Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 4 7 / 2 0 1 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 30 de julio de 2018.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arona en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo adoptado por el Pleno, en sesión celebrada el 7 de abril de 2003, relativo a la aprobación definitiva del Proyecto de Estudio de Detalle, cuyo objeto es la ordenación de volúmenes de las parcelas 39 y 40 de la (...) (EXP. 314/2018 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Arona, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad del Estudio de Detalle para la ordenación de volúmenes de las parcelas 39 y 40 de la (...), aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Arona en la sesión extraordinaria celebrada el día siete de abril de 2003.

2. La legitimación de Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y c) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación, el primer precepto, citado con el art. 47.2 –nulidad de disposiciones administrativas- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

De conformidad con lo previsto en el art. 106 LPACAP, y en garantía de los principios de legalidad y seguridad jurídica, se precisa que el dictamen de este Consejo sea favorable a la declaración pretendida.

---

[*] **Ponente: Sra. Marrero Sánchez.**

3. El órgano competente para el procedimiento de revisión de oficio es el Ayuntamiento en Pleno, de conformidad con lo establecido por el art. 37.i) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, que dispone que el pleno municipal ejercerá las competencias que le atribuye la legislación básica de Régimen Local y la sectorial estatal y autonómica canaria y, además, en todo caso, las siguientes: i) La revisión de sus acuerdos y las disposiciones generales.

4. Como el procedimiento se inició de oficio el 28 de marzo de 2018, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio (que ocurrirá el próximo 18 de septiembre) sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo (art. 106.5 LPACAP).

5. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que, por causar indefensión y, por ende, la nulidad de lo actuado, impida un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

II

1. Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio y que constan documentados en el expediente, son los siguientes:

1.1. La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Arona, en sesión celebrada el día 2 de diciembre de 2002, adoptó acuerdo por el que, no obstante el informe desfavorable emitido por el Servicio de Urbanismo, aprobó inicialmente el Proyecto de Estudio de Detalle redactado por el arquitecto (...), visado por el colegio Oficial de Arquitectos de Canarias con fechas 1 de agosto y 21 de octubre de 2002 bajo el número de visado 056592, cuyo objeto es la ordenación de volúmenes de las parcelas 39 y 40 de la (...).

1.2. La aprobación definitiva del citado Proyecto de Estudio de Detalle se produjo mediante el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento en Pleno en la sesión extraordinaria celebrada el día 7 de abril de 2003.

1.3. Con fecha 31 de marzo de 2003 por la Jefa del Servicio de Urbanismo se dirigió oficio al Sr. Alcalde-Presidente y al Sr. Concejal de Urbanismo poniendo en su conocimiento que a la vista de lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTCENC), según redacción dada por la Ley 2/2002, conforme a la cual los municipios que no tuviesen adaptado su planeamiento no podían tramitar Planes Parciales ni Estudios de Detalle, y al no hallarse, con fecha 31 de diciembre de

2002, aprobado provisionalmente la Revisión del Plan General de Arona, la aprobación definitiva del indicado Estudio de Detalle era nula de pleno derecho.

1.4. El 16 de mayo de 2003 tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Arona la Resolución nº 1831 dictada por el Ilmo. Director General de Administración Territorial y Gobernación de la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica del Gobierno de Canarias, por la que se requiere a ese Ayuntamiento para que se proceda a la anulación o rectificación del acuerdo plenario antes citado, en base a lo dispuesto en la precitada Disposición Transitoria Segunda TRLOTCENC.

1.5. Por Resolución nº 2017/8940, de 11 de diciembre, del Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Arona se tiene por desistida a la entidad (...), respecto a su solicitud para la aprobación del Proyecto de Estudio de Detalle de la Parcela 40 de la (...), informándose a dicha entidad de que el Estudio de Detalle de las parcelas 39 y 40 de (...), dentro del cual se encuentra la parcela 40, se halla incurso en nulidad de pleno derecho, por cuanto que en el momento de su tramitación y aprobación no se ajustó a las condiciones establecidas en la Disposición Transitoria Segunda TRLOTCENC, al no encontrarse el Plan General de este Ayuntamiento adaptado a la citada Ley.

En esa misma Resolución se requiere al Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística para que proceda a la emisión del informe correspondiente para que por parte del órgano competente, si procediera, inicie expediente para la declaración de nulidad del Estudio de Detalle de las parcelas 39 y 40 de (...), promovido por la entidad (...).

1.6. El 26 de enero de 2018 se emite informe por parte de la Jefa de Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística en el que se propone iniciar expediente de declaración de nulidad del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento en Pleno en la sesión extraordinaria celebrada el día 7 de abril de 2003, relativo a la aprobación definitiva del citado Proyecto de Estudio de Detalle cuyo objeto es la ordenación de volúmenes de las parcelas 39 y 40 de la (...).

1.7. Por el Ayuntamiento en Pleno, mediante acuerdo adoptado en la sesión celebrada el día 28 de marzo de 2018, se inició expediente para la declaración de nulidad del acuerdo del Ayuntamiento en Pleno de fecha 7 de abril de 2003 por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Estudio de Detalle redactado por el arquitecto (...), visado por el colegio Oficial de Arquitectos de Canarias con fechas 1 de agosto y 21 de octubre de 2002 bajo el número de visado 056592, cuyo objeto es

la ordenación de volúmenes de las parcelas 39 y 40 de la (...), por cuanto que a la vista de lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda TRLOTCENC, los municipios que antes del 31 de diciembre de 2002 no tuviesen adaptado su planeamiento no podían tramitar Planes Parciales ni Estudios de Detalle, siendo este el caso de Arona.

1.8. Se ha procedido a otorgar trámite de audiencia a las siguientes personas y entidades: entidad (...), (...), entidad (...), AGENCIA TRIBUTARIA (DELEGACIÓN ESPECIAL DE CANARIAS) y entidad (...), en cuanto que del contenido de las certificaciones registrales de las fincas nº 51.058, 51.060, 51.062 y 51.064 expedidas con fecha 19 de febrero de 2018 por la Registradora de la Propiedad de Arona, ostentan la condición de interesados.

Consta Informe emitido por la Sección de Atención Ciudadana del Ayuntamiento de Arona en el que se indica que, en el período comprendido entre el 14 de abril y el 6 de junio de 2108, no se ha presentado alegación alguna respecto al procedimiento de referencia.

2. La Propuesta de Resolución entiende que procede declarar la nulidad del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento en Pleno en la sesión extraordinaria celebrada el día 7 de abril de 2003 relativo a la aprobación definitiva del Proyecto de Estudio de Detalle, cuyo objeto es la ordenación de volúmenes de las parcelas 39 y 40 de la (...)

El razonamiento que lleva a la Propuesta de Resolución a declarar la nulidad del indicado Estudio de Detalle es el siguiente:

El art. 47.2 LPACAP, dispone que las disposiciones administrativas que vulneren las leyes incurren en nulidad de pleno derecho, siendo así que al tiempo de la aprobación del citado Estudio de Detalle esta figura tenía la consideración de instrumento de planeamiento urbanístico, tal como establecía el art. 31.1 TRLOTCENC.

Así, a la vista de lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda TROLTCENC los municipios que a fecha de 31 de diciembre de 2002 no tuviesen adaptado su planeamiento, no podían tramitar Planes Parciales ni Estudios de Detalle, siendo este el caso del municipio de Arona, ya que en esa fecha no se había aprobado la Revisión del Plan General, por lo que, en consecuencia, el acto de la aprobación definitiva del indicado Estudio de Detalle incurre en nulidad de pleno derecho.

III

1. Entrando en el análisis del fondo del asunto, la primera cuestión a abordar es la idoneidad del procedimiento utilizado para la revisión del Estudio de Detalle que se pretende.

Como hemos manifestado en el reciente Dictamen 310/2018, de 17 de julio, la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento urbanístico obliga a la utilización del procedimiento previsto en el art. 106.2 LPACAP (antes 102.2 de la Ley 30/1992), al incurrir en causa de nulidad prevista en el 47.2 LPACAP -vulneración de normas de rango superior- (antes 62.2 de la Ley 30/1992).

Así lo hemos dictaminado en distintas ocasiones (ver por todos el DCC 356/2016, de 19 de octubre), donde afirmábamos que «es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sostiene la condición de normas de carácter general de los planes de urbanismo, como expresamente se contempla en la STS de 1 de marzo de 2013 en los siguientes términos:

«(...) venimos declarando desde antiguo que los planes de urbanismo son normas de carácter general aunque de rango reglamentario, pues, "el Plan (...) tiene una clara naturaleza normativa -Sentencias de 7 de febrero de 1987, 17 de octubre de 1988, 9 de mayo de 1989, 6 de noviembre de 1990, 22 de mayo de 1991, etc.", por todas, STS de 9 de julio de 1991. Si esto es así, nuestro Ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, es decir, que incurran en un vicio de invalidez, la consecuencia más severa: la nulidad plena, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992».

Jurisprudencia que ha sido confirmada por la STS de 24 de junio de 2015 de la siguiente manera:

«Hemos expresado en nuestra reciente Sentencia de fecha 25 de mayo de 2015 (recurso de casación 1699/2013, fundamento jurídico quinto) que las infracciones de carácter formal en la tramitación de las disposiciones de carácter general, (...), sucede con los planes urbanísticos (en el caso enjuiciado se trata de un plan territorial insular), en tanto que poseen una naturaleza jurídica asimilada a las disposiciones de carácter general».

Por su parte, ya en el Dictamen 24/2008 afirmábamos que los Estudios de Detalle son instrumentos de ordenación urbanística y como tales integran el planeamiento urbanístico del cual constituyen su último escalón; por ello, tienen la naturaleza jurídica de normas reglamentarias, a tenor del vigente (en el momento de dictar el Estudio de Detalle) artículo 31.1 TROLTCENC.

2. Sobre la concurrencia de la causa de nulidad alegada, pocas dudas caben a tenor de la contundencia con que se pronuncia el apartado 6 de la Disposición Transitoria Segunda TROLTCENC:

«Transcurrido el plazo señalado en el apartado 1 de esta disposición (el 31 de diciembre de 2.002), en aquellos municipios que no hubieren adaptado el planeamiento urbanístico al contenido de este texto refundido, según se establece en los apartados 1 y 2 de este artículo, no se podrá aprobar ni continuar la tramitación de ningún plan de los denominados de desarrollo en el artículo 31 de este texto refundido, es decir, Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales de Ordenación o Estudios de Detalle. La aprobación de cualquiera de estos planes de desarrollo, sin previa adaptación del planeamiento urbanístico en la forma anteriormente indicada, debidamente aprobada por el órgano competente, será nula de pleno derecho».

Los distintos informes obrantes en el expediente acreditan que el Ayuntamiento de Arona no tenía adaptado su planeamiento urbanístico al contenido del Texto Refundido, por lo que no se podía aprobar ni continuar la tramitación de ningún plan de los denominados de desarrollo en el art. 31 TRLOTCENC, es decir, ni Planes Parciales de Ordenación, ni Planes Especiales de Ordenación, ni Estudios de Detalle, de lo que se sigue que la aprobación de cualquiera de estos planes de desarrollo, sin previa adaptación del planeamiento urbanístico es nula de pleno derecho.

En definitiva, el Estudio de Detalle por el que se procede a la ordenación de volúmenes de las parcelas 39 y 40 de la (...), aprobado por acuerdo adoptado por el Ayuntamiento en Pleno en la sesión extraordinaria celebrada el día 7 de abril de 2003, es nulo de pleno Derecho al haberse aprobado sin la previa adaptación del planeamiento urbanístico del Municipio de Arona al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias -lo que debió acontecer antes del 31 de diciembre de 2002-, al incurrir en la causa de nulidad establecida en el art. 47.2 LPACAP, de acuerdo con la argumentación del Fundamento III.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorablemente la declaración de nulidad del Estudio de Detalle cuyo objeto es la ordenación de volúmenes de las parcelas 39 y 40 de la (...), aprobado por acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Arona en Pleno en la sesión extraordinaria celebrada el día 7 de abril de 2003, al incurrir en la causa de nulidad establecida en el art. 47.2 LPACAP, de acuerdo con la argumentación del Fundamento III.