



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 6 9 / 2 0 2 2

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de octubre de 2022.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa accidental del Ayuntamiento de Tuineje en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del Decreto de la Alcaldía n.º 1593/2001, de 10 de julio, por el que se aprobó el «Estudio de Detalle de Las Playitas» (EXP. 335/2022 RO)\**.

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

### I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante escrito de la Sra. Alcaldesa accidental del Ayuntamiento de Tuineje de fecha 9 de agosto de 2022, tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio, incoado por el Excmo. Ayuntamiento de Tuineje, y cuya finalidad es la declaración de nulidad del Estudio de Detalle de Las Playitas, aprobado por Decreto de la Alcaldía n.º 1593/2001, de 10 de julio.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa 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 adelante, LCCC), en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). Norma esta última que resulta de aplicación al amparo de lo previsto en la Disposición Transitoria tercera, letra b), de aquella Ley: *«los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley, se sustanciarán por las normas establecidas en ésta»*.

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

3. Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al Derecho procedimental aplicable.

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de aplicar *mutatis mutandis* lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes relativos a la revisión de oficio de actos administrativos (*v.gr.*, apartado primero del Fundamento III del Dictamen 156/2017, de 11 de mayo), al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se dictó el acto [en el presente caso, la disposición administrativa] cuya revisión de oficio se pretende.

A este respecto, y como quedó señalado en el apartado primero del Fundamento II del Dictamen 24/2008, de 24 de enero, del este Consejo Consultivo de Canarias, « (...) *la validez de una norma reglamentaria o de un acto administrativo depende de su conformidad con la legislación que regulaba su aprobación y que estaba vigente a la fecha de dictarse aquéllos. Por consiguiente, como aquí se pretende la declaración de nulidad de un Estudio de Detalle en suelo urbano afectado por las servidumbres de protección y de tránsito del dominio marítimo-terrestre, hay que atenerse a la legislación que regulaba los Estudios de Detalle de este tipo a la fecha en que se aprobó éste (...)* ».

Partiendo de lo expuesto anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fue dictada la disposición administrativa [Estudio de Detalle aprobado en el año 2001] cuya revisión de oficio ahora se pretende -2022-, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 62 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- (norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictada la disposición administrativa cuya nulidad se pretende).

3.2. Respecto al Derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP (art. 106). Y todo ello al amparo de lo establecido en la ya mencionada Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP -año 2022-, por lo que la legislación procedimental aplicable será la contenida en la precitada LPACAP.

Una vez sentado lo anterior, debemos formular las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de la Entidades locales.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el art. 53 LRBRL, que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

De igual manera, los arts. 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación estatal nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.2 LPACAP contempla la revisión de oficio de las disposiciones administrativas nulas; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia y previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el art. 47.2 de aquel texto legal (cuyo contenido coincide con el del anterior art. 62.2 LRJAP-PAC).

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP (*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento revisor se incoa de oficio, mediante acuerdo plenario del Ayuntamiento de Tuineje, de 15 de marzo de 2022, por el que, previa declaración de caducidad del procedimiento anteriormente tramitado, se acuerda *«iniciar nuevo procedimiento de revisión de oficio del Estudio de Detalle de Las Playitas aprobado por Decreto 1593/2001, de 10 de julio (...)»*.

Por otro lado, el procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto el «*Estudio de Detalle presentado para el reajuste de volúmenes en el ámbito del “Plan Parcial Las Playitas”*», aprobado definitivamente mediante Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 1593/2001, de 10 de julio.

Respecto a la revisión de oficio de este Estudio de detalle resulta especialmente oportuno efectuar dos consideraciones jurídicas.

En primer lugar, y en lo que se refiere a su naturaleza jurídica, se ha de coincidir con la Propuesta de Resolución al señalar que *«los Estudios de detalle se califican como instrumentos de planeamiento, y, por tanto, disposiciones de carácter general, esto es, normas de carácter reglamentario y no meros actos administrativos, aunque ocupen el último lugar en el planeamiento, de conformidad con el principio de jerarquía normativa. Su objetivo es complementar las determinaciones del planeamiento general o de desarrollo, relativas a alineaciones y rasantes u ordenación de volúmenes y, en caso de que así esté previsto en la legislación autonómica, localización o creación de suelo dotacional y determinación de condiciones estéticas o morfológicas edificatorias y otras determinaciones de ordenación detallada.»*

*La sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2004, recurso 865/2002 afirma que el Estudio de Detalle, como instrumento de ordenación del territorio, participa de la naturaleza de las disposiciones de carácter general, para las que rige estrictamente el principio de jerarquía normativa. Otras muchas sentencias confirman tales premisas.*

(...)

*(...) además de tener la naturaleza jurídica de normas de carácter reglamentario, los estudios de detalle son verdaderos instrumentos planificadores urbanísticos requiere de una inmediata precisión, dada su función en orden a complementar y adaptar las determinaciones establecidas en los restantes planes municipales, ocupando el último escalafón del planeamiento urbanístico. En este sentido se ha manifestado (...) la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1998 (Ar. RJ 10109) (...): “Los Estudios de Detalle, constituyen uno de los instrumentos del planeamiento urbanístico, si bien ocupan el último lugar de ese escalafón, por lo que en virtud del principio de jerarquía normativa no pueden infringir o contradecir las determinaciones de los demás Planes de rango superior, y por ende, las Normas Subsidiarias de Planeamiento, siendo su función (...) completar o, en su caso, adaptar las determinaciones establecidas en el planeamiento jerárquicamente superior, (...) pero sin alterar las determinaciones del Plan o Normas Subsidiarias ni desbordar su contenido y todos los elementos integrantes de la reglamentación del uso de los terrenos han de ser respetados por el Estudio de Detalle, que repetimos, siempre es mero complemento o adaptación del instrumento urbanístico de planeamiento superior”».*

En idéntico sentido se ha pronunciado este Consejo Consultivo de Canarias (v.gr. Dictamen 24/2008 de 24 de enero: « (...) los Estudios de Detalle son instrumentos de ordenación urbanística y como tales integran el planeamiento urbanístico del cual constituyen su último escalón; por ello, tienen la naturaleza jurídica de normas reglamentarias» y la doctrina jurisprudencial.

Respecto a esta última, en el Fundamento de Derecho segundo de la sentencia de 16 de febrero de 2011, de la Sala Tercera, Sección 5ª, del Tribunal Supremo (Rec. n.º 199/2007), se puede leer lo siguiente:

«Completamente distinta es la suerte que debe correr el segundo motivo de casación esgrimido, en el que se asegura que el Tribunal a quo ha infringido, por indebida interpretación y aplicación, lo establecido en el artículo 103 de la Ley 30/1992, redactado por Ley 4/1999, ya que, efectivamente, como sostiene la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, el procedimiento establecido en el indicado precepto contempla exclusivamente un procedimiento encaminado a la anulación de actos anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992, y, por tanto, no es aplicable a las disposiciones de carácter general, cual es un Estudio de Detalle, aprobado definitivamente el 17 de mayo de 1999 por el Pleno del Ayuntamiento ahora recurrente, de lo que se dio puntual cuenta a la Administración autonómica demandante en la instancia, quien ni usó el procedimiento previsto en el artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local ni lo impugnó en plazo ante la Jurisdicción, sino que, transcurridos varios años, acudió ante el propio Ayuntamiento interesándole que tramitase un procedimiento de declaración de lesividad de actos anulables, contemplado en el mentado artículo 103 de la Ley 30/1999, lo que, a todas luces, es improcedente, porque el Estudio de Detalle es una disposición de carácter general que puede ser impugnada directamente en sede judicial dentro del plazo establecido en el artículo 46 de la Ley de esta Jurisdicción o, de forma indirecta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la misma Ley.

Es cierto que el artículo 102.2 de la Ley 30/1992, redactado por Ley 4/1999, establece que, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano de la Comunidad Autónoma si lo hubiese, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2 de la propia Ley, pero, como se recoge en la Exposición de Motivos de la referida Ley 4/1999 y ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 29 de diciembre de 1999 (recurso contencioso 344/1997), 12 de julio de 2006 (recurso de casación 2285/2003), 16 de noviembre de 2006 (recurso de casación 4014/2003), 22 de noviembre de 2006 (recurso de casación 4084/2003), 22 de noviembre de 2006 (recurso contencioso 88/1997), 28 de diciembre de 2006 (recurso de casación 4836/2003) y 25 de mayo de 2010 (recurso de casación 2687/2006), la revisión de oficio de las disposiciones generales nulas no opera, en ningún caso, como acción de nulidad.

*Debiera ser o haber sido, por tanto, el propio Ayuntamiento, ahora recurrente, quien aprobó definitivamente el cuestionado Estudio de Detalle contrario al ordenamiento jurídico de Carreteras del Estado por no respetar las distancias que éste establece, el que debería haber promovido ese procedimiento de revisión de oficio de una disposición general que vulnera la ley u otra disposición administrativa de rango superior, o bien la propia Administración autonómica haber impugnado dicho Estudio de Detalle en sede jurisdiccional, o impugnarlo de forma indirecta, al combatirse en esta vía judicial cualquier acto de aplicación de aquél, pero lo que no cabe es utilizar el procedimiento previsto en el artículo 103 de la Ley 30/1992, que, como con toda corrección apunta la representación procesal del Ayuntamiento, está previsto legalmente sólo para la declaración de lesividad de actos anulables conforme al artículo 63 de la misma Ley a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, razones todas por las que el segundo motivo de casación alegado debe ser estimado».*

Pronunciamiento que se reitera en la sentencia de 12 de abril de 2016, de la Sala Tercera, Sección 5ª, del Tribunal Supremo (Recurso n.º 3550/2014) -Fundamento de Derecho séptimo-:

*« (...) el objeto del recurso se extiende tanto a un acto administrativo, cual es el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 13 de marzo de 2001, por el que se dividió el UE4 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento en tres subunidades, como al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Mojácar de 27 de mayo de 2002 por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle de la referida UE4.*

*Se trata, por tanto, de dos actuaciones con distinto régimen en cuanto a la legitimación para instar las revisiones de oficio, contenidas en los apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 102 de la Ley 30/1992.*

*Pues bien, en relación con el Estudio de Detalle, en cuanto instrumento de planeamiento dotado de naturaleza análoga o similar a las disposiciones de carácter general le es de aplicación la normativa estatal contenida en el artículo 102.2 de la Ley 30/1992, mientras que en relación con la revisión de oficio de los actos administrativos rige lo dispuesto en el apartado primero del mismo artículo.*

*En cuanto al Estudio de Detalle, interesa recordar que esta Sala en sentencia de 21 de mayo de 2015 -recurso de casación 3004/2012- dictada precisamente en un recurso interpuesto por la misma Administración Autonómica ahora recurrente, y en la que asimismo se alegaba como jurisprudencia favorable la referida sentencia de este Tribunal de 24 de septiembre de 2010, se decía:*

*“La cuestión planteada se reduce, pues, a determinar si es admisible una solicitud de revisión de oficio de una disposición de carácter general.*

*La recurrente entiende que sí, y se basa fundamentalmente para ello en la sentencia de esta Sala de 29 de septiembre de 2010, de la que parece deducirse que la Administración Autónoma puede instar la revisión de oficio de los reglamentos locales.*

*Interesa, ante todo, precisar en relación con esa sentencia, de una parte, que si bien fue dictada en un recurso de casación en interés de Ley, no fija en el fallo doctrina legal, ya que declara no haber lugar al mismo, y de otra, que la cuestión debatida en dicho recurso, como señala su fundamento cuarto “se refiere a la interpretación del párrafo primero del artículo 102. de la LRJPA, cuando habla del “interesado” que insta la revisión de oficio (...)”.*

*La sentencia ahora recurrida, por otra parte, fundamenta su decisión en otras sentencias de este Tribunal, como son las de 16 y 22 de noviembre de 2006 , en las que se señala que si bien fue la Ley 4/1999, de 13 de enero, la que introdujo en el apartado 2 del artículo 102 de la LRJAP y PAC la revisión de oficio de las disposiciones generales en los supuestos previstos en el artículo 62.2 de la propia Ley, el propio legislador en la exposición de motivos de aquella Ley dijo muy claro que “esa posible revisión de oficio de las disposiciones generales nulas no opera, en ningún caso, como acción de nulidad”.*

*En ambas sentencias se concluye que “no es posible instar el procedimiento administrativo regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992 para revisar disposiciones de carácter general radicalmente nulas”.*

*En la misma línea se inscribe la sentencia de este Tribunal de 25 de mayo de 2010, relativa a un Plan Parcial, y en la que, después de recordar, de acuerdo con reiterada jurisprudencia que cita, que la revisión de oficio de las disposiciones generales no puede operar como acción de nulidad, concluye afirmando que “sólo la Administración Pública que (...) aprobó [el Plan Parcial] estaría facultada para, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 102.2 de la Ley 30/1992, declarar su nulidad con las consecuencias previstas en el apartado 4 del mismo precepto”.*

*Por su parte, la sentencia de esta Sala y Sección de 16 de febrero de 2011 -recurso de casación 199/2007- se enfrenta también a la cuestión ahora debatida, dado que se trataba de un proceso entre una Administración Autónoma y un Ayuntamiento en relación precisamente con un Estudio de Detalle.*

*Pues bien, esa sentencia, tras rechazar el procedimiento de declaración de lesividad a que se refiere el artículo 103 de la Ley 30/1992, dada la naturaleza de disposición general de los Estudios de Detalle, y recordar, una vez más, que la revisión de oficio de las disposiciones generales nulas no operan, en ningún caso, como acción de nulidad, declara que: “Debería ser o haber sido por tanto, el propio Ayuntamiento, ahora recurrente, quien aprobó el cuestionado Estudio de Detalle contrario al ordenamiento previsto de Carreteras del Estado, por no respetar las distancias que éste establece, el que debería haber promovido el procedimiento de revisión de oficio de una disposición administrativa de rango superior, o*

bien la propia Administración Autónoma haber impugnado dicho Estudio de Detalle en sede jurisdiccional, o impugnarle de forma indirecta, al combatirse en ésta vía judicial cualquier acto de aplicación de aquel”.

*Por tanto, obligado es concluir de acuerdo con las referidas sentencias, que cuando el artículo 102.2 de la LRJAP y PAC alude a las “Administraciones públicas” se está refiriendo a aquella que en cada caso haya aprobado la disposición administrativa de que trate”».*

En segundo lugar, procede cuestionarse la idoneidad o adecuación del procedimiento encaminado a la revisión de oficio del Estudio de Detalle. Sobre este extremo, el Consejo Consultivo de Canarias, en Dictamen 347/2018, de 30 de julio -y, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo reproducida en las líneas precedentes- viene a señalar cuanto se expone a continuación:

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

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

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

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

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

*Por su parte, ya en el Dictamen 24/2008 afirmábamos que los Estudios de Detalle son instrumentos de ordenación urbanística y como tales integran el planeamiento urbanístico*



*del cual constituyen su último escalón; por ello, tienen la naturaleza jurídica de normas reglamentarias, a tenor del vigente (en el momento de dictar el Estudio de Detalle) artículo 31.1 TROLCENC».*

4. El órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio es el Ayuntamiento en Pleno, de conformidad con lo establecido por el art. 37, letra i) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias [*«El Pleno municipal ejercerá las competencias que le atribuye la legislación básica de régimen local y la sectorial estatal y autonómica canaria y, además, en todo caso, las siguientes: i) La revisión de oficio de sus acuerdos y disposiciones generales»*].

Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio procede efectuar las siguientes observaciones.

La LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al «*órgano competente*» (art. 106.3). Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la LRBRL y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas recogidas en los artículos 65, 67 y 110 de la LRBRL, «*los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común*».

Pues bien, planteada así la cuestión, entiende este Consejo Consultivo que, frente al aparente automatismo del art. 218 del Reglamento precitado, del que se derivaría la competencia del Alcalde para revisar sus propios actos [o los dictados por otros órganos en virtud de delegación] o disposiciones administrativas, también cabe interpretar que si un órgano es competente para la aprobación de un acto o disposición administrativa, ha de serlo, igualmente, para acordar la revisión de oficio del acto o disposición general adoptado por quien no tenía competencia para ello.

En idéntico sentido se han pronunciado, entre otros, el Dictamen 199/2013, de 25 de septiembre de 2013, del Consejo Consultivo de Asturias:

*«El procedimiento de revisión de oficio objeto de este Dictamen se inicia mediante Resolución de la Alcaldía de 31 de julio de 2013. Por lo que se refiere al órgano competente*

*para proceder a la revisión de oficio, este Consejo viene afirmando que la LRJPAC no realiza una atribución concreta, sino que se limita a realizar una referencia al “órgano competente”. En el caso de entidades locales, el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, al establecer que “los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. En el supuesto examinado se pretende declarar la nulidad de dos resoluciones dictadas por Concejales Delegados que, según se razona, reconocieron determinados complementos retributivos a cuatro empleados municipales, al considerar que los actos fueron adoptados por un órgano manifiestamente incompetente, toda vez que los mismos deben figurar en la Relación de Puestos de Trabajo, y que la aprobación de esta corresponde al Pleno. En efecto, el artículo 22.2.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina la competencia del Pleno para aprobar la Relación de Puestos de Trabajo y establecer la cuantía de las retribuciones fijas y periódicas de los funcionarios; competencia que, según dispone el apartado 4 del propio artículo, resulta indelegable. Se concluye, por tanto, que el Pleno es competente para la determinación de las retribuciones complementarias, y, en consecuencia, también para la revisión de oficio de sus propios actos en esta materia. Ahora bien, las retribuciones complementarias que se pretenden revisar han sido aprobadas por resoluciones de Concejales Delegados, y no por el Pleno, por lo que podría plantearse la duda de quién ha de ser el órgano competente para la incoación del procedimiento. De un lado, cabría considerar que, por tratarse de actos dictados por Concejales Delegados, correspondería al órgano delegante -en este caso la Alcaldía- revisar de oficio los actos que presuntamente incurran en vicios de nulidad. Alternativamente, podría considerarse que si un órgano es competente para la aprobación de un acto ha de serlo igualmente para acordar la revisión de oficio del acto adoptado por quien no tenía competencia para ello; interpretación que este Consejo estima más acertada.*

*No obstante lo anterior, teniendo en cuenta la compleja tramitación efectuada, que la supresión de los complementos retributivos fue objeto de análisis y toma en consideración en varias sesiones plenarias -órgano que aprobó su supresión mediante la interposición de una demanda por lesividad- y que la resolución de inicio del procedimiento que analizamos fue adoptada por la Alcaldía, consideramos que la resolución que ponga fin al procedimiento ha de ser adoptada por el Pleno, en cuanto órgano competente para aprobar y revisar los actos municipales referentes a la RPT».*

Doctrina consultiva que se reitera en el Dictamen 68/2014, de 10 de abril, de esa misma Institución.

En conclusión, se entiende que la competencia, tanto para incoar el procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad de la disposición administrativa revisada, le corresponde al Pleno del Ayuntamiento de Tuineje. En idéntico sentido se pronuncia el apartado cuarto de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución.

5. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, se entiende que el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio no está caducado.

Respecto a esta cuestión, el art. 106.5 LPACAP prevé que *«cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo»*.

En el supuesto analizado, el procedimiento de revisión se incoó de oficio el día 15 de marzo de 2022, habiendo sido remitida la solicitud vía telemática el 9 de agosto de 2022. Dado que de conformidad con la Disposición adicional primera.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio, al ser agosto el mes en que se suspenden las actividades, resulta de aplicación el apartado tercero de dicha disposición adicional que establece que *«los dictámenes que fuesen interesados en la segunda quincena del mes de julio se emitirán dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha de registro de la solicitud sin computar los días del mes de agosto, salvo los supuestos de urgencia debidamente motivados»*.

No debiendo tenerse en cuenta el mes de agosto por ser inhábil en este Consejo Consultivo, es por lo que el procedimiento de revisión de oficio caducaría el 15 de octubre de 2022.

Por tanto, no se ha superado el plazo legal de los seis meses establecido en dicho art. 106.5 LPACAP, plazo que finalizaría el 15 de octubre, inhábil, y por tanto, el día 17 de octubre de 2022 (art. 30.5 LPACAP).

## II

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

1. Con fecha de 17 de febrero de 1995 se aprueba definitivamente por Orden Departamental del Consejero de Política Territorial del Gobierno de Canarias, el Plan

Parcial Las Playitas, publicándose, el 20 de mayo de 1998 en el BOPLP la ordenanza del Plan Parcial Las Playitas.

2. Con fecha de 21 de febrero de 2000, se aprueba por Decreto de Alcaldía n.º 227/2000, el Proyecto de Urbanización del Plan Parcial las Playitas.

3. Con fecha de 7 de junio de 2001, a instancia de la entidad (...) se presenta en el Registro del Ayuntamiento de Tuineje iniciativa privada para la aprobación de un Estudio de Detalle.

4. El 8 de junio de 2001, mediante Decreto de Alcaldía n.º 1392/2001, se aprueba inicialmente el Estudio de Detalle, publicándose en el Boletín Oficial de la Provincia el 11 de junio de 2001.

5. El 5 de julio de 2001, se presenta escrito por parte del Área de Carreteras de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas del Gobierno de Canarias, poniendo de relieve que no se ha emitido el preceptivo informe de la Comunidad Autónoma, al afectar el mencionado instrumento de planeamiento a una carretera de Interés Regional.

6. El 11 de julio de 2001, se remite escrito de la Alcaldía a la referida Consejería señalando que el citado Estudio de Detalle no afecta a vías que forman parte de la red de Interés Regional del Gobierno de Canarias.

7. Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 1593/2001, se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle de Las Playitas, publicándose el 16 de julio de 2001 en el BOC n.º 87, y el 18 de julio de 2001 en el BOPLP n.º 86.

8. El 8 de enero de 2004, se recepciona de forma condicional mediante Acuerdo del Ayuntamiento en Pleno, las obras de urbanización del Plan Parcial las Playitas ejecutadas al amparo del proyecto de urbanización aprobado por Decreto 22/2000.

### III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante Providencia de 22 de mayo de 2018 se solicita informe al Secretario General del Ayuntamiento, que se emite el 28 de mayo de 2018, poniendo de manifiesto una serie de irregularidades en la aprobación del Estudio de Detalle Las Playitas.

2. En virtud del referido informe, mediante Providencia de la Alcaldía de 26 de junio de 2018 se solicita informe a la Oficina Técnica, que lo emite el 12 de abril de 2019.

3. Dados los informes existentes, mediante Providencia de la Alcaldía de 18 de julio de 2019 se insta al Secretario General del Ayuntamiento a emitir informe en relación con la propuesta a aprobar por el órgano plenario, por lo que el 23 de julio de 2019 se emite informe por el Secretario General, proponiendo la revisión de oficio del Decreto por el que se aprobó el Estudio de Detalle Las Playitas.

4. Elevada al Pleno tal Propuesta de la Alcaldía el 13 de septiembre de 2019, el 1 de octubre de 2019 se acuerda por el Pleno el inicio de procedimiento de revisión de oficio, concediendo trámite de audiencia a (...), de lo que esta recibe notificación el 17 de octubre de 2019.

5. Tras solicitar copia del expediente, (...) el 18 de octubre de 2019, con fecha de 31 de octubre de 2019 presenta alegaciones oponiéndose a la revisión de oficio instada, a cuyo efecto aporta diversa documentación.

6. El 10 de febrero de 2020 se formula Propuesta de Resolución por la que se acuerda la desestimación de las alegaciones del interesado y se declara la nulidad del Decreto de aprobación del Estudio de Detalle de Las Playitas, lo que se remite a este Consejo.

7. Con fecha 11 de enero de 2022 el Consejo Consultivo de Canarias emite Dictamen 9/2022, por el que se declara la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, « (...) *sin perjuicio de la posibilidad de incoar nueva revisión sobre el mismo objeto (...)* ».

8. Con fecha 15 de marzo de 2022 el Pleno del Ayuntamiento de Tuineje acuerda «*declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio del Estudio de Detalle de Las Playitas aprobado por Decreto 1593/2001, de 10 de julio, iniciado por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Tuineje en sesión ordinaria celebrada en fecha de 1 de octubre de 2019*», iniciándose la tramitación de un nuevo procedimiento revisor sobre el mismo objeto -Estudio de Detalle de Las Playitas-.

Asimismo, y en virtud de dicho acuerdo plenario, se confiere trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento.

Este acuerdo fue objeto de notificación a los interesados y de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas.

9. La entidad (...) presenta escrito de alegaciones -al que se acompaña diversa documentación- con fecha 29 de abril de 2022.

10. Con fecha 3 de agosto de 2022 el órgano instructor formula, nuevamente, Propuesta de Resolución por la que se plantea la desestimación de las alegaciones efectuadas por (...) y se declara la nulidad del Decreto de aprobación del Estudio de Detalle de Las Playitas.

11. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 5 de septiembre de 2022, la Alcaldesa accidental del municipio de Tuineje solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo establecido en el art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC.

## IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Organismo consultivo plantea la declaración de nulidad del Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 1593/2001, de 10 de julio, por el que se aprueba definitivamente el *«Estudio de Detalle presentado para el reajuste de volúmenes en el ámbito del “Plan Parcial Las Playitas”»*.

Dicha revisión de oficio iniciada por el Ayuntamiento de Tuineje se fundamenta en las causas de nulidad previstas en el art. 47.2 LPACAP -en realidad, las del art. 62.2 LRJAP-PAC, como ya se indicó-. En este sentido, la Propuesta de Resolución señala dos tipos de contradicciones -del Estudio de Detalle- con las normas de rango superior: unas de carácter formal [vulneración de las normas sobre competencia para la aprobación de los Estudios de Detalle -art. 22.1, letra c) LRBRL- y en materia de publicidad normativa -art. 9.3 CE-] y otras de carácter sustantivo [infracción de *« (...) las disposiciones contenidas en el Plan Parcial, extralimitándose además de los contenidos propios de un Estudio de Detalle, vulnerando lo dispuesto en los artículos 38 del Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, entrando en vigor el 15 de mayo de 2000 y los artículos 65 y 66 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (...) »*].

Pues bien, ante tal multiplicidad de causas de nulidad esgrimidas por la Administración municipal, y aplicando *mutatis mutandis* el mismo criterio sostenido por este Consejo Consultivo en materia de resoluciones contractuales y revisión de oficio de actos administrativos [véase en este sentido el Dictamen 46/2022, de 3 de febrero, con cita del Dictamen 63/2020, de 18 de febrero: *« (...) resulta de aplicación*

la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 88/2019, de 13 de marzo; 263/2018, de 6 de junio; y 60/2016, de 10 de marzo), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes»], se entiende que procede analizar, en primer término, la causa de nulidad prevista en el art. 62.2 LRJAP-PAC en relación con lo dispuesto en el art. 22.2, letra c) LRBRL -al ser considerada como la primera en aparecer en el tiempo- a cuyo tenor corresponde, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística.

2. En lo que concierne a la primera de las causas de nulidad invocadas por parte del Ayuntamiento de Tuineje -incompetencia del Alcalde para aprobar definitivamente el Estudio de Detalle en cuestión- para fundamentar la presente revisión de oficio, resultan aplicables -previas las adaptaciones oportunas al caso de las disposiciones administrativas- las consideraciones jurídicas manifestadas por este Consejo Consultivo de Canarias respecto a la causa de nulidad de los actos administrativos prevista en el art. 62.1, letra b) LRJAP-PAC. A este respecto, el Dictamen 156/2017, de 11 de mayo, tuvo ocasión de indicar cuanto se expone a continuación:

*« (...) el art. 62.1.b) LRJAP-PAC dispone que son nulos los actos dictados por un órgano manifiestamente incompetente, por razón de la materia o del territorio.*

*El adverbio «manifiestamente» que usa el precepto para modular la incompetencia generadora de nulidad exige que ésta sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración. Como se explicó (...), los vicios de nulidad radical deben ser objeto de una interpretación estricta, porque la anulabilidad de los actos administrativos es la regla general frente a la excepción que es su nulidad radical o de pleno derecho en supuestos tasados.*

*Por esta razón, para el art. 62.1.b) LRJAP-PAC no es suficiente con que concurra la eventual incompetencia por razón de la materia para que exista un vicio de nulidad radical, sino que además será preciso que se trate de una manifiesta incompetencia; es decir, no basta con que el órgano que haya dictado el acto sea incompetente, sino que lo sea clara, rotunda y patentemente, de modo que resulte tan evidente que no sea necesaria una especial actividad intelectual para su comprobación. La manifiesta incompetencia es incompatible con cualquier interpretación jurídica o exigencia de esfuerzo dialéctico (SSTS de 25 de enero, de 12 de noviembre y 15 de diciembre de 1980; de 28 de enero de 1981; de*

18 y de 25 de octubre de 1982; de 18 de octubre de 1983; de 23 de marzo de 1984; de 24 de abril y de 12 de junio de 1985; de 20 de febrero de 1990 y de 30 de octubre y de 10 de noviembre de 1992, entre otras muchas)».

Por su parte, en el Dictamen 43/2015, de 3 de febrero, se indicó que « (...) la reiterada y constante Jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a esta causa de nulidad [art. 62.1.b) LRJAP-PAC] ha sido clara al exigir que la incompetencia debe resultar evidente sin que exija esfuerzo dialéctico su comprobación, por saltar a primera vista. Así, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo, de 27 enero de 1993, se afirma que “La incompetencia manifiesta no puede ser referida sólo a la materia o al territorio, sino que también puede ser vicio grave y relevante el supuesto en que se produjera una incompetencia jerárquica. En cualquier caso, el hecho concreto de la incompetencia del órgano [art. 47.1.a) de la LPA] ha de ser jurídicamente relevante y esencialmente grave en términos tales que no sea necesario ningún esfuerzo de interpretación para apreciar el vicio».

3. En el presente caso, se entiende que la disposición administrativa revisada [Decreto de la Alcaldía por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle de referencia] incurre claramente en la causa de nulidad prevista en el art. 62.2 LRJAP-PAC [« (...) serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior (...) »] en relación con lo establecido en el art. 22.2, letra c) LRBRL.

En efecto, tal y como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 138/2014, de 21 de abril, «la incompetencia para ser manifiesta debe ser “incompatible con cualquier interpretación jurídica o exigencia de esfuerzo dialéctico” (SSTS de 25 de enero de 1980, RJ 1641; 12 de noviembre de 1980, RJ 4060; 15 de diciembre de 1980, RJ 6004; 28 de enero de 1981, RJ 24; 18 de octubre de 1982, RJ 6389; 25 de octubre de 1982, RJ 5085; 18 de octubre de 1983, RJ 5239; 23 de marzo de 1984, RJ 2525; 24 de abril de 1985, RJ 2233; 12 de junio de 1985 RJ 3216; 20 de febrero de 1990 144 30 de octubre de 1992 RJ 8263 y 10 de noviembre de 1992 RJ 8664); es decir, la misma debe resultar de forma palpable, sin necesidad de esfuerzo especial. Debe ser, en suma, evidente. No excusa que para llegar a tal punto deba efectuarse una somera interpretación jurídica, pero ésta debe limitarse a ser literal o gramatical; cualquier otra haría que la competencia ya no fuera evidente sino dudosa, por ello, discutible y ya no sería manifiesta. Concorre la incompetencia manifiesta cuando “la competencia viene atribuida por un precepto legal con carácter expreso y de forma exclusiva e indelegable” (STS de 11 de enero de 2008) a un órgano preciso. Tal incompetencia manifiesta debe serlo por razón de la materia o del territorio. Lo que excluye la incompetencia jerárquica, pues el órgano superior puede convalidar la actuación del órgano inferior incompetente (SSTS de 10 de marzo de 1987, RJ 3526; 12 de diciembre de 1986, RJ 1548 y 22 de mayo de 1992, RO 4460). Pero la



*relación entre Alcalde y Pleno no es estrictamente de jerarquía, pues cada uno de los citados órganos se mueve en el plano de sus respectivas competencias. Por ello, cuando el Alcalde o la Comisión de Gobierno invade las competencias del Pleno, “concorre incompetencia manifiesta” (SSTS de 3 de marzo de 1982 y de 30 de marzo de 1994), pues “cada uno de los órganos de una Corporación Local no son sino encarnaciones concretas y diferenciadas de la personalidad jurídica de la entidad y que actúan paralela y separadamente sin escalonamiento jerárquico de sus competencias».*

Aplicadas al presente caso las anteriores consideraciones jurídicas, hemos de concluir que el Decreto aprobatorio -con carácter definitivo- del Estudio de Detalle de referencia, es nulo de pleno derecho al haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente, dada la inexistencia de relación jerárquica entre los órganos concernidos en este caso, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, así como el distinto origen del que procede su respectiva fuente de legitimidad, atribuida en virtud de expresos preceptos legales.

Y ello por mor de la atribución legal y expresa que efectúa la LRBRL en favor del Pleno del Ayuntamiento -que no de la Alcaldía- para la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística, como es el caso de los Estudios de Detalle. Competencia que, además, es otorgada al Pleno de forma exclusiva e indelegable ex art. 22.4 LRBRL.

De esta manera, y en unión de criterio con lo sostenido por la Propuesta de Resolución, con los diversos informes evacuados por el Secretario General de la Corporación Municipal y con las propias alegaciones de la entidad (...) -folio n.º 386-, se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad esgrimida por el Ayuntamiento de Tuineje [art. 62.2 LRJAP-PAC y art. 22.2, letra c) LRBRL] para fundamentar la revisión de oficio del Decreto de Alcaldía n.º 1593/2001, de 10 de julio -lo que hace innecesario el análisis de la otra causa de nulidad invocada en la Propuesta de Resolución-.

4. Dicho lo anterior procede analizar la eventual aplicabilidad de los límites a la revisión de oficio recogidos en el art. 110 LPACAP:

*«Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».*

Una vez examinado el contenido del expediente administrativo tramitado, y a la vista de las circunstancias concurrentes en el supuesto examinado, se entiende que operan en este caso los límites legales a la revisión de oficio, entendidos estos como elementos que impiden el ejercicio mismo de la facultad revisora por parte de la Administración Pública municipal.

Y es que pretender la revisión de oficio de un Estudio de Detalle y, por ende, su declaración de nulidad, una vez transcurridos más de veinte desde su aprobación definitiva -y habida cuenta además de la escasa virtualidad normativa, a tenor del marco legal que le es de aplicación (art. 150 de la Ley 4/2017, 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias), de este peculiar instrumento que además se configura como instrumento complementario (art. 134) a los que propiamente son instrumentos urbanísticos de desarrollo (art. 133)-, resulta contrario a los derechos de los particulares que han actuado amparados por una regulación urbanística consentida y/o tolerada por la propia Administración que insta ahora la revisión de oficio tras un amplísimo lapso temporal y cuya ejecución hasta ahora no se ha impedido.

Como se señala en la Sentencia n.º 89/2020, de 28 de abril de 2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Rec., n.º 34/2020), *«un análisis de la aplicación de dicho precepto [antiguo art. 106 LRJAP-PAC y actual art. 110 de la LPACAP] por la jurisprudencia [del Tribunal Supremo] nos indica que en los casos analizados ha existido una pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión de los actos nulos por quienes podían hacerla durante un largo periodo de tiempo pese a tener conocimiento de los hechos que fundamentarían la causa de nulidad alegada»*. Circunstancia esta que concurre íntegramente en el supuesto analizado; en el que la incompetencia del órgano municipal -Alcaldía- que aprobó definitivamente el Estudio de Detalle era un hecho absolutamente conocido y fácilmente reconocible, que pudo y debió ser hecho valer de forma tempestiva -y no, como es el caso, una vez transcurrido dos decenios desde su aprobación-.

Asimismo, y como recuerda la Sentencia n.º 299/2018, de 27 de febrero de 2018, de la Sala Tercera, Sección 2ª, del Tribunal Supremo (Recurso n.º 170/2016), *«las consecuencias adversas de ese proceder indebido debe afrontarlas la Administración con arreglo al principio jurídico general que impide a los sujetos de derecho beneficiarse de sus propias torpezas o incumplimientos, condensado en el aforismo latino “allegans turpitudinem propriam non auditur”»*.

En el presente supuesto, la propia actuación del Ayuntamiento de Tuineje al tramitar la aprobación del Estudio de Detalle, y puesta de manifiesto, en los

siguientes términos, por el Secretario General de la Corporación Municipal en sus informes de 28 de mayo de 2018 y 23 de julio de 2022: *«esta Secretaría no puede dejar de poner de manifiesto lo “sencillo” de la tramitación del mencionado Estudio de Detalle, en un procedimiento carente absolutamente de todo tipo de informes técnicos y jurídicos, que pudieran corroborar la legalidad o no de la iniciativa planteada por el particular; amén de aprobarse en prácticamente un mes. Llama además la atención que la publicidad del instrumento ha sido totalmente incompleta, ya que en los Boletines respectivos no se ha dado publicidad a la ordenación, que si partimos de que es una norma jurídica, es una exigencia y principio constitucional la publicidad de las normas, algo que en el presente caso brilla por su ausencia»*, y, por tanto, sin advertir una serie de defectos formales y sustantivos de los que adolecía el expediente, que eran perfectamente identificables si se hubieran evacuado los correspondientes informes técnicos y jurídicos, imposibilita la revisión de oficio pretendida.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es ajustada a Derecho, dado que, si bien se aprecia la concurrencia de causa de nulidad esgrimida por la Administración municipal, resultan aplicables los límites obstativos a la facultad revisora previstos en el art. 110 LPACAP.