Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 5 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de octubre de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio del acuerdo plenario, de fecha 12 de mayo de 2005, de aprobación definitiva del plan parcial del sector de suelo urbanizable Guamasa 3, declarando su nulidad (EXP. 419/2023 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del Plan Parcial Guamasa 3, al haberse dictado prescindiendo de un informe preceptivo de la Administración estatal.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo 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.

3. 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 traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 156/2017, de 11 de mayo, en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

[*] **Ponente: Sr. Suay Rincón.**

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar 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) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fue aprobado el Plan Parcial por el Pleno del Ayuntamiento –12 de mayo de 2005 que entró en vigor el 26 de diciembre de 2005 (B.O.C. n.º 251, de 26 de diciembre de 2005, B.O.P. n.º 98, de 17 de junio de 2005 y n.º 209, de 26 de diciembre de 2005)- cuya revisión de oficio ahora se pretende -2023-, 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. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad ahora se pretende.

3.2. Respecto al derecho procedimental, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en el art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), por ser la norma vigente al tiempo del inicio del expediente de revisión de oficio (Acuerdo del Pleno de 13 de abril de 2023).

Resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre y 149/2021, de 31 de marzo -entre otros-, al señalar que «*la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor».*

4. 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 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

(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 generales, permitiendo que, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, declaren la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el art. 47.2.

El art. 47.2 LPACAP dispone que serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (y en análogos términos así lo establecía también con anterioridad el art. 62.2 LRJAP-PAC).

Los artículos citados no contemplan, sin embargo, 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. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento administrativo de revisión se incoa de oficio por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna con fundamento

en la causa de nulidad prevista en el art. 62.2 LRJAP-PAC, por haberse incumplido durante su tramitación y aprobación la DA 1.ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que obligaba en la tramitación de los instrumentos de planificación urbanística con incidencia sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional el sometimiento, respecto de esa incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación.

En parecidos términos se recoge esta exigencia en la norma vigente, constituida por la DA 2.ª del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, si bien la norma a considerar es la vigente al tiempo de la aprobación del Plan Parcial cuya nulidad se pretende.

5. En cuanto a la competencia, de conformidad con el art. 58 LPACAP: «Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia».

El art. 37.i) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, atribuye al Pleno municipal la revisión de oficio de sus acuerdos y disposiciones generales.

El Reglamento Orgánico del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en su art. 59.15 establece que le corresponde al Pleno la atribución de las facultades de revisión de oficio de sus propios actos y disposiciones. El Plan Parcial del Sector de Suelo Urbanizable Guamasa 3 fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento en Pleno el 12 de mayo de 2005.

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP prevé: *«5. 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. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».*

El procedimiento de revisión de oficio se inicia de oficio por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 13 de abril de 2023.

El transcurso del plazo máximo de seis meses desde su inicio produciría la caducidad del procedimiento. Iniciado el procedimiento por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento el 13 de abril de 2023, el plazo de tramitación caducaría el 13 de

octubre de 2023, si antes de esa fecha no se dicta la resolución que declare la nulidad y se procede a su publicación, pues en las disposiciones generales la publicación hace las veces de la notificación en los actos administrativos (arts. 131 LPACAP y 70 *ter* LRBRL).

II

Del expediente remitido destacamos los siguientes antecedentes:

1. El 28 de febrero de 2020, se emitió informe jurídico relativo a la interpretación de la DA 15.ª de la Ley 4/2017 de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, sobre la suspensión de determinados suelos urbanizable, por el Servicio de Planeamiento y Planificación del Organismo Autónomo Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de la Laguna, en el que se indicaba:

«1.- La Ley 4/2017 de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2017, estableció en su Disposición Adicional decimoquinta un régimen específico de suspensión para los suelos urbanizables o aptos para urbanizar en planeamiento general no adaptado, en el siguiente sentido:

"Disposición adicional decimoquinta. Suelos urbanizables o aptos para urbanizar en planeamiento general no adaptado.

1. Los suelos clasificados como urbanizables o aptos para urbanizar, que no cuenten con plan parcial de ordenación por causa imputable a la persona promotora, contenidos en planes generales de ordenación no adaptados al Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, o en normas subsidiarias, quedan suspendidos en tanto el ayuntamiento apruebe un plan general adaptado a lo dispuesto en esta Ley, que dé cumplimiento a las exigencias del artículo 39 sobre suelos urbanizables.

2. Como excepción a la anterior suspensión, los suelos que tengan la condición de aislados quedan reclasificados como suelo rústico común de reserva o, en el supuesto de los incluidos en espacio natural protegido o Red Natura 2000, como suelo rústico de protección natural.

3. Transcurridos diez años desde la entrada en vigor de esta Ley sin que la ordenación urbanística municipal se hubiera adaptado a la misma, los suelos afectados por la suspensión quedan reclasificados como suelo rústico común (...) ».

2. El Ayuntamiento en Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 11 de junio de 2020, acordó, entre otros: *«Tercero: Analizar la vigencia del plan parcial del sector Guamasa 3, iniciando el correspondiente procedimiento administrativo, con carácter*

previo a decidir la incidencia que sobre el mismo tiene la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias».

3. El 5 de febrero de 2022 se emitió informe por el antes citado Servicio de Planeamiento y Planificación en el que se informaba:

«I.- El sector de suelo urbanizable GUAMASA 3.

El sector de suelo urbanizable Guamasa 3 conforme a la ficha contenida en el PGOU del 2000 tiene una superficie de 182.865 m2.

Se localiza en el núcleo de Los Rodeo en la zona conocida como El Cantillo, quedando limitado al Norte con el Camino Alfredo Hernández y el Aeropuerto Tenerife Norte Ciudad de La Laguna, al sur con el camino Barranco de Los Rodeos y la Montaña del Aire, al Este con las instalaciones militares y al oeste con terrenos rústicos. El barranco de Los Rodeos lo cruza del sudoeste al nordeste y en su interior se encuentra el Matadero Insular.

(...)

Conforme al planeamiento vigente PGO adaptación básica al TRLOTENC los suelos contiguos al sector de Guamasa 3 se encuentran clasificados como Suelo rústico; en las siguientes categorías de los suelos: los terrenos donde se ubica el aeropuerto y las instalaciones militares como rústico de protección de infraestructuras (RPI), los suelos del barranco (cauce) de Los Rodeos como protección hidrológica 2 (RPH2), los suelos donde se localiza la Montaña del Aire como protección paisajística 2 (RPP2) y el resto en protección agraria tradicional 1 (RAT1).

(...)

El sector se encuentra en el afectado por las zonas de seguridad militar 8 (ZS.8) y 3 (ZS-3), correspondientes con el cuartel Los Rodeos (Orden Ministerial 227/1999, de fecha 30 de septiembre, B.O.E. n.º 242, de 09/10/1999) y el campo de tiro Las Raíces (Orden Ministerial 34/1984, de fecha 12 de junio, B.O.E. n.º 147, de 20/06/1984).

(...)

Dichas zonas fueron recogidas en el posterior plan general, el hoy vigente PGO Adaptación básica 2004.

(...)

El sector Guamasa 3, cuenta con plan parcial aprobado, el 12 de mayo de 2005, por el Ayuntamiento Pleno, que entró en vigor el 26 de diciembre de 2005 (B.O.C. n.º 251, de 26 de diciembre de 2005, B.O.P. n.º 98, de 17 de junio de 2005 y n.º 209, de 26 de diciembre de 2005); este plan parcial se aprobó en desarrollo del sector de suelo urbanizable del anterior Plan General de Ordenación urbana de 2000.

A pesar de la aprobación del plan parcial no fue posible gestionar dicho ámbito dado que se acordó por el Consejo Rector de la Gerencia Municipal de Urbanismo, el 21 de octubre de 2013, entre otros, " (...) Terminar la tramitación de los procedimientos relativos a Proyecto de urbanización y reparcelación por el sistema público de cooperación del Sector de Suelo Urbanizable Guamasa 3 (SUR GM 3), promovido por esta Administración, debido al informe desfavorable del Ministerio de Defensa, por las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico II.". En este fundamento se indicaba que a la vista del contenido de un informe, de 19 de enero de 2012, del Ministerio de Defensa (consta en el expediente 2008007175) no procedían las actuaciones del proyecto, en concreto el informe ministerial observaba que " (...) Parte de los terrenos donde se pretende desarrollar el Proyecto se encuentran integrados en la propiedad militar Acuartelamiento de Los Rodeos, encontrándose el resto de la actuación afectada por la Zona de Seguridad del mismo Acuartelamiento, lo que resulta incompatible con el actual de la instalación militar (...) ».

III

En cuanto al procedimiento de revisión de oficio:

1. El Ayuntamiento Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 13 de abril de 2023, acordó por dieciséis votos a favor, ningún voto en contra, y ocho abstenciones, iniciar el expediente administrativo de revisión de oficio previsto en el art. 106.2 LPACAP, del acuerdo plenario, de fecha 12 de mayo de 2005, aprobación definitiva del plan parcial del sector de suelo urbanizable Guamasa 3, por haberse aprobado sin el informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Defensa.

2. Consta en el expediente las correspondientes notificaciones personales y por edictos de los propietarios afectados que no pudieron ser notificados personalmente, mediante publicación en el Boletín Oficial del Estado n.º 200, de fecha 22 de agosto de 2023.

En cuanto a (...) consta que se ha comprobado que la finca 12 del Proyecto de reparcelación (no aprobado por el informe desfavorable del Ministerio de Defensa) de la que era propietaria en gananciales, ahora forma parte de la finca catastral (...), titularidad de (...).

3. Consta oficio de fecha 7 de junio de 2023 con registro de entrada n.º 2023007391 de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes, Servicio de Planificación por el que se comunica, entre otros aspectos, que:

«Como conclusión del presente informe, -desde este Servicio de Planificación y sin perjuicio de lo que puedan informar otras unidades administrativas de la COPTV-, atendiendo a las competencias establecidas y reguladas para la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes (VIT) en el Reglamento Orgánico de dicha Consejería, aprobado por Decreto 63/2020 de 2 de julio, la REVISIÓN DE OFICIO DEL ACUERDO DE APROBACIÓN DEFINITIVA DEL "PLAN PARCIAL GUAMASA 3" DEL PLAN GENERAL DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA (ISLA DE TENERIFE) no afecta negativamente en modo alguno a las competencias antes citadas, por lo que se propone informar favorablemente, condicionado a la mención del vigente PTEOSVAM, dada la colindancia del ámbito de dicho instrumento de ordenación territorial con el ámbito objeto de informe».

4. Consta oficio de fecha 8 de junio de 2023 con registro de entrada n.º 2023007465 de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes por el que se comunica entre otros aspectos que:

«Una vez analizada la documentación y teniendo en cuenta las consideraciones y el sentido de la revisión de oficio (anular la aprobación definitiva del Plan Parcial Guamasa 3), se informa de forma FAVORABLE, debiéndose de tener en cuenta el proyecto de trazado de Circunvalación de La Laguna y/o el Plan Territorial Especial de Ordenación del Sistema Viario del Área Metropolitana de Tenerife en futuras tramitaciones que afecten al sector Guamasa 3».

5. Consta oficio de fecha 11 de julio de 2023 con registro de entrada n.º 2023009045 de la Consejo Insular de Aguas de Tenerife, por el que se comunica entre otros aspectos que:

«SEGUNDO.- El Consejo Insular de Aguas de Tenerife, dentro del expediente 24-PLAN, informó el "Plan Parcial para el desarrollo del Sector del Suelo Urbanizable Guamasa 3, T. M. La Laguna" con expediente en esa Gerencia Municipal de Urbanismo 209/03.

TERCERO.- En el tiempo transcurrido, casi dieciocho (18) años desde la remisión del último Informe del CIATF dentro del citado expediente 24-PLAN, han surgido cambios en la planificación hidrológica, habiéndose producido la aprobación de dos nuevos Planes Hidrológicos en la Demarcación Hidrográfica de Tenerife, como son:

(...)

Habida cuenta de lo anterior, deben revisarse las determinaciones contenidas en el PP Guamasa 3 para dar cumplimiento a la legislación de aplicación, por lo que debe solicitarse la emisión de nuevo informe sobre "Plan Parcial para el desarrollo del Sector del Suelo Urbanizable Guamasa 3, T. M. La Laguna" y para ellos proporcionarse documentación completa y revisada para el desarrollo del citado ámbito».

6. Consta oficio de fecha 26 de mayo de 2023 con registro de entrada n.º 2023006932 del Ministerio de Defensa por el que se comunica que *«dada la complejidad de las cuestiones a realizar, no resulta factible que el mismo esté terminado en el escaso plazo conferido para ello.*

En consecuencia y, sin perjuicio de formular las alegaciones cuando dicho informe esté culminado, con carácter preventivo se manifiesta que los efectos del silencio serán DESFAVORABLES en lo que atañe a las propiedades militares y a la Defensa Nacional en el Proyecto planteado, solicitándose la suspensión del expediente hasta que finalicen los estudios pertinentes.

Se hace constar a estos efectos, que la carencia del informe vinculante de este Ministerio de Defensa vicia de nulidad cualquier ejecución del proyecto que se pretenda llevar a cabo; así como que, tratándose de incidencia que puede afectar al dominio o a un servicio público de titularidad estatal, y con afección a la Defensa Nacional, los efectos del silencio serán, como se ha indicado, en todo caso, desfavorables».

7. La Propuesta de Resolución hace constar que no se han realizado alegaciones a la Propuesta de inicio de declaración de nulidad del Plan Parcial efectuada por el Pleno del Ayuntamiento el 13 de abril de 2023 y en cuanto a los informes sectoriales hace constar que los informes de fechas 7 y 8 de junio de 2023 de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Viviendas, son favorables.

En relación con lo informado, en fecha 11 de julio de 2023, por el Consejo Insular de Aguas, se plantea la necesidad de revisión del plan parcial ya que se han aprobado nuevos Planes Hidrológicos, lo cual va en consonancia con la declaración de nulidad del Plan Parcial.

No consta informe del Ministerio de Defensa, y en oficio de 26 de mayo de 2023 pedía que se suspendiera el procedimiento hasta la emisión de su informe y que en todo caso los efectos del silencio serían desfavorables en lo que atañe a las propiedades militares y a la Defensa Nacional *«en el Proyecto planteado»*.

Se justifica debidamente en la Propuesta de Resolución que no se pretende promover ningún plan que pueda afectar al dominio afecto a la Defensa Nacional, al contrario, se está tramitando la nulidad de un plan parcial con base en la afección que a dicha Defensa Nacional provocó, dado que no se solicitó informe al citado Ministerio de Defensa. Ello también sería conforme con el informe desfavorable a la aprobación del Proyecto de urbanización y reparcelación emitido por el Ministerio de Defensa con fecha 19 de enero de 2012.

En consecuencia, se propone:

«Primero: "Revisar de oficio el acuerdo plenario, de fecha 12 de mayo de 2005, de aprobación definitiva del plan parcial del sector de suelo urbanizable Guamasa 3, declarando la nulidad de este plan parcial por haberse aprobado sin el informe preceptivo del Ministerio de Defensa, de conformidad con el procedimiento de revisión de oficio previsto en el art. 106.2 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Segundo: Notificar a los interesados y consulta (sic) a las Administraciones públicas afectadas.

Tercero: Publicar este acuerdo en el Boletín Oficial de Canarias y en el Boletín Oficial de la Provincia.

Cuarto: Dar traslado a los servicios de Licencias, Actividades, Disciplina y Gestión del Planeamiento de la Gerencia Municipal de Urbanismo de La Laguna.

Quinto: Notificar al Registro de Planeamiento de Canarias de conformidad con el art. 105 del Reglamento de Planeamiento de Canarias aprobado por el Decreto 181/2018, de 26 de diciembre.

Sexto: Contra este acto que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso potestativo de reposición ante el órgano que lo dictó en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación o publicación, o recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Santa cruz de Tenerife, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación o publicación».

IV

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución se dirige a la declaración de nulidad del acuerdo plenario, de fecha 12 de mayo de 2005, aprobación definitiva del Plan Parcial del sector de suelo urbanizable Guamasa 3, por haberse aprobado sin el informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Defensa.

2. La DA 1.ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, obligaba en la tramitación de los instrumentos de planificación urbanística con incidencia sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional al sometimiento, respecto de esa incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación.

Los planes parciales son instrumentos de ordenación urbanística, como afirma en su art. 31.1 el 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 (versión de 4 de junio de 2004, vigente en el momento de aprobación del plan parcial).

El art. 31.2 del mismo texto legal asimismo señalaba: «Los instrumentos de ordenación urbanística deberán ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio. Asimismo, los planes de desarrollo enunciados en el apartado anterior deberán ajustarse a las determinaciones de los Planes Generales».

Es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sostiene la condición de normas de carácter general de los planes de urbanismo, como recuerda 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».

3. Sobre el título competencial del Estado sobre la Defensa Nacional (art. 149.1.4.º CE), la STS de 29 de junio de 2012 señala:

«En reciente sentencia de esta Sala y Sección de 23 de marzo de 2012 (recurso de casación n.º 6099/2008) hemos examinado un asunto que guarda numerosas similitudes con este que ahora nos ocupa, al ser las mismas las partes litigantes y versar el litigio sobre los mismos títulos competenciales en relación con la declaración de un espacio natural protegido. Decíamos entonces, y hemos de repetir ahora, que versando la cuestión debatida sobre la concurrencia de títulos competenciales, autonómico y estatal, sobre el territorio, hemos de comenzar nuestra respuesta recordando que, como hemos señalado en sentencia de esta Sala y Sección de 22 de marzo de 2011 (recurso de casación n.º 1845/2006), las competencias autonómicas y locales en materia de ordenación del territorio y medio ambiente no pueden terminar desvirtuando las competencias que la propia Constitución reserva con carácter exclusivo al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, ya que el Estado no puede verse privado del ejercicio de esa competencia exclusiva por la existencia de las otras competencias, aunque sean también exclusivas, de las Comunidades autónomas y los entes locales, pues ello equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución. No se puede olvidar que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva

(como la aquí concernida), lo hace bajo la consideración de que la atribución competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, aunque, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la ordenación del territorio.

Ciertamente, en estos casos en que el marco competencial diseñado por la Constitución determina la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, ahora bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia.

Concretamente, la Defensa nacional constituye un ámbito de competencia estatal (art. 149.1.4 CE) que bien puede calificarse de rigurosamente exclusivo, en el sentido de que las Comunidades Autónomas no ostentan competencias de ninguna clase sobre él. Por lo demás, se trata de un sector de la actividad estatal cuya relevancia ha sido resaltada por el Tribunal Constitucional, que se ha referido en numerosas resoluciones a "los altos fines que el art. 8.1 CE asigna a las Fuerzas Armadas, esto es, garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional" (STC 179/2004 de 21 de octubre, entre otras).

Obviamente, en la medida que las actividades ligadas a la Defensa tienen una indudable proyección o repercusión territorial, resulta obligado articular en su regulación y desenvolvimiento las técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas a que acabamos de referirnos, pero siempre partiendo de la base de que el Estado no puede verse privado del ejercicio de esas competencias exclusivas so pretexto de la competencia medioambiental de la Administración autonómica».

4. La consecuencia prevista en la LRJAP-PAC para los instrumentos normativos que vulnerasen la Ley (en este caso, aprobación de plan parcial sin el preceptivo y vinculante informe del Ministerio de Defensa al estar incluidos en el Sector suelos de interés para la Defensa Nacional: DA 1.ª de la Ley 6/1998) es la nulidad de pleno derecho con efectos *«ex tunc»*.

Señalaba el art. 62.2 de la derogada LRJAP-PAC, vigente cuando se adoptó el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Cristóbal de la Laguna de 12 de mayo de 2005, por el que se aprobó el Plan Parcial Guamasa 3:

«2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales».

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad del Plan Parcial Guamasa 3:

- La nulidad del Plan Parcial por falta de informe preceptivo del Ministerio de Defensa de un ámbito con una sola unidad de actuación, con partes de él afectados a la Defensa Nacional, no permite deslindar las partes afectadas por la nulidad, por lo que el Plan Parcial es nulo de pleno derecho en su totalidad.

- La Propuesta de Resolución señala que habrá que tener en cuenta lo dispuesto en el art. 106.4 LPACAP (y 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), si bien no se refiere a ningún supuesto concreto de responsabilidad, por lo que serán los propios interesados afectados por la nulidad- si se dan las circunstancias para ello- los que en su caso puedan interponer las acciones de responsabilidad patrimonial que procedan. Asimismo, la Propuesta de Resolución se refiere a la posibilidad de los usos provisionales de conformidad con el art. 32 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

- La ordenación contenida en el Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Ganadera (PTEOAG) de Tenerife no se vería afectada por una posible nulidad del Plan Parcial Guamasa 3. El PTEOAG es el documento de ordenación sectorial de la actividad pecuaria para la Isla de Tenerife. El Plan Parcial es un plan subordinado al Plan General, mientras que el Plan Territorial tiene carácter supramunicipal. El PTEOAGT es desarrollo del Plan Insular. La nulidad de un plan de desarrollo de un Plan General no puede condicionar o anular el planeamiento sectorial de mayor alcance.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio por el que se declara nulo de pleno derecho el Plan Parcial Guamasa 3 es conforme a Derecho.