



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 5 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de julio de 2021.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Candelaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos de licencias de obras mediante los Decretos correspondiente y la concesión de prórrogas de las licencias mediante la emisión de certificaciones de no caducidad correspondientes y posteriores solicitudes de licencias de primera ocupación y cédulas de habitabilidad, sobre la construcción de 25 viviendas unifamiliares adosadas sitas en el enlace Autopista TF-1, (...), solicitadas por la entidad mercantil (...)* (EXP. 338/2021 RO)*.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento administrativo de revisión de oficio cuya finalidad es la declaración de nulidad de las siguientes resoluciones y actos administrativos:

- Decreto 596/2002, de 6 de marzo, del Concejal delegado de Urbanismo sobre concesión a (...) de licencia administrativa de 25 chalets adosados, sitos en el enlace Autopista-Candelaria, TF 1, del término municipal de Candelaria, relativa al Proyecto Básico visado por el Colegio de Arquitectos de Canarias, según proyecto con n.º de visado 053970/2001 de fecha 15 de junio de 2001.

- Decreto 2379/2002, de 19 de agosto de 2002, del Concejal delegado de Urbanismo, por el que se concede a (...) licencia urbanística para la construcción de 25 viviendas unifamiliares adosadas, sitas en el enlace Autopista TF-1, (...), según proyecto visado de 9 de abril de 2002.

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

- Decreto del Concejal delegado de Urbanismo n.º 4538/2004, de 17 de diciembre, de concesión a (...), de prórroga de la licencia de obra mayor autorizada por la Primera Tenencia de Alcaldía n.º 2379/2002, de 19 de agosto de 2002, para la construcción de 25 viviendas unifamiliares adosadas, sitas en el enlace Autopista TF-1, de este municipio de Candelaria, en 2 años y en las mismas condiciones de Caducidad otorgadas en las licencias de obras.

- Certificado de la Secretaria Accidental con el visto bueno del Concejal de Urbanismo de fecha 30 de noviembre de 2006, que mantiene la vigencia de la licencia prorrogada

- Certificado de la Secretaria Accidental con el visto bueno del Concejal de Urbanismo de fecha 22 de enero de 2009, que mantiene la vigencia de la licencia prorrogada.

2. La legitimación de la Alcaldesa de Candelaria para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo para emitirlo y su preceptividad, resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

4. La PR fundamenta la nulidad instada en la concurrencia de las causas previstas en el art. 47.1.e) y f) LPACAP por considerar que los decretos cuya nulidad se pretende se han dictado prescindiendo de trámites esenciales del procedimiento y porque son contrarios al ordenamiento jurídico y permiten que a través de ellos se adquieran facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición. Así mismo, se considera que las certificaciones a las que se pretende extender la revisión únicamente incurren en la causa de nulidad del art. 47.1.f) LPACAP.

5. En cuanto a la normativa aplicable a este supuesto, este Consejo Consultivo ha señalado en multitud de Dictámenes (por todos, DDCC 317/2017, 73/2020 y 340/2020), que *«La legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada*

LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor. En cuanto a la legislación substantiva aplicable se ha de atender a que 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 consiguiente, para apreciar si la Resolución 608/2014, de 17 de febrero, del Consejero Director de la Gerencia Municipal incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), vigente a la fecha en que se dictó esa Resolución, con abstracción de que el art. 47.1 de la LPACAP reproduzca la regulación de aquél».

Esta doctrina es aplicable al presente caso, ya que las resoluciones y certificaciones que se pretenden declarar nulas son previas a la entrada en vigor de la LPACAP; por lo que, respecto al fondo del asunto, se estará a los supuestos establecidos en el art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP-PAC).

6. Consta acreditada la firmeza en vía administrativa de las resoluciones y certificaciones cuya nulidad se pretende. Circunstancia que, por otra parte, no es negada por la propia Administración.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio, teniendo en cuenta la documentación incorporada al expediente y especialmente lo expuesto al efecto en la resolución de inicio y en la propuesta de resolución elaborada con motivo de este procedimiento, cabe señalar:

- Que mediante los Decretos del Concejal delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Candelaria 596/2002, de 6 de marzo, 2379/2002, de 19 de agosto y 4538/2004, de 17 de diciembre, se autorizó a la (...), a construir 25 viviendas unifamiliares adosadas, sitas en el enlace Autopista TF-1, (...), según proyecto visado de 9 de abril de 2002.

- A través de las certificaciones de 2006 y 2009, se declaró la no caducidad de la licencia prorrogada, haciéndolo en ambos casos en los siguientes términos:

«que vista la solicitud presentada de fecha 3 de diciembre de 2009, con número de registro de entrada número 28966, por (...), actuando en nombre y representación de la entidad (...), provisto con CJF nº (...), según los antecedentes obrantes en esta Secretaría a mi cargo, resulta que no existe constancia de que por este Ayuntamiento se haya realizado declaración expresa de caducidad de la licencia urbanística, concedida a la entidad (...), concedida mediante Decreto nº 2379/2002 de fecha 19 de agosto de 2002, expediente nº 20021663 para realizar obras consistentes en la construcción de 25 viviendas unifamiliares adosadas sitas en enlace Autopista TF-1, frente al Restaurante (...), de este término municipal de Candelaria, por lo que, al no haberse declarado formalmente la caducidad mediante la correspondiente resolución la licencia conserva su efectividad. De igual forma se hace constar que en la fecha de otorgamiento de la mencionada licencia se encontraba en vigor las Normas Subsidiarias municipales, advirtiéndose que con fecha de 10 de mayo de 2007 se publicó en el Boletín de Canarias, la aprobación definitiva del PGO de Candelaria y con fecha 17 de mayo de 2007 en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife».

- El día 21 de agosto de 2020 tuvo lugar en el registro de entrada del Ayuntamiento un escrito de la Agencia Canaria del Medio Urbano y Natural en virtud del cual se comunicaba que se había formulado una denuncia por un particular, (...), en los siguientes términos *«he denunciado al Ayuntamiento de Candelaria tres veces la construcción de adosados en suelo rústico y no me dan contesta adjunto documentos técnicos de un Arquitecto y denuncia con el Ayuntamiento de Candelaria».*

Al escrito de dicha denuncia se incorporaba una denuncia previa efectuada al Ayuntamiento por los mismos motivos, y un informe pericial elaborado al respecto, de 7 de febrero de 2014, en el que se afirma entre otros extremos que:

«2.1. EN RELACIÓN A LAS NORMAS SUBSIDIARIAS MUNICIPALES

De los aproximadamente 5.255 metros cuadrados de superficie que abarca el proyecto de construcción objeto de estudio, 1910 metros cuadrados, correspondientes al 36% del total, se encuentran localizados en Suelo Rústico, y el resto en Suelo Urbano.

(...) 2.2. EN RELACIÓN AL PLAN GENERAL

2.2.1 Con respecto a la clasificación.

Con respecto a la clasificación del suelo, de los aproximadamente 5.255 metros cuadrados de superficie que abarca el proyecto de construcción objeto de estudio, 2851

metros cuadrados, correspondientes al 54% del total, se encuentran localizados en Suelo Rústico y el resto clasificados como Suelo Urbano Consolidado por la Urbanización.

(...) 2.2.3. Con respecto al proyecto del Tren del Sur

El espacio afectado por la zona de la Línea de Ferrocarril. coincide con lo dispuesto en el Plan General con el recogido en el Plan Territorial Especial de Ordenación de las Infraestructuras del Tren del Sur (PTEOITS).

El trazado planificado en ambos instrumentos atraviesa el perímetro del proyecto de construcción. Ya se expuso en las conclusiones en relación a la calificación del Plan General, que la Línea Ferrocarril afecta a 829 metros cuadrados del proyecto (16 por ciento del total de éste).

En lo único que difieren ambos instrumentos es en la línea de límite de la edificación: el Plan General recoge en su ordenación un límite de 17 metros con respecto a la plataforma del tren, mientras que del análisis de la normativa del PTEOITS se interpreta que esta distancia se sitúa a 13 metros. El motivo de esta diferencia está en que el PTEOITS (cuya aprobación inicial es posterior al Plan General) define un "falso túnel" en este tramo del trazado. por lo que esta distancia de límite de la edificación se reduce).

(...) 2.3. EN RELACIÓN AL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO.

(...) Se desconoce con precisión el alcance por el cual el proyecto esté afectado por el dominio público hidráulico, zona de servidumbre y zona de policía, pero se puede afirmar con total certeza que al menos está afectado por estas dos últimas zonas (servidumbre y policía). De no existir es autorización por parte del Consejo Insular de Aguas, el proyecto de construcción estaría incumpliendo el RDPH».

- La indicada denuncia dio lugar a la tramitación del presente procedimiento a cuyo desarrollo se hará referencia expresa en el siguiente fundamento de este Dictamen.

III

1. El presente procedimiento de revisión de oficio se inició a través del Decreto núm. 2021-0231, de 5 de febrero de 2021, por el que, además, se le otorgó el trámite de audiencia al denunciante anteriormente referido y a la empresa (...), si bien constan en el expediente no solo las alegaciones de estas dos personas interesadas, sino también las de la empresa (...), según cabe deducir del expediente, la propietaria de las viviendas referidas y a quien con posterioridad también se le incluye en el presente procedimiento como interesada.

2. Posteriormente, el 6 de mayo de 2021, se emitió informe técnico por parte de la Administración, siendo de interés resaltar lo siguiente:

«El Instrumento de Ordenación Urbanística vigente, en el momento de otorgamiento de las siguientes licencias, indicadas en los antecedentes, eran las Normas Subsidiarias de Planeamiento de 29 de enero de 1989.

(...) Las Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS), no fueron realizadas sobre una base informática digitalizada (como el actual P.G.O.) del terreno, sino que la misma fue dibujada manualmente en planos a diferentes escalas con algunas referencias existentes.

(...) 2.1 REGIMEN URBANISTICO VIGENTE

De acuerdo con el Plan General De Ordenación Urbana, planeamiento municipal en vigor, con publicaciones en B.O.C. de fecha 10 de mayo de 2007 y B.O.P. de fecha 17 de mayo de 2007 y Modificaciones Puntuales, aprobadas definitivamente por acuerdo del Ayuntamiento Pleno, en sesiones ordinarias de fecha 26 de marzo de 2009 y 29 de diciembre de 2011 y publicada en el BOP de Santa Cruz de Tenerife de fecha 17 de junio de 2009 y 3 de febrero de 2012, respectivamente. Las parcelas objeto de licencia, tienen el siguiente régimen urbanístico:

Clasificación del suelo: Suelo Urbano y Suelo Rústico.

Categorización del suelo: Suelo Urbano Consolidado Residencial. Suelo Rústico de Protección Territorial, Suelo Rústico de Protección de Infraestructuras y Suelo Rústico de Protección Natural (B) Barrancos. Tipología de la edificación: Edificación Cerrada C2. (La zona de suelo urbano).

(...) CONCLUSIONES:

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se concluye que,

Para el proyecto de ejecución de 25 viviendas con número de visado 056476 de 9 de abril de 2002 y como resultado de superponer las bases cartográficas de las Normas Subsidiarias de Planeamiento y del vigente Plan General de Ordenación, sobre la delimitación de parcela obtenida con una superficie de 5.132,14 m², se obtienen los siguientes metros cuadrados de superficies de suelo urbano y de suelo rústico:

PROYECTO DE EJECUCION DE 25 VIVIENDAS CON NUMERO DE VISADO 056476 DE 9 DE ABRIL DE 2002:

NNSS: SUELO URBANO 3.653,09 m²; SUELO RUSTICO 1.479,05 m²

PGO: SUELO URBANO 1.963,30 m²; SUELO RUSTICO 3.168,84 m²

TOTAL (5.132,14 m²)».

3. Después de la emisión del indicado informe se practicó trámite de audiencia, por vía electrónica, al igual que la anterior vez, presentando alegaciones en este

trance el referido denunciante y rechazando la notificación las otras dos empresas interesadas.

4. El día 9 de junio de 2021, se emitió la PR definitiva, objeto del presente Dictamen. El siguiente día 11 de junio de 2021, se emitió el Decreto de la Alcaldesa, núm. 2021-1631, en el que no solo se reproduce dicha PR, sino que también se solicita dictamen de este Consejo Consultivo y se acuerda la suspensión del plazo para resolver por el tiempo que medie entre la solicitud y la emisión del preceptivo Dictamen de este Organismo. Este decreto fue notificado a las tres personas interesadas en el presente procedimiento.

IV

1. Acordada la suspensión en los términos expuestos, es preciso señalar en relación con este concreto pormenor que este Consejo Consultivo ha venido manifestando de forma reiterada y constante en multitud de Dictámenes (por ejemplo, en el Dictamen 195/2017, de 16 de junio, cuyas consideraciones, si bien toman como referencia la legislación anterior, bajo la actual normativa reguladora de los procedimientos administrativos, continúan estando vigentes) que:

«En relación con el plazo de resolución del procedimiento de revisión de oficio, es reiterada la doctrina de este Organismo que sostiene que, al tratarse de un plazo de caducidad, no cabe su suspensión. Por ello, el transcurso del plazo legalmente establecido producirá el señalado efecto, con la consiguiente necesidad de proceder a la declaración de caducidad y la adopción, en su caso, de un nuevo acuerdo de inicio del procedimiento revisor.

En este sentido, hemos señalado, entre otros, en nuestro Dictamen 48/2015, de 10 de febrero, en el que, reiterando pronunciamientos anteriores, se ha señalado lo siguiente:

“1. De conformidad con lo previsto en el art. 102.5 LRJAP-PAC, el transcurso del plazo de tres meses desde el inicio del procedimiento de revisión de oficio sin haberse dictado resolución producirá la caducidad del mismo.

Es doctrina constante de este Consejo, plasmada, entre otros en sus Dictámenes 217/2009, 236/2009, 307/2009 y 205/2010, 254/2010, 468/2012 o 204/2013, precisa que no puede evitarse el efecto ope legis del transcurso del plazo de referencia con un acuerdo de suspensión o ampliación del mismo, o bien, e indirectamente, suspendiéndose o ampliándose el plazo de resolución y notificación vía art. 42.5.c) y 6 LRJAP-PAC, respectivamente, lo que, en cualquier caso, no se ha acordado en el presente procedimiento.

En nuestros recientes Dictámenes 204/2013 y 452/2014, hemos reiterado la argumentación que fundamenta la caducidad de los procedimientos de revisión de oficio, en los siguientes términos, plenamente aplicables en esta ocasión:

2. El precepto del art. 102.5 LRJAP-PAC no prevé que se pueda suspender o ampliar el plazo de caducidad allí establecido, ni permite considerar que pueda hacerse por la vía de la ampliación del plazo para resolver y notificar como excepción, alterándose la finalidad del precepto y aun retorciéndose u obviando su tenor literal. En consecuencia, lo relevante para que se produzca caducidad del procedimiento es el transcurso de tres meses desde su inicio, sin más, no cabiendo su suspensión, ni la conversión de ese período de tiempo en otro, siendo justificación de esta ordenación idéntica en ambos casos, cualquiera que fuese la norma que pretendiere usarse para acordarla.

En este contexto, se recuerda que el art. 102 LRJAP-PAC a aplicar contiene la norma específica al ejercicio de la facultad de revisión, determinando sus características, incluidas las procedimentales. Concretamente, su característica esencial, conllevando la previsión de la caducidad del procedimiento revisor, es la naturaleza excepcional de tal facultad, de modo que su ejercicio ha de cumplir determinadas condiciones y respetar estrictos límites. También, por cierto, en relación con el control superior y definitivo de los órganos judiciales sobre dicho ejercicio, tanto en sí mismo considerado, como respecto a la actuación sometida a revisión.

Por eso, sólo cabe por causas tasadas que, además, han de interpretarse restrictivamente en su aplicación, sin poderse interferir u obviar el control jurisdiccional. Esto es, ha de actuarse diligente y precisamente en procura de la restauración de la legalidad eventualmente vulnerada, justificación de su previsión legal, pero asimismo con necesario respeto de la seguridad jurídica y de la exigible garantía de los interesados. Y es que supone proceder contra los propios actos, normativos o no, y tiene efectos tanto sobre derechos de los particulares, patrimonializados por éstos de acuerdo con la normativa aplicable, incluso concedidos o declarados expresamente por la propia Administración, como sobre la actuación de ésta en procura del interés general, estableciendo y ejecutando normas al respecto o en beneficio de los ciudadanos.

Todo ello, sin olvidar que se ejerce a causa de una actuación que la propia Administración sostiene que se ha realizado por ella con vulneración, por acción u omisión, de la regulación aplicable. A mayor abundamiento, la ordenación comentada es coherente con la antedicha finalidad de preservar el principio de legalidad (art. 9.3 CE), pues, caducado el procedimiento revisor, nada impide que se vuelva a revisar la disposición afectada, aunque con la eventual aplicabilidad del art. 106 LRJAP-PAC.

En fin, la previsión comentada es razonable no sólo por las razones finalistas y garantistas expresadas, sino porque, conviniendo precisamente a la legalidad y la seguridad jurídica una actuación rápida, la ya señalada sumariedad del procedimiento revisor por sus

trámites comporta que tres meses sea tiempo suficiente para resolverlo; máxime cuando cabe instar la urgencia en la emisión del informe jurídico y del dictamen sobre la Propuesta de Resolución que se formule.

3. En particular y siendo relevante en este supuesto, preciso es insistir en que no debe confundirse, a efecto alguno y a ningún fin, el Dictamen con un informe administrativo, incluido el del Servicio Jurídico, ni considerar el Consejo Consultivo como un órgano administrativo o incluido en una Administración propiamente dicha.

Es decir, no resulta aplicable el art. 42.5.c) LRJAP-PAC en relación con el dictamen y el Consejo Consultivo, asimilando aquél a un informe y éste a la Administración. Así, este Organismo no es, especialmente en este ámbito, un órgano de la Administración actuante o de otra Administración, no teniendo naturaleza administrativa y siendo externo a toda organización administrativa y aun del Ejecutivo en el caso canario.

Y, coherentemente con ello, el dictamen no es un informe administrativo que hubiere de emitirse antes del inicio del procedimiento (art. 69 LRJAP-PAC), como procede en este supuesto de actuación administrativa, o bien, en fase instructora o previamente a la formulación de la Propuesta de Resolución o sobre la inicialmente efectuada por el instructor. Así, es diferente a todos esos informes en objeto, finalidad, efectos y órgano solicitante y receptor.

Efectivamente, en el caso concreto del art. 42.5.c) LRJAP-PAC resulta evidente que el informe del que se trata, visto el contexto normativo en el que se incluye el precepto, tiene carácter estrictamente administrativo y se incardina en la fase instructora del procedimiento, sin poderlo ser antes ni seguramente después, tras formularse la PR y proceder un informe jurídico interno sobre la versión inicial. Por eso, su declarado fin es preparar la formulación de tal Propuesta, siendo determinante para su contenido o, como se dispone en el art. 82 LRJAP-PAC, precepto con el que el comentado se relaciona directamente, incluso en su redacción, que se requiera a efectos de la resolución del procedimiento. Consiguientemente, lo recaba y recibe el instructor de éste, sirviéndole para formar su opinión sobre el asunto y, por ende, producir la Propuesta, que ha de remitir al órgano resolutorio para que éste decida enseguida o, siendo preceptiva la solicitud del dictamen, para que recabe o inste que se solicite éste, resolviendo después.

Por el contrario, el dictamen lo emite un órgano no administrativo y externo a la Administración, cuya función específica es un control técnico-jurídico de adecuación jurídica previo a una actuación que aquí es administrativa, pero que puede ser gubernativa o normativa, incluso de orden legislativo. Por eso, el pronunciamiento en forma de dictamen en el que se plasma dicha función consultiva se ha de solicitar y emitir, sin poderse después recabar otro informe u opinión sobre el mismo objeto y en el mismo procedimiento, concluida la instrucción del mismo.

En consecuencia, lo ha de instar y recibir el órgano competente para resolver y, obviamente, su objeto ha de ser la Propuesta de Resolución definitiva y completamente formulada, con el contenido previsto en el art. 89 LRJAP-PAC, con el añadido que en cada caso proceda, según la normativa específica del asunto tratado. Por ello, no puede ni debe servir para determinar su contenido o que éste sea uno u otro, en sus fundamentos y resuelvo, de modo que su exclusivo fin es determinar la adecuación jurídica de dicho Proyecto de acto, con la forma que proceda, Resolución, Orden o Decreto, determinando si es conforme a Derecho o no en orden a que el órgano resolutorio decida finalmente y resuelva lo que estime pertinente o que, en su caso, proceda dictar, cual sucede en el procedimiento revisor ^"».

2. Esta doctrina resulta, asimismo, de aplicación al presente asunto y determina la improcedencia de acordar la suspensión en el curso de los procedimientos de revisión.

Se invoca por la Administración en defensa de la suspensión, en los términos en que vino a acordarse por ella, nuestro Dictamen 183/2016, que en su opinión podría llegar a avalar dicha suspensión.

Pues bien, ha de comenzar por indicarse que la suspensión acordada, en cualquier caso, no serviría sino para restar del cómputo global el tiempo que media entre la solicitud y la emisión del presente dictamen, apenas algo más de un mes, lo que se antoja notoriamente insuficiente para atender los requerimientos a que resulta obligado sujetarse en este caso para asegurar la conformidad a Derecho de la resolución que proceda adoptar al término del presente procedimiento, a tenor de lo que se expondrá en el siguiente fundamento.

Pero, más allá de ello, resulta pertinente formular asimismo las siguientes consideraciones.

Ya de entrada, se trata el dictamen invocado por la Administración en defensa de la suspensión acordada por ella (Dictamen 183/2016) de un precedente que ha de ser aplicado solo con carácter excepcional, dada la dificultad que con carácter general plantea la viabilidad de acordar la suspensión de un plazo en procedimientos administrativos cuyos plazos se consideran «ex lege» como de caducidad.

Y tampoco cabe desconocer que el criterio singular expresado en el indicado dictamen acaso podría encontrar respaldo no más que en la exigüidad del plazo de caducidad (de tres meses) establecido a la sazón por la normativa precedente (LRJAP-PAC: art. 102.5), una normativa que, como ya se ha explicado en este mismo

dictamen con anterioridad, una vez vigente la LPACAP, no resulta de aplicación al caso en la cuestión concreta atinente a la tramitación del procedimiento de revisión.

Justamente, por la expresada razón, la invocación de la doctrina esgrimida por parte de otro organismo consultivo (Consejo Consultivo de Castilla y León) a la que también se apela por la Administración en la PR (y que también se reproduce), se refiere precisamente a la brevedad del plazo establecido por la normativa precedente (LRJAP-PAC) como fundamento para la viabilidad de la suspensión de dicho plazo.

Conforme a la normativa actualmente en vigor (LPACAP), sin embargo, el plazo de tramitación de los procedimientos de revisión de oficio ha sido ampliado hasta el doble (art. 106.5 LPACAP: seis meses; por lo demás, una de las escasísimas novedades aportadas por dicha normativa en materia de revisión de oficio respecto de la anterior); de modo que decae así, en todo caso, el argumento sobre el que la Administración se ha fundado en el supuesto que nos ocupa para justificar la suspensión adoptada por ella; y lo que procede, consecuentemente, es atenerse en cambio a la reiterada y constante doctrina consignada en el apartado anterior desfavorable a dicha suspensión.

V

1. La Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen declara la nulidad de los Decretos del Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Candelaria, 596/2002, de 6 de marzo, 2379/2002, de 19 de agosto y 4538/2004, de 17 de diciembre, por considerar que incurren en las causas de nulidad del art. 47.1.e) y f) LPACAP [art. 62.1.e) y f) LRJAP-PAC], porque a través de ellos se habilita a la (...), para construir 25 viviendas unifamiliares en el enlace de la TF-1, (...), invadiendo 1.479 m² de terreno rústico, según la normativa aplicable; y porque las correspondientes licencias se otorgaron omitiéndose el certificado de alineaciones y rasantes y la autorización del Consejo Insular de Aguas de Tenerife, pues los terrenos donde se asientan tales edificaciones son colindantes con el dominio público hidráulico.

Además, se declara la nulidad de las dos certificaciones, emitidas respectivamente en 2006 y 2009, por las que se certifica la no caducidad de las licencias de forma contraria a la normativa urbanística aplicable, lo que da lugar a

que se considere que ambas incurren en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) y f) LPACAP [art. 62.1.e) y f) LRJAP-PAC].

2. Pues bien, ante todo, ha de comenzar por recordarse la asimismo reiterada y constante doctrina que con carácter general tiene elaborada este Consejo Consultivo en materia de revisión de oficio y que se proyecta sobre todas y cada una de las causas determinantes de la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos sobre los que la Administración pueda fundar el ejercicio de dicha potestad.

Valga por todas, la referencia a nuestro reciente Dictamen 363/2021, de 19 de julio, que por lo demás se limita en este punto a reproducir algunos pasajes provenientes de otro dictamen anterior (Dictamen 299/2021, de 27 de mayo):

«1. Ha de advertirse con carácter previo al análisis de los motivos alegados, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica.

El Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre tantas otras, lo que a continuación se expone:

“La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas ad eternum; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad”.

De aquí que, en suma, no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (nuestro reciente Dictamen 303/2019, de 12 de septiembre, reitera anteriores pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

La declaración de nulidad, en consecuencia, ha de analizarse partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias. Esto es, la revisión de oficio es una vía excepcional que solo se puede utilizar cuando se den las causas tasadas previstas legalmente».

Esta doctrina es asimismo aplicable plenamente al supuesto que ahora estamos considerando.

3. Trasladadas en consecuencia tales consideraciones al supuesto concreto objeto de este Dictamen, resulta que la PR fundamenta su contenido -al margen del plano del arquitecto técnico de 12 de marzo de 2020- con base en tres informes que obran en el expediente administrativo remitido a este Organismo.

Así, en primer lugar, lo hace con base en el informe técnico municipal, de fecha de 9 de diciembre de 2010, emitido a causa de la denuncia de la Policía Local relativa a la remoción de tierras producida frente a la vivienda y (...), teniendo por objeto dicho informe la comprobación de tal circunstancia y en cuya conclusión se alega, sin demasiadas explicaciones, que parte de los terrenos en los que se asientan las 25 viviendas referidas son terrenos rústicos.

En segundo lugar, se tiene también en cuenta el informe pericial aportado por una de las personas interesadas en este procedimiento, concretamente, el denunciante de los hechos, de fecha 7 de febrero de 2014, en evidente conflicto con el aportado por la empresa denunciada (entidad igualmente interesada en este procedimiento, como ya se ha indicado), habiéndose sustanciado incluso un proceso civil entre ambas. En la PR, pese a ello, se llegan a reproducir parcialmente las distintas conclusiones de dicho informe, cuya exactitud y veracidad, sin embargo, es cuestionada por el informe pericial aportado por la otra parte interesada, la (...), afirmándose en dicho informe que el de la denunciante incurre en errores de diferente naturaleza no exentos de gravedad, señalándose, por ejemplo, que no figura establecida en dicho informe una cota, alineación o medición realizada *in situ* que permita corroborar la superposición de imágenes efectuada por el perito de la denunciante a la hora de superponer el vuelo aéreo obtenido de Grafcan con el proyecto escaneado en pdf; o los distintos errores de medición y topográficos, a los que también se hace mención, entre otros muchos defectos observados.

En tercer lugar, la Administración también tiene en cuenta el informe emitido por dos arquitectos técnicos municipales, elaborado el 6 de mayo de 2021, con

ocasión del presente procedimiento, pareciendo deducirse de su contenido que el mismo se ha elaborado partiendo de varios planos, aun cuando no queda clara la realización de comprobaciones *in situ*, y en el que de forma insuficientemente precisa se identifican las porciones de los terrenos rústicos en los que se han construido parte de las viviendas unifamiliares referidas, sin coincidencia con las que se hacen constar en el informe del denunciante que, a su vez, es tenido en cuenta por la Administración en la PR.

4. Dadas estas consideraciones, este Consejo Consultivo es del parecer que resulta incompleta la instrucción realizada en el curso de este procedimiento con vistas a justificar una resolución, de la trascendencia de la que pretende adoptarse, atendiendo a los efectos jurídicos que podrían dimanar de ella, en tanto que fundada solo sobre la exclusiva base de tales informes elaborados en los términos antedichos; y sin respaldo suficiente, en concreto, en un estudio técnico que ofrezca unos resultados detallados y pormenorizados que no dejen dudas acerca de su exactitud y fiabilidad, y que permitan dirimir con la claridad requerida las insalvables contradicciones que inicialmente ofrecen los informes periciales aportados por las personas interesadas en este procedimiento.

La expresada circunstancia da lugar a que, en consecuencia, este Consejo Consultivo carezca en este trance de elementos técnicos suficientemente fiables para pronunciarse sobre el fondo del asunto, teniendo en cuenta no sólo las normas jurídicas que resultan de aplicación al caso, sino también la propia realidad urbanística que ha de sustentar la aplicación de tales normas jurídicas, máxime en un caso de la complejidad del que aquí se presenta.

5. Por lo tanto, para poder entrar a valorar el fondo del asunto entiende este Organismo que es preciso completar la tramitación del presente procedimiento mediante la aportación de un informe técnico evacuado en los términos expresados en el apartado precedente por el Ayuntamiento, que tenga por objeto la valoración concreta de los dos informes periciales aportados por las personas interesadas a las que igualmente se hizo referencia en dicho apartado, analizándose las distintas cuestiones planteadas en ambos informes.

Así mismo, dicho informe debe pronunciarse de forma suficientemente detallada y pormenorizada acerca de si las edificaciones se hallan, total o parcialmente en terreno rústico o urbano; esto es, especificando en su caso qué edificaciones se hallan en terreno rústico y cuáles en terreno urbano, y también el tipo de terreno rústico y urbano sobre el que se asientan las viviendas y demás elementos

arquitectónicos; dejando constancia igualmente de la metodología empleada para alcanzar las conclusiones sustentadas por el informe, que ha de ser evidentemente aquella que permita, desde un punto de vista técnico, obtener resultados exactos, fiables y, por ello, indubitados.

También este informe se ha de pronunciar concretamente acerca de si la actuación urbanística amparada por las licencias afecta al dominio público hidráulico (Barranco de Aroba) o su zona de servidumbre y/o su zona de policía, y si es compatible o no con el Plan Territorial Especial de Ordenación de la Infraestructuras del Tren del Sur (PTEOITS); y desde cuándo es así, es decir, si ello se produjo en un momento posterior a la emisión de los decretos y certificaciones objeto del presente procedimiento, cuestión que habrá de sustanciarse del mismo modo que las anteriores.

Tras la emisión del referido informe se otorgará nuevo trámite de audiencia a las personas que ostentan interés legítimo en el presente procedimiento. Y, finalmente, se formulará una nueva PR que se remitirá a este Consejo Consultivo para la emisión de su preceptivo dictamen.

Importa también en el indicado trance aportar a este Organismo información lo más actualizada posible sobre el estado de la tramitación de las actuaciones penales que en este momento siguen su curso, con aportación de la documentación (complementaria) que, en su caso, tenga entonces la Administración a su disposición a este respecto.

En caso de que tales actuaciones no se puedan llevar a cabo en los términos que acaban de señalarse, con anterioridad al 5 de agosto de 2021, se producirá la caducidad del presente procedimiento, debiendo la Administración resolverlo con expresión de esta circunstancia (art. 22.1 LPACAP); y pudiendo al propio tiempo acordar el inicio de un nuevo procedimiento con el mismo objeto si así lo estimara conveniente, con conservación en tal caso de todas las actuaciones practicadas en el curso del presente procedimiento que sean válidas.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, por la que se declara la nulidad de los Decretos del Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Candelaria, 596/2002, de 6 de marzo, 2379/2002, de 19 de agosto y 4538/2004, de 17 de diciembre, así como las

certificaciones de no caducidad de las licencias otorgadas, de 2006 y 2009, respectivamente, no se considera conforme a Derecho, debiendo retrotraerse las actuaciones en los términos que se indican en el Fundamento V de este Dictamen.