante.

El art. 18.1 LPIEC establecía que la declaración de impacto ecológico era un trámite preceptivo y esencial previo a la autorización administrativa de los proyectos sujetos a evaluación de impacto, cuya omisión determinaba la nulidad de pleno Derecho de dicha autorización del proyecto.

Los Anexos I y II no incluían los proyectos de urbanización. El Anexo III tampoco los contemplaba expresamente. Por esta razón, un proyecto de urbanización sólo debía ser sometido a evaluación de impacto ambiental si consistía en una transformación de uso del suelo que reuniera las características que tipificaba el apartado 11 de dicho Anexo III en los siguientes términos:

«Las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 25 hectáreas».

Esta exposición de la legislación urbanística y de evaluación de impacto ambiental, que constituía el parámetro de validez del Decreto, de 16 de julio de 2009, que aprobó definitivamente la «Adecuación del Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación L. del Plan Parcial L.» revela que, en principio, ese proyecto de reparcelación no debía someterse a evaluación de impacto ambiental, salvo que en él concurrieran algunas de las circunstancias exigidas por la legislación citada. Una Propuesta de Resolución dirigida a declarar su nulidad debe establecer cuáles de esas circunstancias concurrían y fundamentar jurídicamente en dicha normativa los motivos de esa declaración de nulidad.



5. En cualquier caso, se recuerda que transcurridos 3 meses desde el inicio del procedimiento sin que se haya resuelto y notificada la correspondiente Resolución al interesado, se producirá su caducidad, sin perjuicio de que, de así estimarlo la Administración actuante, se pueda iniciar, en su caso, un nuevo procedimiento revisor

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución infringe el art. 54.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, porque carece de motivación. Por esa razón el presente dictamen es desfavorable a la declaración de nulidad de1 Decreto, de 16 de julio de 2009, que aprobó definitivamente la «Adecuación del Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación L. del Plan Parcial L.».