



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 175/2022

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de mayo de 2022.

Dictamen solicitado por el 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 correspondientes 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. 148/2022 RO)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución 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.

De conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (art. 106.1 LPACAP), es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no es de tal sentido.

4. La Propuesta de Resolución 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 incurrir en la causa de nulidad del art. 47.1.f) LPACAP.

5. En cuanto a la normativa aplicable a este supuesto, este Consejo Consultivo manifestó su parecer en anterior Dictamen emitido en relación con el presente asunto (Dictamen 385/2021, de 21 de julio) cuyos términos venimos ahora a reproducir:

*« (...) 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)».*

Indudablemente, todo ello continúa siendo de aplicación al presente caso. Constituye, por tanto, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), la normativa legal que ha de adoptarse como referencia en lo sucesivo en el curso de este Dictamen.

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

## II

En cuanto a los antecedentes de este asunto procede reproducir, asimismo lo expuesto al efecto en el Dictamen 385/2021, de este Concejo Consultivo, al que antes se hizo referencia:

*«- 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 CIF 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, (...), 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, 2.851 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».*

Con cuanto ha quedado consignado quedan suficientemente delimitados los términos de la controversia en este caso.

### III

1. La tramitación de este procedimiento de revisión de oficio originariamente se inició a través del Decreto n.º 2021/0231, de 5 de febrero de 2021, por el que, además, se otorgó el trámite de audiencia al denunciante del caso 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, propietaria de las viviendas referidas, y a quien con posterioridad también se le incluye en el presente procedimiento como interesada.

El día 9 de junio de 2021, después de la correspondiente tramitación procedimental, se formuló la Propuesta de Resolución correspondiente. El siguiente día 11 de junio de 2021, se emitió el Decreto de la Alcaldesa n.º 2021/1631, en el que no solo se reproduce dicha Propuesta de Resolución, 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.

2. Esta Propuesta de Resolución fue objeto del Dictamen de este Consejo Consultivo 385/2021, de 21 de julio, como ya se indicó, por el que se requirió a la Administración la emisión de un nuevo informe técnico municipal, entre otros extremos.

El día 22 de julio de 2021, así las cosas, se dictó el Decreto de la Alcaldesa n.º 2021/2031, por el que se acordó la retroacción del procedimiento para la emisión del nuevo informe técnico municipal.

El día 11 de noviembre de 2021 se dictó el Decreto de la Alcaldesa n.º 2021/3126 por el que se declaró la caducidad del procedimiento iniciado mediante el Decreto n.º 2021/0231, de 5 de febrero de 2021.

Posteriormente, el día 12 de noviembre de 2021 se dictó el Decreto de la Alcaldesa n.º 2021/3144, por el que se acordó la incoación del presente procedimiento administrativo y la conservación de las actuaciones correspondientes al procedimiento anterior.

3. El presente procedimiento administrativo cuenta con los siguientes informes:

- Informes de la entidad Metropolitano de Tenerife S.A. (MTSA), de 15 de febrero y 3 de marzo de 2022.

- Informe del Consejo Insular de Aguas de Tenerife (CIATF) de 8 de marzo de 2022.

- Un primer informe técnico de la Oficina Técnica Municipal de 7 de febrero de 2022 y el informe definitivo de 11 de marzo de 2022, en el que se incorporan los informes del CIATF y de MTSA anteriormente mencionados.

Así mismo, se otorgó el trámite de vista y audiencia a las empresas interesadas en el presente procedimiento, solicitando éstas ampliación del plazo para efectuar sus alegaciones, lo que se desestimó a través del Decreto de la Alcaldesa n.º 2022/0732, de 25 de marzo de 2022, pues, correctamente, se les manifestó a las interesadas que ya se les había remitido los nuevos informes y el resto de actuaciones, las del expediente anterior no solo estaban a su disposición, sino que ya las conocían sobradamente. Posteriormente, ambas presentaron sus escritos de alegaciones.

Además, consta el trámite de información pública sin que se presentara alegación alguna.

Por último, el día 7 de abril de 2022 se emitió la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen. Al igual que ocurrió en el procedimiento anterior, el día 8 de abril de 2022, se emitió el Decreto de la Alcaldesa, n.º 2022/0905, en el que no solo se reproduce dicha Propuesta de Resolución, 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, asimismo, fue notificado a las tres personas interesadas en el presente procedimiento.

## IV

En el presente procedimiento se vuelve a acordar la suspensión del plazo para resolver en los términos expuestos y en virtud de los mismos argumentos empleados en el procedimiento anterior, es decir, con referencia expresa a la doctrina contenida en el Dictamen de este Consejo 183/2016, de 8 de junio.

Por tanto, resulta necesario reproducir una vez más en este caso lo expuesto al efecto en el Dictamen anteriormente emitido en relación con este asunto (DCCC 385/2021):

*« (...) 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 Propuesta de Resolución 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 Propuesta de Resolución (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».*

Esta doctrina resulta también aplicable al presente caso, lo que implica que se considere por este Consejo Consultivo que la caducidad de este procedimiento se producirá el próximo 12 de mayo de 2022, independientemente de cuándo se emita el presente Dictamen.

## V

1. La nueva Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen estima procedente la declaración de 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 m<sup>2</sup> 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, extiende la propuesta formulada la nulidad a 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.f) LPACAP [art. 62.1.f) LRJAP-PAC].

2. Pues bien, ante todo, y tal como se hizo en el Dictamen anterior (DCCC 385/2021), se debe recordar la reiterada y constante doctrina que con carácter general tiene elaborada este Consejo Consultivo en materia de revisión de oficio y que se proyecta, en general, 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, siendo especialmente relevante lo manifestado a tal efecto en el Dictamen 363/2021, de 19 de julio, en relación con un procedimiento de revisión de oficio de una resolución por la que se otorgó licencia de obras para la construcción de edificio de viviendas y sótano, considerándose por la Administración actuante que la misma incurría en la causa de nulidad del art. 62.1.f) LRJAP-PAC:

*«Este Consejo Consultivo, en primer lugar, ha de comenzar por recordar su doctrina general acerca de la pertinencia de acudir a la vía de la revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Administración de sus propios actos. De modo reiterado (por ejemplo, en su reciente Dictamen 299/2021, de 27 de mayo), en efecto, viene señalando al respecto:*

*«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), 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», doctrina aplicable a este supuesto.*

Además, en el mismo Dictamen de referencia también se señalaba de forma más específica en relación con la causa de nulidad de pleno derecho tipificada ahora en el art. 47.1.f) LPACAP y antes en el art. 62.1.f) LRJAP-PAC lo que a continuación igualmente venimos de reproducir:

*«3. La concreta causa de nulidad aducida por la Administración en el presente asunto cuya concurrencia podría apreciarse en este caso es la correspondiente al art. 47.1.f) LPACAP. La proyección sobre ella de la doctrina general antes trascrita también ha sido destacada de manera reiterada por este Consejo Consultivo, por ejemplo, en el ya citado Dictamen 299/2021, del modo que a continuación se deja consignado:*

«7. En relación con la causa de nulidad legalmente invocada en segundo término y prevista por el apartado f) del art. 62 LRJAP-PAC, tampoco concurre propiamente en el presente supuesto dicha causa de nulidad de pleno derecho.

Ha de partirse de entrada del carácter restrictivo con que ha de interpretarse la concurrencia de esta concreta causa de nulidad, para evitar de otro modo que cualquier defecto de legalidad pueda cuestionarse por esta vía. Como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de mayo de 2012 (RC 7113/2010):

“los supuestos de nulidad, y este en particular, han de ser objeto de interpretación restrictiva, para no convertir la revisión excepcional de actos firmes por nulidad en un debate ordinario de legalidad común, en contra de la finalidad y razón de ser de la figura. El precepto no puede interpretarse en el sentido de que cualquier percepción de un beneficio monetario cuando no se dan los requisitos legales para ello pueda devenir en acto nulo, pues en ese caso no habría práctica diferencia entre los actos radicalmente nulos y los anulables; debe ser interpretado en consonancia con el resto de supuestos, que prevén actos de contenido imposible, constitutivos de delito, dictados con manifiesta incompetencia, esto es, vicios que afectan a carencias radicales y esenciales del acto. El precepto da respuesta a un supuesto de nulidad que no venía contemplado en la antigua Ley de Procedimiento de 1958 y que venía siendo reclamado por la doctrina, para dar cabida a casos no expresamente previstos en la antigua regulación pero de flagrante irregularidad en los que se otorgan nombramientos, concesiones, facultades de obrar, o se constituyen situaciones jurídicas, en ausencia de los más elementales elementos constitutivos de quien los recibe, tal como el reconocimiento a un menor de derechos que exigen la mayor edad, nombramiento para un cargo sin poseer el título correspondiente, etc.”.

En otros términos, no basta aducir cualquier género de incumplimiento para que la revisión de oficio pueda prosperar al amparo de esta causa de nulidad de pleno derecho. No es suficiente que se haya desatendido la observancia de un requisito necesario para la adquisición de un derecho o de una facultad y ha de tratarse, por consiguiente, del incumplimiento de un verdadero requisito de carácter esencial», doctrina que también es de aplicación al asunto que nos ocupa.

4. Dados los estrechos cauces a los que del modo expuesto se subordina el ejercicio de la potestad administrativa de revisión de oficio, cumple anticipar ya nuestra conclusión. En la opinión de este Consejo Consultivo, no concurren los presupuestos legalmente indispensables para asegurar que su empleo se ajuste a Derecho en este caso en los términos pretendidos por la Administración.

(...)

Ahora bien, no basta con acreditar la concurrencia de una ilegalidad para el legítimo ejercicio por la Administración de su potestad de revisión de oficio, como ya antes hubo ocasión de indicar. Por ostensible y palmaria que sea la infracción del ordenamiento jurídico

*que haya podido cometerse, y por incontestable que además pueda haber resultado, como aquí sucede, insistimos, no basta con la expresada circunstancia para poder concluir que la revisión de oficio haya resultado conforme a Derecho.*

*Ha de tratarse, además, de una ilegalidad singular o, si se prefiere la expresión, de una ilegalidad especialmente cualificada. Se trata esta de una exigencia que se proyecta sobre todas y cada una de las causas determinantes de la nulidad de pleno derecho que la Administración pretenda hacer valer en cada caso y, por tanto, asimismo en el que ahora nos ocupa, en que la Administración trata de reconducir la nulidad en que se ha incurrido, en concreto, al supuesto específicamente tipificado en el apartado f) del art. 47.1 LPACAP.».*

Esta doctrina resulta plenamente aplicable al presente asunto y ha de ser tenida en cuenta a la hora de efectuar el análisis de la cuestión de fondo.

3. Antes de entrar propiamente a pronunciarnos sobre dicha cuestión, sin embargo, todavía es necesario dejar sentadas una serie de cuestiones previas:

- En primer lugar, a la hora de determinar si concurren o no las causas de nulidad alegadas por la Administración se ha de señalar que se debe tener en cuenta solamente la normativa vigente en el momento en el que se dictaron, especialmente, las resoluciones cuya nulidad se pretende y también los actos administrativos que traen causa de las mismas, directa y principalmente las normas subsidiarias municipales vigentes en el municipio en tal momento, entre otras mencionadas en la Propuesta de Resolución.

- En segundo lugar, este Consejo Consultivo, en su Dictamen anterior (DCCC 385/2021), requirió a la Administración un nuevo informe de la oficina técnica municipal en estos términos: « (...) 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».*

La Administración cumple con lo establecido anteriormente, pues que se solicitaron los informes del CIATF (pág. 854 y ss. del expediente, informe emitido el día 8 de marzo de 2022) y de la entidad MTSA (dos informes emitidos en febrero y marzo de 2022, pág. 841 y ss. del expediente), incluyendo su reproducción en el informe definitivo de la oficina técnica municipal (informe emitido el día 11 de marzo de 2022, pág. 864 y ss. del expediente. Informe de la oficina técnica municipal previo, de 7 de febrero de 2022, pág. 758 y ss. del expediente). Además, los dos informes de la oficina técnica municipal, el previo y el definitivo, cuentan con sendos apartados destinados a la metodología y a la valoración de los informes periciales presentados por los interesados.

Resulta sin embargo que los nuevos informes municipales son el resultado de añadir al que inicialmente se emitió en relación con este asunto (informe de 6 de mayo de 2021), y que se analizó en el Dictamen anterior (DCCC 385/2021), justamente, estos dos últimos apartados a que acaba de hacerse referencia, además de un cuadro con los resultados de las zonas y edificaciones que se consideran en suelo urbano y en rústico (en el cuadro referido a las normas subsidiarias se denomina el terreno rústico como *suelo rústico general*).

Y sucede que dicho cuadro adolece del mismo problema que se observó en el informe municipal analizado en el Dictamen anterior, y es que no consta de manera detallada, concreta y pormenorizada la determinación de las viviendas y resto de edificaciones y elementos arquitectónicos situados en tales suelos, como se le solicitó al Ayuntamiento por parte de este Consejo Consultivo, pues, al contrario, los resultados contenidos en dicho cuadro siguen siendo inespecíficos, como se puede observar.

Por lo demás, también se ha señalar acerca de tales informes municipales que el apartado dirigido a valorar los informes periciales, especialmente el de la empresa (...), porque el otro es el del denunciante, es demasiado escueto y no alcanza a refutar el informe presentado por dicha empresa.

Así, solamente se hace constar sobre tal valoración en los nuevos informes municipales que *«Una vez analizados los informes periciales, de (...) de fecha 7 de febrero de 2014 y de (...) de fecha 3 de marzo de 2021, se llega a la conclusión de que la metodología empleada es, sustancialmente, la misma, esto es, en síntesis, la superposición de planos a partir de la digitalización de las Normas Subsidiarias, si bien, en el proceso de determinar el límite del suelo urbano (fondo de parcela), se producen diferencias en la toma de datos.*

*Estas diferencias, entendemos que pueden venir provocadas, porque las escalas de los planos de las Normas Subsidiarias se encuentran a E: 1:2000, lo que supone que una diferencia de 1 milímetro en el plano supone 2 metros en la realidad.*

*Para aproximarnos a las diferencias de ambos informes, es necesario conocer las referencias métricas empleadas por ambos peritos en sus informes.*

*En el caso del informe pericial de (...), no indica cuáles son las referencias empleadas para la "superposición" de los planos que emplea en la determinación de la línea de suelo rústico.*

*Por otra parte, (...) emplea como referencia para determinar la línea de suelo rústico, el estanque y la casa existentes en el momento de la concesión de la licencia, si bien, en lugar de utilizar la cartografía del proyecto que obtuvo licencia en el año 2002, realiza un levantamiento topográfico de la realidad actual, en la que existen tres viviendas sin construir.*

*Por tanto, podemos afirmar que los datos obtenidos sobre las viviendas afectadas parcialmente en suelo rústico de los dos peritos son distintos fundamentalmente por dos razones:*

- La línea que determina el fondo del suelo urbano, es diferente en ambos informes. El plano empleado es el mismo, si bien, su escala en formato papel, hace que la toma de datos sea diferente.*
- (...) no utiliza el plano del proyecto que obtuvo licencia, en su lugar utiliza un plano de un levantamiento topográfico que refleja la situación actual».*

Pone de relieve este texto que acaba de transcribirse que tal valoración apenas trasciende de una mera descripción de los informes periciales, sin aportar ningún elemento de juicio nuevo a los ya conocidos.

En fin, en lo que se refiere a la metodología en la Propuesta de Resolución, se afirma que *«En cuanto a la metodología empleada por la Oficina Técnica Municipal es la correcta técnicamente ya que:*

- 1.- Determinación del contorno del suelo urbano de acuerdo con las NNSS.*

*En las alegaciones se hace referencia de manera continuada a la ausencia de levantamientos topográficos, actuales, por parte de los técnicos municipales, pues bien:*

*En los informes municipales, se trata de dirimir, si la licencia concedida en el año 2002, se ajustó, entre otras, a la normativa urbanística. Para la determinación del suelo urbano con las NNSS se utiliza la cartografía y la metodología empleada en aquel momento.*

*El contorno del suelo urbano, se representa gráficamente, mediante una línea en la cartografía, que no se encuentra localizada en el territorio. Mediante la realización de levantamientos topográficos, se podrá determinar la localización de las viviendas construidas, pero en ningún caso, se podrá determinar el contorno del suelo urbano, ya que donde viene determinado ese contorno es en la ordenación vigente, o sea en este caso NNSS, midiendo "literalmente" sobre un plano a escala de la zona, en este caso estaban disponibles dos planos de la zona en la que se ubica la licencia en cuestión, el nº 3 a escala 1/5000 y plano nº 6 a escala 1/2000, o bien que se indicará expresamente un fondo urbano específico en la normativa pormenorizada».*

Se acredita así la insuficiencia de los resultados obtenidos a resultas de la metodología empleada, pues, si bien se conocen los contornos, al no haber un levantamiento topográfico in situ, no se ubican de forma concreta y determinada las diferentes viviendas o elementos arquitectónicos que se hallan en la parcela, especificando cuales se hallan en suelo urbano o en suelo rústico general, lo que abunda en la indeterminación de los resultados obtenidos en los informes técnicos municipales.

- En último lugar, y todavía dentro de esta serie de consideraciones previas, procede señalar que, en los diferentes informes emitidos por MTSA con ocasión del presente procedimiento, consta que el Plan Territorial Especial de Ordenación de Infraestructuras del Tren del Sur se aprobó de manera definitiva en 2015, habiéndose declarado nulo el plan anterior por sentencia firme, hecho notorio e indiscutido, manifestándose en la Propuesta de Resolución que *«Que de conformidad con los antecedentes enumerados en el informe con fecha 28 de febrero de 2011 se declara la nulidad del acuerdo del Pleno del Cabildo Insular de Tenerife de fecha 27 de marzo de 2009 en relación al Plan Territorial de Ordenación de Infraestructuras del Tren del Sur (PTEOITS) debido a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en las que se anula el PTEOITS, no volviéndose a aprobar la aprobación definitiva hasta el 11 de septiembre de 2015, sin embargo en el año 2015 todas las viviendas se encontraban terminadas».*

Como ya se dijo, se ha de estar, a la hora de determinar la nulidad de las resoluciones objeto del presente procedimiento de revisión y del resto de actuaciones derivadas de ellas, a la normativa vigente en el momento que aquéllas

se dictaron, lo que implica que tal plan de 2015 no se pueda tener en cuenta a la hora de tratar tal cuestión. Además, el acomodo de la realidad física a la realidad jurídica contenida en dicho plan, incluyendo posibles actuaciones expropiatorias, constituye una cuestión ajena al presente asunto.

4. Teniendo en cuenta cuanto se lleva expuesto, y entrando ya en el fondo del asunto y singularmente en lo que se refiere a la cuestión de si las resoluciones referidas que constituyen el objeto del presente procedimiento de revisión de oficio incurren en la causa de nulidad establecida en el art. 62.1.f) LRJAP-PAC, cabe concluir que no se ha demostrado por parte de la Administración, al menos con la concreción necesaria, que las distintas edificaciones y restantes elementos arquitectónicos construidos junto a las veinticinco viviendas unifamiliares, situadas en el enlace de la TF-1, se encuentren en terreno rústico e incumpliendo por ello la normativa urbanística, pues, por las razones ya antes expuestas, la Corporación Local no ha presentado un informe técnico suficientemente concluyente al respecto, que permita considerar, sin duda alguna y de forma concreta e indeterminada, que se produce la infracción urbanística que se trata de hacer valer o, en el caso de producirse, no se acreditan las viviendas o elementos arquitectónicos concretos que se hallan en terreno rústico general; ni por ende se logra tampoco refutar, contradecir o demostrar que el informe pericial de la empresa interesada resulta incorrecto, al que se le une uno nuevo presentado en el trámite de vista y audiencia en el que se abunda en lo ya manifestado en el primer informe, el cual determina que tales viviendas y restantes elementos adjuntos a las mismas cumplen con la normativa urbanística al estar situado en suelo urbano y no rústico.

Sería desproporcionado, por tanto, acordar ahora la nulidad íntegra de las resoluciones administrativas cuya revisión se pretende, cuando cabe apreciar, al menos de entrada, que la controversia se sitúa no sobre toda la superficie afectada por las actuaciones urbanísticas realizadas al amparo de aquellas resoluciones (5.255 m<sup>2</sup>, según expresa la propia Administración), sino solo sobre una determinada porción de dicha superficie.

Por lo demás, si se adopta como referencia la fecha en que se otorgaron los títulos habilitantes que ahora se cuestionan (esto es, 2002; por tanto, bajo la vigencia de las normas subsidiarias del municipio), como es lo que resulta obligado de acuerdo con las consideraciones ya efectuadas con anterioridad, se trata de una limitada porción de dicha superficie (1.910 m<sup>2</sup>, según manifiesta también la propia

Administración), donde por otro lado son los elementos accesorios a las viviendas construidas (que en cambio se sitúan fuera de la indicada porción con carácter general y en suelo apto para su transformación) los que se ubican dentro de ella.

A falta de la acreditación de un grado de interdependencia suficientemente relevante entre unas y otras partes de la superficie a la que se extiende la actuación urbanística realizada, no resulta procedente, llegado el caso, cuestionar la totalidad de la actuación urbanística legitimada al amparo de las resoluciones cuya revisión se pretende.

5. Ciertamente, la Administración manifiesta que en las alegaciones de la empresa interesada se reconoce que se ha construido parcialmente en terreno rústico, manifestando dicha empresa a través del cuadro que figura en la pág. 20 de sus alegaciones (pág. 1032 del expediente) que 1.545,20 m<sup>2</sup> del complejo de viviendas se encuentran en terreno rústico, pero alega también que todas las viviendas se sitúan en terreno urbano.

Podría ello implicar un posible reconocimiento por parte de dicha entidad de que existen diversos elementos arquitectónicos, como jardineras o aparcamientos, en terreno rústico, con lo que se contraviene la normativa urbanística citada por la Administración en la Propuesta de Resolución.

Ahora bien, hemos de volver a señalar que nos encontramos ante informes no suficientemente precisos al respecto, que dan como resultado una indeterminación acerca de la superficie y elementos ubicados en suelo rústico, lo que impide pronunciarse a este Consejo Consultivo acerca del alcance de una eventual nulidad parcial en la que incurrirían tales resoluciones administrativas, en su caso.

En todo caso, por lo demás, también ha de indicarse que no cabe servirse del instituto de la revisión de oficio para la defensa ordinaria de la legalidad urbanística en este sector del ordenamiento jurídico, sino que para combatir con carácter general las irregularidades que puedan producirse están los instrumentos específicamente contemplados y adecuadamente regulados a tal fin por la legislación correspondiente a este sector.

En el caso de Canarias, en la actualidad, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC), en sus arts. 351 y ss, así como el ulterior Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias, forman un bloque normativo suficientemente completo donde aparecen regulados

con todo pormenor y desarrollo los distintos mecanismos de disciplina urbanística a los que cabe acudir de ordinario para el restablecimiento de la legalidad en este sector del ordenamiento jurídico.

Ciertamente, no olvida esta legislación referirse también a la revisión de oficio (art. 369 LSENPC), cuyo régimen jurídico además se remite a lo dispuesto por la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común; pero, habida cuenta del amplio abanico de instrumentos contemplados por la legislación urbanística canaria, ha de entenderse que la aplicación de dicha institución ha de quedar reservada para las irregularidades más ostensibles y clamorosas.

Con carácter general, en efecto, y singularmente en relación con la causa de nulidad de pleno derecho tipificada por el art. 62.1.f) LRJAP-PAC, por medio de la revisión de oficio se trata de poner a disposición de la Administración de un instrumento último para combatir las infracciones más graves que del ordenamiento jurídico puedan producirse. En este punto, resulta oportuno volver a recordar nuestra doctrina que ya antes hubo ocasión de reproducir (apartado 2 de este mismo Fundamento V de este Dictamen).

6. Por otra parte, a la hora de fundamentar la concurrencia de esta causa de nulidad [art. 62.1.f) LRJAP-PAC], la Administración afirma:

*«8.- En definitiva, a día de hoy no consta otorgada licencia de primera ocupación ni cédulas de habitabilidad sobre los adosados del (...) por todos los incumplimientos relatados ya que en los procedimientos de declaración responsable y de comunicación previa exigen el cumplimiento de los requisitos para que ésta se considere otorgada y por lo expuesto y toda la documentación que figura en los expedientes relatados de "Declaración responsable y licencias de primera ocupación" a día de hoy en 2021 no cumple con los requisitos para su adquisición de la primera ocupación y las cédulas de habitabilidad según hemos visto en los requerimientos del Arquitecto Técnico, del Servicio de Carreteras del Cabildo de Tenerife y en el propio certificado final de obra donde se dice que no se han ejecutado 3 viviendas y que se han modificado elementos en relación al proyecto inicial sin que conste en el Ayuntamiento en la documentación aportada del Área de Urbanismo que se ha modificado la licencia de obra mediante el decreto correspondiente.*

*A este respecto es muy claro el artículo 69.4 de la ley 39/2015, de 1 de octubre cuando dice:*

*La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable. la*

*documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado. o la comunicación. determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos. sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.*

*Por tanto, no estamos ante una obra ejecutada conforme a licencia que reúna todos los requisitos de ocupación y habitabilidad y de urbanización como argumenta la empresa alegante a los efectos de acreditar en las alegaciones que ya no puede la Administración ejercer la potestad revisora de la Administración de la licencia de obra concedida sino que estamos ante:*

*- Una obra inacabada, le faltan por construir 3 adosados que el propio certificado reconoce que no lo hace porque le afecta el tren del Sur por tanto está reconociendo la propia ilegalidad sobrevenida de la licencia en este aspecto.*

*- La licencia de obra le otorgó 25 adosados y solo hizo 22 y hubo una división en fases durante la ejecución que no está amparada en modificado de licencia que haya sido otorgado por el Ayuntamiento».*

Esto es, se hace referencia por la Administración a una serie de actuaciones posteriores al momento en el que se solicitaron y se otorgaron las licencias a través de las resoluciones que ahora pretenden revisarse, actuaciones tanto las suyas como de la interesada que se produjeron al finalizar las obras muchos años después de dictarse tales resoluciones que ahora se pretenden declarar nulas.

Una vez más, ha de señalarse que el análisis de las posibles infracciones a las que se hace mención en este apartado de la Propuesta de Resolución son ajenas al objeto de este procedimiento, puesto que, como ya se ha indicado, se ha de estar a lo acontecido estricta y exclusivamente en el año 2002, cuando se dictaron las tres mencionadas resoluciones administrativas cuya nulidad se pretende, por lo que no solo carecen de influencia de cara a la resolución de la cuestión de fondo de este Dictamen, sino que tampoco es competencia de este Consejo Consultivo emitir ahora un pronunciamiento sobre las mismas.

7. En relación con la causa de nulidad establecida en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC, el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 100/2022, de 15 de marzo, se ha manifestado, siguiendo la reiterada y constante doctrina de este Organismo acerca de esta causa concreta de nulidad, del modo que sigue:

*«El art. 62.1.e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del*

*Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios “total y absolutamente” impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTs de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002», doctrina que resulta ser plenamente aplicable a este caso.*

*En la Propuesta de Resolución se considera que las resoluciones cuya nulidad se pretende incurren también en la causa de nulidad del art. 62.1.e) LRJAP-PAC, pues se otorgaron las correspondientes licencias sin haberse emitido el certificado de alineaciones y rasantes, ni la autorización administrativa previa del CIATF, relativa al dominio público hidráulico.*

*- En relación con el certificado de alineaciones y rasantes, exigido por las normas subsidiarias municipales, cierto es que no se presentó con carácter previo dicho certificado, ni tampoco que lo exigiera la Administración al otorgar las correspondientes licencias, sino que se solicitó la certificación por la interesada dieciocho años después.*

*Sin embargo, esta contravención de la normativa aplicable, teniendo en cuenta la doctrina antes consignada en este mismo fundamento (y que por tanto la revisión de oficio constituye una potestad que se debe aplicar de forma restrictiva por las razones expuestas), difícilmente se puede considerar que el retraso en la solicitud de tal certificación suponga incurrir en la causa de nulidad del art. 62.1.e) LRJAP-PAC.*

*Cuestión distinta es la de si en el momento de emitirse tal certificación se ha de estar a la normativa aplicable cuando se otorgaron las licencias (normas subsidiarias) o a la normativa vigente en 2020, cuando se solicitó la certificación y si ello ha de conllevar el acomodar la realidad física a la normativa urbanística de aplicación correspondiente, una cuestión ajena al objeto concreto de este Dictamen, sobre la que este Consejo Consultivo no se puede pronunciar.*

*- En lo que se refiere al segundo motivo relativo al dominio público hidráulico y a la autorización administrativa del CIATF, se ha de tener en cuenta que en la totalidad de los informes emitidos por el Consejo Insular se reitera que no se ha determinado el dominio público hidráulico en el barranco colindante con las viviendas referidas, al no haberse efectuado el preceptivo deslinde; pero, además, en el informe emitido por CIATF el 9 de*

octubre de 2020, en las págs. 856 y ss del expediente, se contesta a varias preguntas formuladas por el titular del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Güimar en relación con las diligencias previas tramitadas en el mismo, siendo una de dichas preguntas la relativa a si era necesaria la autorización administrativa del CIATF con carácter previo al otorgamiento de las correspondientes licencias, y en relación al indicado extremo se afirma concretamente:

*«En cuanto a la segunda de las cuestiones, de si la actuación cuenta con autorización administrativa, la respuesta es que no se ha tramitado autorización en materia de policía de aguas y sus cauces, por este Consejo, porque la entidad promotora consultó su afección con el barranco de Aroba y se le respondió, en el expediente 954-AG, que no se entendía necesaria, siempre y cuando, la fachada de la edificación más próxima al barranco, se situase al menos a siete (7) metros de distancia del paramento cara a aguas del muro existente, presumiendo que no existía afección a la zona de servidumbre.*

(...)

*Respecto a la cuarta de las cuestiones, tal y como se ha expuesto anteriormente, la actuación no cuenta con autorización administrativa puesto que, según se desprende del informe del expediente 953-AG, al ubicarse a una distancia del muro autorizado en el expediente 954 ACP, de al menos 7 metros, no se precisaría de dicha solicitud administrativa puesto que en esa ubicación no sería preceptiva.*

*Si bien, tal y como también se indicó al comienzo del presente informe, no existe un deslinde formal del citado tramo de barranco, que es la forma de determinar, legalmente y con exactitud, el dominio público hidráulico, sirviendo de base para la determinación posterior de las zonas de servidumbre laterales (5 metros)».*

Este informe, al igual que el resto de los informes del CIATF, despeja toda duda acerca de si tal autorización administrativa era preceptiva y se manifiesta en sentido contrario, lo que implica que no se puede considerar que se haya omitido un trámite esencial del procedimiento administrativo y, por tanto, procede afirmar que no incurrir tales resoluciones en la causa de nulidad del art. 62.1.e) LRJAP-PAC.

8. En relación con las dos certificaciones que asimismo son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, en ellas el Secretario accidental del Ayuntamiento que las emitió dio fe y constató que, hasta la fecha de las mismas, el Ayuntamiento no había declarado la caducidad de las licencias otorgadas mediante las resoluciones antes mencionadas, lo cual en modo alguno es incierto, no habiendo demostrado la Administración que el mismo faltara a la verdad en cuanto a lo que a tal extremo se refiere.

Y respecto a las restantes manifestaciones que dicho Secretario efectúa en tales certificaciones, se trata de meras opiniones personales, que desbordan el ámbito de sus funciones y que consiguientemente presentan un escaso valor jurídico, no observándose por ello contravención alguna de la normativa urbanística aplicable.

9. Decaídas las razones sobre las que se fundamenta la revisión de oficio en el presente procedimiento, huelga abordar la cuestión suscitada a propósito de los límites de la revisión de oficio, y sobre la que se manifiesta de forma expresa la Administración en la Propuesta de Resolución. Y por el mismo motivo, tampoco procede pronunciarse sobre la responsabilidad patrimonial que pudiera derivar de una declaración de nulidad de las resoluciones administrativas.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo Consultivo no es conforme a Derecho y no procede la nulidad de las resoluciones y certificaciones objeto del presente procedimiento de revisión, de acuerdo con lo indicado en el Fundamento V de este Dictamen.