Consejo Consultivo de Canarias

# D I C T A M E N 1 3 / 2 0 2 6

**(Sección 2.ª)**

**San Cristóbal de La Laguna, a 15 de enero de 2026.**

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Resolución del Sr. Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife de fecha 8 de noviembre de 2022, por la que otorgó a la entidad mercantil (...) licencia urbanística para legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en la (...) -distrito Salud-La Salle- con referencia catastral (...) (EXP. 528/2025 RO)*[*].

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

### I

**1.** El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife mediante oficio de 2 de diciembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Resolución del Sr. Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife de fecha 8 de noviembre de 2022, por la que otorgó a la entidad mercantil (...) -en adelante, (...)- licencia urbanística para legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en la (...) -distrito Salud-La Salle- con referencia catastral (...).

**2.** La legitimación del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo 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 (LCCC), en relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, 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.

**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 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 356/2023, de 13 de septiembre, en el que se expone lo siguiente:

*«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 dictado el acto administrativo –8 de noviembre de 2022- cuya revisión de oficio ahora se pretende, 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. 47 LPACAP (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, 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 Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado durante la vigencia de la LPACAP -año 2025-, por lo que 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*».

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.

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. 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 presente caso el procedimiento administrativo de revisión se tramita de oficio por la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife, con fundamento en la causa de nulidad prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, resultando acreditada la firmeza en vía administrativa de la resolución cuya nulidad se pretende.

**4.** Es competente para incoar y resolver la revisión de oficio la Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo de conformidad con el art. 12.c) de los Estatutos de dicho Organismo.

**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».

Pues bien, teniendo en cuenta que en el presente supuesto consta Resolución de la Consejera-Directora n.º 2207/2025, de 23 de julio, de incoación de oficio del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se considera que no se ha producido la caducidad del procedimiento administrativo, plazo que se cumpliría el 23 de enero de 2026.

**6.** No se observan deficiencias formales que obsten un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

## II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Con fecha 7 de octubre de 2020 por la entidad (...) se solicita a la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife licencia para la legalización de ampliación en la planta tercera de la vivienda sita en la (...), de ese término municipal. A tales efectos, satisfizo la Tasa por Licencias Urbanísticas y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras correspondiente.

- Con fecha 30 de abril de 2021 se emite Acuerdo de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea en materia de Servidumbres Aeronáuticas mediante el cual se autoriza la ampliación de la vivienda unifamiliar sita en la (...), n.º 8 de Santa Cruz de Tenerife.

- Con fecha 25 de mayo de 2021, (...) presenta escrito ante la Gerencia de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife en el que solicita:

*«1. Que se me informe de todo lo relacionado con dicho expediente al ser parte afectada.*

*2. Comparecer en el expediente de licencia de legalización 2020005474 toda vez que soy directamente afectada por dichas obras realizadas sin título habilitante, afectando a zonas compartidas.*

*3. copia de todos los documentos obrantes del expediente 2020005474 y, así mismo, solicito que se me dé traslado formalmente de todas las actuaciones que se lleven a cabo en dicho expediente».*

- Con fecha 26 de mayo de 2021 por el Servicio de Licencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo se emite un primer informe en el expediente de *«licencia urbanística de legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en (...), nº 8. Distrito Suroeste»*, en el que entre otros extremos se expone lo siguiente:

*« (...) 2.4 informe previo sobre la situación del inmueble.*

*A la vista de las obras de legalización pretendidas (aumento de volumen) y teniendo en cuenta los antecedentes que constan del edificio, se hace necesario evaluar si la configuración y el volumen completo del edificio difiere del proyecto original y desde que año han sido ejecutadas a los efectos de determinar las obras que se pueden realizar y/o legalizar.*

*Se evaluará también el uso al que está destinado el inmueble a los efectos de fijar cual debiera ser el alcance de la legalización.*

*Comparativa respecto la configuración y el volumen del edificio*

*Se plantearan las diferencias existentes y una vez se detecten se intentará evaluar desde que año se han realizado, de tal manera que todas aquellas que sean anteriores a mayo de 1999, les sería de aplicación la Disposición Adicional 2ª de la Ley 4/2017, y en consecuencia estarían en consolidación por lo que en aplicación del art. 160 se entienden que no han de ser legalizadas, mientras que aquellas que sean posteriores deberán de ser recogidas en el documento que nos ocupa para poder legalizar el volumen de la quinta planta.*

*(…)*

*De acuerdo con la documentación gráfica, las plantas que difieren del proyecto original y que no han sido incluidas en el proyecto que nos ocupa serían las plantas tercera y la planta cuarta.*

*Respecto al proyecto original la planta tercera, denominada planta de azotea no ocupaba toda la planta mientras que, conforme al alzado aportado ocupa la totalidad de la misma. No obstante, según los fotogramas aportados por la Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias (IDE Canarias) Cartográfica de Canarias S.A. (GRAFCAN), de fecha: diciembre de 1989, se observa que la edificación ya contaba con la panta tercera, por lo que estaría en consolidación.*

*(…)*

*En cuanto a la planta cuarta se ha podido comprobar en el Street View y en los fotogramas aportados por la Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias (IDE Canarias) Cartográfica de Canarias S.A. (GRAFCAN) lo siguiente:*

*(…)*

*Se observa que la citada planta no se encontraba con la misma configuración en el 2008, si bien en el 2011 ya aparece la cubrición de esa planta, por lo que, si bien podría estar prescrita, la ampliación de volumen tanto hacía la fachada como en altura con la pretendida planta quinta, exige que se recoja, dentro de lo que es la legalización, la planta cuarta completa.*

*Con respecto al uso, ya el proyecto cita la existencia de una vivienda por planta por lo que se trataría de una edificación colectiva lo que pudiera implicar la aplicación de normativa diferente, por lo que se deberá acreditar desde que momento existe esta división, que en el caso de que no cuente con 4 años deberá legalizarse en el documento que nos ocupa.*

*Por otra parte, se hace constar que, además, se publicita como alojamiento turístico la vivienda situada en la planta cuarta con la remonta objeto de informe, de forma pública; se denomina cómo (...), circunstancia que se debe aclarar a la hora de la aplicación de la normativa*

*Por todo ello se concluye que se hace necesario, que, a los efectos de proceder a realizar el informe técnico correspondiente de la legalización, se aclaren y se aporte la modificación de la documentación que proceda conforme a lo citado anteriormente».*

- Con fecha 27 de mayo de 2021 se confiere a la entidad (...) un plazo de diez días a los efectos de subsanar las anomalías y acompañar la documentación que se detallaba en el informe del Servicio de Licencias de 26 de mayo de 2021, de lo que es notificada con fecha 4 de junio de 2021.

- Con fecha 15 de septiembre de 2021 por el Servicio de Licencias se emite un segundo informe en el expediente de *«licencia urbanística de legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en (...), nº 8. Distrito Suroeste»,* en el que e*ntre otros extremos se expone lo siguiente:*

*« (...) Según los planos que constan en el Proyecto que sirvió de base a la referida licencia, el edificio ocupaba un solar de 130,09 m2, que da a dos calles, en la actualidad (...) y trasera hacia la calle (...), que constaba de 3 plantas destinadas a 2 viviendas triplex la última retranqueada respecto a la fachada de la calle (...) y una planta sótano, con el siguiente programa:*

*Planta sótano (superficie construida 143,11 m2): con acceso hacia la Calle (...) destinada a garajes. Planta baja (superficie construida 114,35 m2): jardín delantero, portal común y planta baja de las dos viviendas destinadas cada una de ellas a comedor hall, cocina y escalera interior de acceso.*

*Panta primera (superficie construida 114,35 m2): destinada a la planta primera de las dos viviendas destinada cada una de ellas a tres dormitorios, un aseo y escalera interior de acceso. En esta planta hay un patio común de las dos viviendas.*

*Panta segunda (superficie construida 94,31 m2): destinada a la planta segunda de las dos viviendas destinada una de ellas a dos dormitorios, un estar, un baño y escalera interior de acceso y la otra a dormitorio, aseo, solana y terraza con escalera exterior de acceso a la cubierta privativa*

*Planta de azotea (superficie construida de 20,65 m2) destinada a escalera interior de acceso, trastero, aseo y terraza con escalera exterior de acceso a la cubierta privativa*

*(…)*

*2.4 informe previo sobre la situación del inmueble.*

*A la vista de los nuevos antecedentes aportados por el Archivo Municipal, se realiza una nueva evaluación sobre si la configuración y el volumen completo del edificio difiere del proyecto original y desde que año han sido ejecutadas a los efectos de determinar las obras que se pueden realizar y/o legalizar.*

*Respecto al uso se mantiene lo citado en el informe técnico anterior, emitido con fecha 26 de mayo de 2021.*

*Comparativa respecto la configuración y el volumen del edificio*

*Se plantearan las diferencias existentes con los nuevos antecedentes y una vez se detecten se intentará evaluar desde que año se han realizado, de tal manera que todas aquellas que sean anteriores a mayo de 1999, les sería de aplicación la Disposición Adicional 2ª de la Ley 4/2017, y en consecuencia estarían en consolidación por lo que en aplicación del art. 160 se entienden que no han de ser legalizadas, mientras que aquellas que sean posteriores deberán de ser recogidas en el documento que nos ocupa para poder legalizar el volumen de la quinta planta.*

*(…)*

*De acuerdo con la documentación gráfica, la planta que difiere del proyecto original y que no ha sido incluida en el proyecto que nos ocupa sería la planta cuarta por lo que se mantiene la conclusión del informe técnico anterior emitido con fecha 26 de mayo de 2021, en cuanto que la ampliación de volumen tanto hacía la fachada como en altura con la pretendida planta quinta, exige que se recoja, dentro de lo que es la legalización, la planta cuarta completa».*

- Con fecha 17 de septiembre de 2021 por la entidad (...) se aporta escrito aclaratorio con documentación adjunta, a los efectos de subsanar anomalías.

- Con fecha 18 de octubre de 2021 por el Servicio de Licencias se emite un tercer informe de carácter desfavorable en el expediente de «*licencia urbanística de legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en (...), nº 8. Distrito Suroeste*», en el que entre otros extremos se expone lo siguiente:

*« (...) Respecto al punto primero:*

*PRIMERO: que en el proyecto de legalización presentado se recoge la legalización de la cuarta planta y la quinta planta, que constituyen una única vivienda.*

*Cabe citar que en el punto 1.3 DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA EDIFICACIÓN A LEGALIZAR de la memoria del expediente de legalización aportado, se cita expresamente lo siguiente:*

*Según se observa en las fotos del vuelo de Grafcan así como en fotos aportadas por la propiedad la ampliación efectuada en un primer nivel se corresponde a un salón-cocina que estaba cubierto por un panel sándwich apoyado simplemente en una carpintería de aluminio. Estructura poco estable. La ampliación efectuada deriva de usar la fachada como apoyo a la introducción de una estructura metálica y forjado realizado con chapa colaborante. Ampliándose una media de 30 cm a lo largo de la fachada. Cubierta que se convierte en terraza en la planta superior. Donde también se ha edificado un estar con baño.*

*Donde no se reconoce que la legalización sea de la planta cuarta completa. A ello se le añade la relación de superficies que aparece en la memoria y que en todo caso no contempla toda la citada planta.*

*Superficie construida ampliada: m2*

*Aumento en:*

*Salón comedor cocina:3.77 m2*

*Ampliación estar:21.89 m2*

*Superficies total:25.66 m2*

*Superficie construida a legalizar: m2*

*Salón comedor cocina:21.80 m2*

*Ampliación estar:21.89 m2*

*Superficies total:43.69 m2*

*Así mismo del PLANO 5: SECCIÓN AA se desprende que el objeto de la legalización coincide con el texto, si bien es cierto que se aportan planos de instalaciones de toda la planta. Se adjunta extracto del citado plano.*

*Por todo ello y con el fin de evitar posibles errores, se deberá definir claramente el objeto del expediente de legalización, lo que implicaría una aclaración/corrección tanto en*

*la memoria como en la documentación gráfica y en la posible repercusión en el presupuesto de la legalización completa de la planta cuarta.*

*en cuanto al punto segundo*

*SEGUNDO: Con respecto al uso, aclaramos que, en el momento de la compra de la edificación, ésta ya estaba estructurada con un local en planta baja y una vivienda por planta con sus contadores correspondientes, en las tres plantas restantes, según se desprende del informe previo a la compra de la edificación realizado por (...).*

*Nos consta que esta estructura de local y 3 plantas de viviendas venía siendo usada con esta configuración desde hace mucho más de 4 años. Estamos a la espera de que la entidad suministradora (…), nos pase recibos o fecha de la instalación de los contadores colocados en su día. Se aporta solicitud y reiteración de dicha solicitud.*

*Así mismo se aporta e-mail enviado a la inmobiliaria por Menuce Arquitectos SLP, el 6 de abril de 2017 en el que se adjunta informe de descripción del edificio con fotos de las correspondientes viviendas.*

*Se adjunta también imagen de carpeta con las fotos con sus correspondientes fechas de realización.*

*El técnico que suscribe, salvo mejor parecer jurídico, considera que no será en el ámbito del expediente de legalización que nos ocupa, el reconocimiento de un uso consolidado conforme se establece en el art. 361 de la Ley (4/2017) del suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. En todo caso podría caber la justificación de las condiciones técnicas de seguridad, habitabilidad y salubridad de la edificación, para que dicho uso consolidado pueda ser mantenido.*

*Respecto al punto tercero*

*TERCERO: Por último, tenemos que aclarar también que (...) tiene arrendado el edificio que nos ocupa a (...) que es quien está explotando la propiedad y la que publicita la misma como alojamiento turístico.*

*Será objeto de análisis por parte del técnico jurídico. Destacar que en el punto 1.54 del Anexo II del Decreto 117/2006 de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad se cita expresamente que en conjuntos edificatorios con viviendas las zonas comunes de entrada a éstas y a sus zonas comunes exclusivas estarán funcionalmente independizadas de las que estén compartidas con otros usos existentes en los mismos, circunstancia que podría resultar relevante en el expediente que nos ocupa».*

- Con fecha 20 de enero de 2022 por el Servicio de Licencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo se emite Diligencia mediante la cual se añade al informe

técnico de 18 de octubre de 2021 una nueva consideración jurídica en la que se concluye lo siguiente:

*«Por lo expuesto, para el inmueble que nos ocupa se deberá acreditar a priori la independencia funcional de zonas comunes con la vivienda colindante antes de destinarla a viviendas vacacionales».*

- Con fecha 21 de enero de 2022, de conformidad con el art. 342.5 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y con el art. 82 LPACAP, se confiere a la entidad (...) un trámite de audiencia por plazo de quince días a los efectos de que se ratifique o desista de su solicitud o bien solicite una estimación condicionada de la licencia, de lo que es notificada con fecha 26 de enero de 2022.

- Con fecha 22 de febrero de 2022 se pone en conocimiento de (...) que con fecha 18 de octubre de 2021 se ha emitido informe desfavorable respecto de la licencia de legalización para la ejecución de obras de ampliación de vivienda en la (...), n.º 8.

- Con fecha 20 de junio de 2022 por la entidad (...) se aporta nueva documentación a los efectos de que se tenga por corregida la solicitud de licencia de legalización para de ampliación de las plantas tercera y cuarta de la vivienda sita en la (...), n.º 8.

- Con fecha 2 de noviembre de 2022 por el Servicio de Licencias se emite un cuarto informe de carácter favorable en el expediente de *«licencia urbanística de legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en (...), nº 8. Distrito Suroeste»,* en el que entre otros extremos se expone lo siguiente:

*« (...) Pasado nuevamente el expediente de referencia aportando el interesado nueva documentación el 27 de junio de 2022, consistente en proyecto modificado de legalización de vivienda en plantas tercera y cuarta visado por el COAC el 21 de junio de 2022 con el nº (...) redactado por (...) cuyo representante es (...) col. 2958 (Arquitecto), en contestación al informe técnico emitido con fecha 18 de octubre de 2021, se informa lo siguiente:*

*Se aclara y corrige en el nuevo expediente de legalización aportado tanto en la memoria como en la documentación gráfica que el objeto de la legalización es la vivienda situada en la planta tercera y cuarta.*

*La vivienda a legalizar cumple con la normativa urbanística que le es de aplicación, con las Ordenanzas de la Edificación de 2017.*

*Respecto a las condiciones de habitabilidad (Decreto 117/2006, de 1 de agosto), se aporta ficha justificativa del cumplimiento de las Condiciones de Habitabilidad conforme a lo*

*dispuesto en los apartados 1.41 y 1.42 del Anexo I del Decreto 11/2006, y plano de planta donde se justifica gráficamente y de acuerdo con la ocupación de la vivienda que nos ocupa lo dispuesto en los apartados 1.41 y 1.42 del Anexo I, los equipamientos mínimos; dimensiones, accesibilidad y movilidad, establecidos en la Tabla 3 para cocinas, cuartos higiénicos y piezas de servicios.*

*Con respecto al cumplimiento Código Técnico de la Edificación (CTE) el expediente de legalización contiene la documentación y especificaciones de acuerdo al artículo 6 y anejo I del Código Técnico de la Edificación RD 314/2006 todo ello referido únicamente a la vivienda que nos ocupa.*

*2.1 CONCLUSIONES*

*Las obras se encuentran incluidas en la zona afectada por Servidumbres Aeronáuticas, contando con el acuerdo favorable de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) de fecha 30 de abril de 2021.*

*Se recuerda lo indicado en el informe técnico emitido con fecha 18 de octubre de 2021, respecto al uso de toda la edificación (residencia colectiva), donde se indicaba que, (...) (...) salvo mejor parecer jurídico, considera que no será en el ámbito del expediente de legalización que nos ocupa, el reconocimiento de un uso consolidado conforme se establece en el art. 361 de la Ley (4/2017) del suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.*

*Por todo lo expuesto se concluye que el expediente de legalización de "VIVIENDA EN PLANTA TERCERA Y CUARTA" resulta FAVORABLE con las normas de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanísticos aplicables, sin perjuicio del resto de informes, autorizaciones y trámites que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable.*

*Se hace constar que el expediente que nos ocupa da solución en parte de lo exigido en el ámbito del expediente 2019006383 de actuaciones previas».*

- Mediante Resolución del Sr. Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife n.º 3141/2022, de 8 de noviembre, se resuelve:

*«PRIMERO.- Otorgar a (...), CIF (...), LICENCIA URBANÍSTICA para legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en (...), distrito Salud-La Salle, de esta localidad, referencia catastral (...), con sujeción a la normativa aplicable, al proyecto técnico de (...), visado por el COAC con número (...), el 10 de junio de 2020 y modificación posterior de fecha 21 de junio de 2022 con mismo número de visado, a la autorización de AESA, a los informes técnicos municipales emitidos y a las siguientes condiciones:*

*a) El objeto de la legalización es la vivienda situada en la planta tercera y cuarta de la citada edificación.*

*( . . . ) ».*

Esta Resolución fue notificada a (...) el día 10 de noviembre de 2022.

- Con fecha 10 de noviembre de 2022 por (...) se presenta escrito ante la Gerencia Municipal de Urbanismo en el que manifiesta *«en referencia a la legalización recién concedida hoy día 10 de noviembre de 2022, me gustaría hacer constar que me niego en rotundo a que se legalice el uso de vivienda vacacional como venía siendo incluso antes de haber solicitado la legalización de las obras ya realizadas dado que la única entrada es por el zaguán y es entrada única para ambas viviendas por lo que las viviendas que tienen el actual uso vacacional no tienen entrada independiente para acceder a ninguna de sus plantas. La única entrada es por dicho zaguán que compartimos mi vivienda y la de propiedad de (...)»*, y termina solicitando que *«no se legalice el uso de vivienda vacacional en la vivienda recién legalizada con licencia urbanística porque yo que comparto entrada no he dado ningún permiso».*

- Con fecha 2 de diciembre de 2022 por (...) se presenta escrito de alegaciones contra la Resolución de fecha 8 de noviembre de 2022 del Sr. Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, por la que se concede a (...) licencia urbanística para legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en (...), n.º 8, del que se da traslado al Servicio de Disciplina Urbanística de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

- Con fecha 7 de mayo de 2024 (...) solicita que se tramite como recurso de reposición su escrito de fecha 2 de diciembre de 2022 y se anule la Resolución del Consejero-Director del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife de 8 de noviembre de 2022.

- Con fecha 23 de mayo de 2024 se confiere a (...) trámite de audiencia para que formule alegaciones y presente cuantos documentos y justificaciones estime procedente a la vista de que *«la división horizontal de la vivienda unifamiliar original en dos viviendas (planta primera y segunda) no consta legalizada con anterioridad ni se ha acreditado su situación de consolidación en los términos señalados en los informes técnicos municipales del Servicio de Licencias de esta Gerencia Municipal obrantes en el expediente, de fechas 26/05/2021, 15/09/2021 como en el de 18/10/2021».*

- Con fecha 20 de junio de 2024 se presenta escrito de alegaciones por la entidad (...).

- Con fecha 14 de enero de 2025 se emite Informe-Propuesta de Resolución en el que se propone *«estimar el recurso extraordinario de revisión presentado por (...) contra la resolución del Sr. Consejero-Director de esta Gerencia Municipal, de fecha 8 de noviembre de 2022, por la que se otorgó a (...), (...), licencia urbanística para legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en (...), distrito Salud-La Salle, de esta localidad, referencia catastral (...), toda vez que no resulta ajustada a derecho al no encontrarse la edificación en situación d legal de consolidación, debiendo la mercantil interesada proceder a tramitar la legalización de la totalidad del inmueble».*

- Remitida la anterior Propuesta de Resolución junto con el correspondiente expediente administrativo a este Organismo consultivo, con fecha 26 de febrero de 2025 se emitió el Dictamen 100/2025, que consideró no ajustada a derecho la referida Propuesta de Resolución**,** por cuanto no era preceptivo el dictamen al tratarse su objeto de un recurso de reposición y no de un recurso extraordinario de revisión, calificado por error como tal por la propia Administración.

- Mediante Resolución de la Sra. Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife n.º 889/2025, de 20 de marzo, se resolvió *«Inadmitir el recurso de reposición presentado por (...) contra la resolución del Sr. Consejero-Director de esta Gerencia Municipal, de fecha 8 de noviembre de 2022, por la que se otorgó a (...), (...), licencia urbanística para legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en (...), distrito Salud-La Salle, de esta localidad, referencia catastral (...), por Extemporánea».*

## III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan las siguientes actuaciones:

- Mediante Resolución de la Sra. Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife n.º 2207/2025, de 23 de julio, se acordó:

*«PRIMERO.- INCOAR EXPEDIENTE PARA LA DECLARACIÓN DE NULIDAD de la resolución del Sr. Consejero-Director de esta Gerencia Municipal, de fecha 8 de noviembre de 2022, por la que se otorgó a (...), CIF (...), licencia urbanística para legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en (...), distrito Salud-La Salle, de esta localidad, referencia catastral (...), por las circunstancias antes expuestas.*

*SEGUNDO.- ABRIR TRÁMITE DE AUDIENCIA a favor de (...) y (...) para que en el término de quince días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga.*

*(...) ».*

- Conferido el preceptivo trámite de audiencia, se presentaron alegaciones por (...) con fecha 5 de agosto de 2025; y por la entidad (...) con fecha 13 de agosto de 2025.

- Con fecha 27 de junio de 2025 por el Servicio de Planeamiento y Gestión de la Gerencia Municipal de Urbanismo se emitió Informe de Cédula Urbanística, en el que se expone lo siguiente:

*« (...) 1. Planeamiento de aplicación*

*El planeamiento urbanístico de aplicación es el "Texto Refundido de la Modificación del PGOU-92 y Adaptación Básica al Decreto Legislativo 1/2000" (PGOU-05), aprobado definitivamente, de forma parcial, por Acuerdo de la COTMAC adoptado en sesión celebrada el 30 de noviembre de 2005. Dicho Acuerdo se publicó en el Boletín Oficial de Canarias nº 29, de 10 de febrero de 2006. El texto íntegro de la Normativa Urbanística del PGOU-05 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife nº 30, de 1 de marzo de 2006, y los parámetros de ordenación pormenorizada se publicaron en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife nº 23, de 15 de febrero de 2007.*

*(...)*

*2. Determinaciones del PGOU-05*

*(...)*

*A continuación, se exponen las determinaciones establecidas por el PGOU-05 para el Área Perú - Cruz del Señor (Ficha SP-11) donde se sitúa la parcela de referencia.*

*2.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ÁREA*

*ÁMBITO DE APLICACIÓN SALUD – PERÚ*

*ÁREA Perú - Cruz del Señor (SP-8)*

*INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN Plan General – Adaptación Básica del PGOU-92 (PGOU-05) aprobado definitivamente por la COTMAC el 30 de noviembre de 2005.*

*CLASIFICACIÓN DEL SUELO Urbano consolidado (SUC).*

*USO Y TIPOLOGÍA CARACTERÍSTICO Residencial colectiva cerrada*

*USOS PROHIBIDOS*

*● Industrial: se prohíbe la clase A (Industrias) y la clase B (talleres industriales) en categoría 1ª.*

*● Terciario: se prohíben*

*- clase B (comercio) en las categorías 4ª y 5ª.*

*- clase C (oficinas) en la categoría 4ª.*

*- clase D (salas de reunión) en categorías 3ª y 4ª.*

*2.2 CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS DE LA PARCELA*

*TIPO DE EDIFICACIÓN Cerrada.*

*ALTURA Cinco (5) plantas. Se admite, además, una planta de ático en las condiciones que se exponen en las observaciones.*

*OCUPACIÓN 100 % de la parcela con la limitación del fondo máximo edificable.*

*FONDO MÁXIMO EDIFICABLE Veinte (20) metros*

*RETRANQUEOS En el frente hacia la (...) se deben mantener los retranqueos existentes de edificación.*

*A) La parcela se sitúa sobre suelo calificado con el uso Residencial y adscrito a la tipología de Edificación Cerrada, con una altura máxima permitida de cinco (5) plantas.*

*Las Condiciones particulares de la "Zona 2: Edificación Cerrada" están recogidas en el Capítulo 2 del Título Noveno de la Normativa Urbanística del PGOU-05. Los parámetros y condiciones generales de la edificación y de sus relaciones con el entorno se regulan en el Título Décimo de la Normativa Urbanística.*

*La ficha del Área (SP-8) establece que por encima de la altura máxima se permitirá un ático retranqueado según el artículo correspondiente de las Normas Urbanísticas (Condiciones de Forma y Volumen de los Edificios). La cubierta del ático será inaccesible, excepto para el mantenimiento, no permitiéndose sobresalir de ella, cajas de escaleras, ascensor, ni ningún otro tipo de construcción, excepto las propias de instalaciones y chimeneas de ventilación, que tendrán las alturas mínimas exigibles y los depósitos de agua que quedarán protegidos de las vistas, no superándose la altura de 1,50 m. sobre la cubierta.*

*La planta de ático ha de ajustarse a la definición y condiciones que se recogen en el artículo 10.5.6 de la Normativa Urbanística del PGOU-05, (...) .*

*B) Según establece la ficha del área SP-8 del PGOU-05, en el frente de la parcela hay que mantener el retranqueo existente de la edificación hacia la (...).*

*Las Normas Urbanísticas señalan que la configuración y posibilidades de usos del retranqueo se definirá por la normativa particular atendiendo al carácter de cada zona, pero habrá de optarse necesariamente entre la incorporación del espacio de retranqueo a la vía pública como ensanchamiento de la acera o el jardín delantero (espacio esencialmente vegetal dotado de cerramiento en la alineación exterior), según las condiciones establecidas en el art. 10.3.3.*

*(…)*

*Los parámetros y condiciones generales de la edificación y sus relaciones con el entorno están regulados en el Título Décimo de la Normativa Urbanística del PGOU-2005.*

*En relación con el acondicionamiento del espacio de retranqueo hay que aplicar también las disposiciones de la Ordenanza Municipal de Edificación de 2021 y su modificación.*

*C) Según las Normas Urbanísticas del PGOU-05 (art. 9.2.2 Parcela mínima), en la tipología de edificación cerrada la parcela mínima ha de cumplir con las siguientes condiciones dimensionales:*

*"a) Cuando la edificación haya de destinarse a vivienda unifamiliar y servicios indivisibles de la misma (incluso garaje), se admitirá como parcela mínima la que permita desarrollar una vivienda mínima con arreglo a su definición en el art. 8.2.4 de esta normativa. En cualquier caso, debe poder inscribirse en ella un círculo de cuatro (4) metros de diámetro, poseer un frente mínimo de cuatro (4) metros y cumplir con las determinaciones referidas a frente mínimo que se fija en las Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización.*

*b) Cuando la edificación haya de destinarse a viviendas colectivas, servicios de la misma y usos compatibles, según las presentes Normas, regirán los siguientes mínimos:*

*- Frente mínimo: Seis (6) metros.*

*- Superficie mínima: Ochenta (80) metros cuadrados.*

*- Deberá poder inscribirse en ella un círculo de diámetro cuatro (4) metros como mínimo.*

*c) Las parcelas inferiores a las señaladas como mínimas solo podrán edificarse previa reparcelación con los colindantes, salvo que las parcelas con las que colinden en todo su entorno estén construidas conforme a planeamiento hasta dos tercios (2/3) de la edificabilidad máxima autorizada por el mismo. No se admitirá la edificación o reparcelación cuando como consecuencia de ellas hubiera de quedar sin posibilidad de alcanzar las condiciones mínimas alguna parcela colindante.*

*d) El resto de parcelas que no reúnan todas las condiciones fijadas para la mínima, solo podrán edificarse previa reparcelación con alguna de las colindantes de forma que adquieran los mínimos exigibles según los apartados anteriores."*

*(...)*

*D) El Régimen de Usos se regula en el "Título Octavo. Condiciones de Uso" de la Normativa Urbanística del PGOU-05.*

*Respecto a los usos permisibles, el art. 8.1.4 de la Normativa Urbanística del PGOU-05 establece que: " (...) se admitirán los usos no prohibidos en la normativa particular de la zona o sector con los límites establecidos en el art. 7.4.4."*

*El art. 7.4.4 establece respecto a los cambios de uso en suelo urbano consolidado:*

*1. La modificación de los usos pormenorizados que señala el Plan General en el suelo urbano podrá aceptarse cuando no afecte a más del veinte por ciento (20%) de la edificabilidad correspondiente y cumpla las siguientes condiciones:*

*a) Justificarse por relación a los objetivos del Plan aplicables al área de que se trate, según su Memoria.*

*b) Respetar las limitaciones establecidas en las Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización.*

*c) No producir perjuicios a terceros.*

*d) Limitarse a usos no prohibidos en el área y cumplir las condiciones de compatibilidad aplicables.*

*2. No se considerarán cambios de uso a los efectos del párrafo anterior los que supongan el establecimiento del uso característico del área, así como los usos dotacionales comunitarios clase Equipamiento y Servicios Urbanos de Administración Pública, y uso Turístico Modalidad Hotelera (Hotel Ciudad / Hotel Urbano), a pesar de que no queden recogidos expresamente en la sección potencial de la ficha de ordenación correspondiente.*

*En cualquier caso, se habrán de respetar las condiciones establecidas en los apartados a), b), c) y d) del punto anterior.*

*3.En cualquier otro caso la modificación de uso se considerará Modificación del Plan General.*

**La interpretación de este artículo 7.4.4 se realizará de acuerdo con la Instrucción aclaratoria dictada por la Sra. Secretaria Delegada de esta Gerencia Municipal, en fecha 11 de mayo de 2023, pudiendo ser consultada en la página web de este Organismo, a través del siguiente enlace: https:/www.urbanismosantacruz.es/es/instrucciones.*

*4. OTRAS CONSIDERACIONES GENERALES*

*A. Tramitación de Licencias.*

*Para poder edificar, la parcela deberá tener la condición de solar, conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, así como a lo dispuesto en el planeamiento vigente.*

*Será obligatorio la solicitud de las alineaciones y rasantes previo a la tramitación de la licencia de obra nueva de edificación, legalización, demolición, intervención en edificios existentes con afección de la fachada o cualquier otro trámite que pueda tener incidencia en las alineaciones y rasantes establecidas por el planeamiento.*

*B. Ordenanzas Municipales.*

*Deberán tenerse en cuenta las Ordenanzas Municipales de Edificación y su Modificación (aprobadas definitivamente en sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de 29 de octubre de 2021 y publicada en el BOP Nº153 de 22 de diciembre de 2021, y aprobada el 28 de febrero de 2025 y publicada en el BOP Nº41 de 4 de abril de 2025, respectivamente) así como el resto de Las Ordenanzas Municipales vigentes y la Normativa Sectorial del uso que se implante.*

*Las Ordenanzas Municipales están disponibles en la web de la Gerencia, con el siguiente enlace https:/www.urbanismosantacruz.es/es/normas-y-ordenanzas-0.*

*C. Ordenanza Provisional para adaptar el Régimen de usos del PGOU-05 a determinadas circunstancias sobrevenidas.*

*De conformidad con el Auto dictado en fecha 18 de enero de 2023 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda de Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en el seno del procedimiento ordinario nº183/2022, como medida cautelar, desde el 21 de marzo de 2023, se encuentra SUSPENDIDA la aplicación de la "Ordenanza Provisional para adaptar el régimen de usos del PGOU-05 a determinadas circunstancias sobrevenidas", aprobada definitivamente por el Excmo. Ayuntamiento Pleno, en Sesión Ordinaria celebrada el día 28-01-2022. La citada Ordenanza afecta a la categorización de los usos comerciales para adaptarlos a la legislación sectorial vigente, a la delimitación de las áreas de centralidad a las que se refiere el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife y al régimen de cambio de usos en suelo urbano. La aprobación definitiva fue publicada en el BOP Nº56 el 11 de mayo de 2022 y entró en vigor el día 2 de junio de 2022.*

*D. Servidumbre Aeronáuticas.*

*Se advierte que la parcela catastral de referencia se encuentra dentro de un ámbito afectado por las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Tenerife Norte – Los Rodeos.*

*En las zonas incluidas dentro de los ámbitos de servidumbres aeronáuticas se requiere, de forma previa a la ejecución de construcciones, instalaciones o plantaciones, acuerdo previo favorable de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), de acuerdo con lo establecido en el Decreto 584/1972, de Servidumbres Aeronáuticas.*

*(…) ».*

- Con fecha 26 de noviembre de 2025 se dicta Informe-Propuesta de Resolución en el que se propone:

*«PRIMERO.- DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN DEL SR. CONSEJERO-DIRECTOR DE ESTA GERENCIA MUNICIPAL, DE FECHA 8 DE NOVIEMBRE DE 2022, por la que se otorgó a (...), (...), licencia urbanística para la legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en la (...), distrito Salud-La Salle, de esta localidad, referencia catastral (...), al resultar*

*contraria a derecho en aplicación del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por las circunstancias expuestas en los fundamentos de derecho de esta propuesta.*

*(...) ».*

# IV

**1**. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de la potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020).

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

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

*En suma, no cualquier vicio jurídico permite 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.*

*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 plenamente aplicable al caso que nos ocupa.*

*Es, por tanto, el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de 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. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella 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 (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).*

*Por su parte, en el Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que «no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».*

En definitiva, «la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una *«causa general» respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (DCC 449/2017, de 5 de diciembre).

**2.** En el presente caso, se esgrime como causa de nulidad la prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, en virtud de la cual son nulos de pleno derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

Sobre dicha causa de nulidad, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 479/2023, de 17 de noviembre, se ha manifestado:

*« (...) «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 esencialísimas 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.».*

*Como ya este Consejo Consultivo señalaba en el DCC 117/2021, de 11 de marzo, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos se exijan para la validez del acto que determina la adquisición del derecho, sino que resulta preciso distinguir entre «requisitos necesarios» y «requisitos esenciales», de tal forma que no todos los que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de «esenciales» (Dictámenes del Consejo de Estado 2.454/1994, 5.577 y 5.796/1997, 1.530/2002, 741/2004, entre otros), que sólo revestirán tal carácter cuando constituyan los presupuestos inherentes a la estructura definitoria del acto (Dictámenes del Consejo de Estado 351/1996, 5.796/1997 y 2.347/2000, entre otros).*

*Así, sólo podrán considerarse esenciales aquellos requisitos cuya concurrencia sea imprescindible para la configuración del derecho en cuestión. Tales condiciones han de venir definidas de manera conforme a la ley y su infracción afectar de modo grave tanto a la «estructura esencial del acto administrativo como al precepto legal vulnerado» (Dictamen del Consejo de Estado 842/1996 o el ya mencionado Dictamen 117/2021).*

*De esta doctrina se deriva que no basta que se carezca de cualquier género de requisito 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.*

*En otros términos, no basta que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento Jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición, no cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos sean necesarios para la adquisición del derecho. El art. 47.1.f) LPACAP no considera que baste la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste ha de ser esencial, impidiendo que se califique de nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el ordenamiento jurídico, sino sólo a*

*aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiestamente y con palmaria evidencia de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho.*

*El texto del art. 47.1.f) LPACAP nos lleva pues a distinguir entre «requisitos esenciales» y «requisitos necesarios». Si dentro de los primeros se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la medida en que dicha ilegalidad se funda siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico. Esta causa de nulidad, por tanto, debe ser interpretada restrictivamente, porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo.*

*Por las razones esgrimidas debe reservarse la expresión «requisitos esenciales» para aquellos vicios jurídicos en que el acto carece, no de cualquier requisito legal, sino de aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida; de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma».*

**3.** Expuesta la anterior doctrina, en el presente caso se pretende la declaración de nulidad de la Resolución del Sr. Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife de fecha 8 de noviembre de 2022, por la que se otorgó a la entidad mercantil (...) licencia urbanística para la legalización de la ampliación realizada en las plantas tercera y cuarta del edificio sito en la (...) -distrito Salud-La Salle- con referencia catastral (...), por entender que concurre la causa de nulidad prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP.

En este sentido la Propuesta de Resolución considera viciado el acto por concurrir la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.f) LPACAP toda vez que la Resolución de 8 de noviembre de 2022 «se ceñía a la planta tercera y cuarta para destinarla a una vivienda, pero, no amparaba las modificaciones ejecutadas en la planta primera y segunda que tuvieron por objeto el cambio de residencial unifamiliar a residencial colectivo destinándose a una vivienda por planta.

Atendiendo a las alegaciones presentadas por (...) y examinado el expediente que nos ocupa, no consta pronunciamiento ni técnico ni jurídico acerca de la situación urbanística del inmueble dadas las modificaciones sufridas en las plantas primera y segunda que dieron lugar a la división de la vivienda original en dos viviendas, una por planta.

La ausencia de este dato se traduce en una incorrecta valoración de la situación urbanística del inmueble y su consecuente repercusión en el sentido de la resolución que se adopta.

Esta Administración contaba con los antecedentes administrativos de la edificación, entre otros el proyecto original, que junto con la ausencia de expedientes y licencias que amparasen la modificación comentada, determinaba que la edificación no se encontraba en situación de consolidación, como erróneamente se creyó, que es lo que permitió otorgar licencia urbanística para la legalización de la ampliación de las plantas tercera y cuarta.

( . . . )

La división horizontal de la vivienda unifamiliar original en dos viviendas (planta primera y segunda) no consta legalizada con anterioridad ni se ha acreditado su situación de consolidación por (...) con los medios de prueba aportados en el trámite de alegaciones concedido en cumplimiento de lo establecido en el artículo 118 de la Ley 39/2015.

( . . . )

Por tanto, si la división de la vivienda original en dos viviendas una por planta del inmueble que nos ocupa se hubiera realizado con anterioridad al 15 de mayo de 1999 (fecha de entrada en vigor de la Ley 9/1999) implicaría que el inmueble se encontraría en situación de consolidación, sin necesidad de proceder a su legalización, siendo permitidas, entre otras intervenciones, el incremento de volumen o edificabilidad que no sea contrario al planeamiento de aplicación.

A sensu contrario, al no haberse demostrado por (...) que la modificación de la configuración original de la edificación se llevase a cabo antes de la mencionada fecha (15/05/1999), el inmueble se encuentra en situación de fuera de ordenación siendo su régimen jurídico el establecido en el artículo 362 de la Ley 4/2017.

( . . . )

Por tanto, atendiendo a esta circunstancia hubiera procedido denegar la licencia solicitada de la ampliación de la edificación al no permitirse dada la situación urbanística del inmueble

( . . . ) ».

**4.** Expuestos los términos del debate y examinado el expediente administrativo remitido a este Organismo consultivo, constatamos que la entidad (...) presentó solicitud de licencia para la legalización de la ampliación de las plantas tercera y cuarta del edificio sito en la (...), n.º 8 -distrito Salud-La Salle- con referencia catastral (...), la cual, tras diversos requerimientos de subsanación y aclaración que fueron debidamente atendidos por la solicitante, fue concedida por Resolución del Sr. Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife de fecha 8 de noviembre de 2022, en la que se establecía expresamente que «***El***

*objeto de la legalización es la vivienda situada en la planta tercera y cuarta de la citada edificación».*

Como se puede advertir, el objeto de la licencia es claro y no deja lugar a dudas, esto es, la vivienda situada en las plantas tercera y cuarta del edificio sito en la (...), n.º 8.

Conforme al art. 339.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias -en adelante, LSENPC- *«La potestad resolutoria sobre la solicitud de licencias urbanísticas es de carácter reglado y consiste en verificar que la actuación urbanística a realizar o a legalizar se adecua a la legalidad urbanística, habilitando o legalizando, en tal caso, la actuación».*

En el presente caso, la legalidad urbanística a la que se encontraba sujeta la licencia de legalización venía determinada por los siguientes parámetros, tal como se hace constar en el Informe de Cédula Urbanística de 27 de junio de 2025:

*«2.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ÁREA*

*ÁMBITO DE APLICACIÓN SALUD – PERÚ*

*ÁREA Perú - Cruz del Señor (SP-8)*

*INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN Plan General – Adaptación Básica del PGOU-92 (PGOU-05) aprobado definitivamente por la COTMAC el 30 de noviembre de 2005.*

*CLASIFICACIÓN DEL SUELO Urbano consolidado (SUC).*

*USO Y TIPOLOGÍA CARACTERÍSTICO Residencial colectiva cerrada*

*USOS PROHIBIDOS*

*● Industrial: se prohíbe la clase A (Industrias) y la clase B (talleres industriales) en categoría 1ª.*

*● Terciario: se prohíben*

*- clase B (comercio) en las categorías 4ª y 5ª.*

*- clase C (oficinas) en la categoría 4ª.*

*- clase D (salas de reunión) en categorías 3ª y 4ª.*

*2.2 CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS DE LA PARCELA*

*TIPO DE EDIFICACIÓN Cerrada.*

*ALTURA Cinco (5) plantas. Se admite, además, una planta de ático en las condiciones que se exponen en las observaciones.*

*OCUPACIÓN 100 % de la parcela con la limitación del fondo máximo edificable.*

*FONDO MÁXIMO EDIFICABLE Veinte (20) metros*

*RETRANQUEOS En el frente hacia la (...) se deben mantener los retranqueos existentes de edificación.*

*A) La parcela se sitúa sobre suelo calificado con el uso Residencial y adscrito a la tipología de Edificación Cerrada, con una altura máxima permitida de cinco (5) plantas.*

*(...)*

*La ficha del Área (SP-8) establece que por encima de la altura máxima se permitirá un ático retranqueado según el artículo correspondiente de las Normas Urbanísticas (Condiciones de Forma y Volumen de los Edificios). La cubierta del ático será inaccesible, excepto para el mantenimiento, no permitiéndose sobresalir de ella, cajas de escaleras, ascensor, ni ningún otro tipo de construcción, excepto las propias de instalaciones y chimeneas de ventilación, que tendrán las alturas mínimas exigibles y los depósitos de agua que quedarán protegidos de las vistas, no superándose la altura de 1,50 m. sobre la cubierta.*

*(...)*

*B) Según establece la ficha del área SP-8 del PGOU-05, en el frente de la parcela hay que mantener el retranqueo existente de la edificación hacia la (...).*

*(...)*

*C) Según las Normas Urbanísticas del PGOU-05 (art. 9.2.2 Parcela mínima), en la tipología de edificación cerrada la parcela mínima ha de cumplir con las siguientes condiciones dimensionales:*

*" (...)*

*b) Cuando la edificación haya de destinarse a viviendas colectivas, servicios de la misma y usos compatibles, según las presentes Normas, regirán los siguientes mínimos:*

*- Frente mínimo: Seis (6) metros.*

*- Superficie mínima: Ochenta (80) metros cuadrados.*

*- Deberá poder inscribirse en ella un círculo de diámetro cuatro (4) metros como mínimo.*

*(...)*

*D) El Régimen de Usos se regula en el "Título Octavo. Condiciones de Uso" de la Normativa Urbanística del PGOU-05.*

*Respecto a los usos permisibles, el art. 8.1.4 de la Normativa Urbanística del PGOU-05 establece que: " (...) se admitirán los usos no prohibidos en la normativa particular de la zona o sector con los límites establecidos en el art. 7.4.4."*

*(...)*

*4. OTRAS CONSIDERACIONES GENERALES*

*A. Tramitación de Licencias.*

*Para poder edificar, la parcela deberá tener la condición de solar, conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, así como a lo dispuesto en el planeamiento vigente.*

*Será obligatorio la solicitud de las alineaciones y rasantes previo a la tramitación de la licencia de obra nueva de edificación, legalización, demolición, intervención en edificios existentes con afección de la fachada o cualquier otro trámite que pueda tener incidencia en las alineaciones y rasantes establecidas por el planeamiento.*

*B. Ordenanzas Municipales.*

*Deberán tenerse en cuenta las Ordenanzas Municipales de Edificación y su Modificación (aprobadas definitivamente en sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de 29 de octubre de 2021 y publicada en el BOP Nº153 de 22 de diciembre de 2021, y aprobada el 28 de febrero de 2025 y publicada en el BOP Nº41 de 4 de abril de 2025, respectivamente) así como el resto de Las Ordenanzas Municipales vigentes y la Normativa Sectorial del uso que se implante.*

*(...)*

*D. Servidumbre Aeronáuticas.*

*Se advierte que la parcela catastral de referencia se encuentra dentro de un ámbito afectado por las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Tenerife Norte – Los Rodeos.*

*En las zonas incluidas dentro de los ámbitos de servidumbres aeronáuticas se requiere, de forma previa a la ejecución de construcciones, instalaciones o plantaciones, acuerdo previo favorable de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), de acuerdo con lo establecido en el Decreto 584/1972, de Servidumbres Aeronáuticas.*

*(...) ».*

Pues bien, examinado el proyecto urbanístico y la documentación aportada por (...) se constata que la edificación proyectada corresponde a una construcción cerrada destinada a uso residencial colectiva, ubicada en un suelo clasificado como urbano consolidado (SUC), dentro del ámbito denominado Área Perú–Cruz del Señor.

El edificio es de tipología cerrada, con un uso característico exclusivamente residencial colectiva, no estando destinado a otros usos como industriales o terciarios en sus diferentes categorías, conforme a la normativa vigente.

La edificación no sobrepasa la altura máxima permitida para la edificación que es de cinco plantas sobre rasante, permitiéndose, adicionalmente, la incorporación de una planta de ático retranqueado, que deberá ajustarse a condiciones específicas para garantizar la correcta integración volumétrica y funcional del edificio.

En cuanto a la ocupación del terreno, se permite una ocupación total del 100 % de la parcela, con un fondo máximo edificable de 20 metros desde la alineación de fachada, siendo obligatorio mantener los retranqueos existentes hacia la (...), requisitos que cumple el proyecto.

Asimismo, para poder desarrollar una edificación colectiva en esta zona, la parcela debe contar con un frente mínimo de 6 metros y una superficie mínima de 80 m². Además, debe ser posible inscribir un círculo de al menos 4 metros de diámetro dentro de la parcela, requisitos que también son cumplidos por la edificación propiedad de (...).

Además, el proyecto de legalización cumplía no solo con la normativa urbanística que le era de aplicación, sino también con las condiciones de habitabilidad, el Código Técnico de la Edificación y las servidumbres aeronáuticas. A tales efectos, el propio Informe Técnico del Servicio de Licencias de 27 de junio de 2022 informa favorablemente el proyecto exponiendo lo siguiente:

*« (...) Se aclara y corrige en el nuevo expediente de legalización aportado tanto en la memoria como en la documentación gráfica que el objeto de la legalización es la vivienda situada en la planta tercera y cuarta.*

*La vivienda a legalizar cumple con la normativa urbanística que le es de aplicación, con las Ordenanzas de la Edificación de 2017.*

*Respecto a las condiciones de habitabilidad (Decreto 117/2006, de 1 de agosto), se aporta ficha justificativa del cumplimiento de las Condiciones de Habitabilidad conforme a lo dispuesto en los apartados 1.41 y 1.42 del Anexo I del Decreto 11/2006, y plano de planta donde se justifica gráficamente y de acuerdo con la ocupación de la vivienda que nos ocupa lo dispuesto en los apartados 1.41 y 1.42 del Anexo I, los equipamientos mínimos; dimensiones, accesibilidad y movilidad, establecidos en la Tabla 3 para cocinas, cuartos higiénicos y piezas de servicios.*

*Con respecto al cumplimiento Código Técnico de la Edificación (CTE) el expediente de legalización contiene la documentación y especificaciones de acuerdo al artículo 6 y anejo I del Código Técnico de la Edificación RD 314/2006 todo ello referido únicamente a la vivienda que nos ocupa».*

Estableciendo, asimismo, el indicado informe las siguientes conclusiones:

*«Las obras se encuentran incluidas en la zona afectada por Servidumbres Aeronáuticas, contando con el acuerdo favorable de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) de fecha 30 de abril de 2021.*

*Se recuerda lo indicado en el informe técnico emitido con fecha 18 de octubre de 2021, respecto al uso de toda la edificación (residencia colectiva), donde se indicaba que, (...) (...) salvo mejor parecer jurídico, considera que no será en el ámbito del expediente de legalización que nos ocupa, el reconocimiento de un uso consolidado conforme se establece en el art. 361 de la Ley (4/2017) del suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.*

*Por todo lo expuesto se concluye que el expediente de legalización de "VIVIENDA EN PLANTA TERCERA Y CUARTA" resulta FAVORABLE con las normas de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanísticos aplicables, sin perjuicio del resto de informes, autorizaciones y trámites que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable (...) ».*

Por lo expuesto, el proyecto de legalización se ajustaba a los requerimientos esenciales exigidos por la legalidad urbanística, no pudiendo considerarse la necesidad de legalizar la división horizontal de las dos primeras plantas del edificio como requisito esencial para el otorgamiento de la licencia objeto de revisión, toda vez que tal requisito -si bien puede ser necesario conforme a la normativa urbanística de aplicación- no se erige en esencial, esto es, en definitorio de las características del acto sin el cual sería irreconocible, además de imprescindible para la configuración del derecho. Por otro lado, de los informes obrantes en el expediente no consta la imposibilidad de llevar a cabo la legalización de la división horizontal de las dos primeras plantas del edificio, por lo que dicho requisito es susceptible de subsanación.

En relación con esta cuestión, este Consejo Consultivo en su Dictamen 445/2024, de 18 de julio, señaló que:

*«En el presente expediente, pues, lo que debe resolverse es si las determinaciones contenidas en las normas urbanísticas que fijan y definen los parámetros de que se trata (recuérdese: el número de plantas del edificio, su altura máxima, la edificabilidad máxima que puede tener, y su retranqueo a linderos) constituyen o establecen requisitos esenciales para que puedan atribuirse derechos edificatorios al solicitante y luego titular de la licencia, y para que este pueda adquirirlos y construir el edificio.*

*6. Y es imposible no estimar que tales requisitos son esenciales y que su falta vicia la atribución de derechos, pues tales elementos de la edificación proyectada son justamente [sin duda en unión de otros, pero estos siempre de modo indudable], imprescindibles -por*

*usar nuestra propia expresión dicha en los dictámenes citados-para la configuración del derecho y para definir, en lo esencial, la edificación resultante.*

*Un edificio y el derecho a construirlo se define también por otros parámetros acaso también esenciales, como su uso o su ubicación en una cierta porción de la superficie del municipio, pero sin duda alguna se define por su edificabilidad, su altura, el número de sus plantas o su distancia a los linderos. De no entenderse que tales elementos son esenciales, se toleraría la subsistencia de actos administrativos que atribuyen derechos que en realidad no se atribuyen por las leyes, los planes y las normas urbanísticas. Si, como suele recordarse, es la licencia un acto reglado (art. 339 Ley canaria 4/2017), su contenido esencial y también reglado no puede ser sino la atribución de las concretas posibilidades edificatorias que resulten de las leyes, planes y demás normas aplicables. Y para la concreción de tales posibilidades edificatorias resultan esenciales la determinación del número de plantas del edificio resultante, su altura, su edificabilidad y su retranqueo a los linderos y vías inmediatas. (...) ».*

Elementos, todos ellos, cuya concurrencia ha quedado debidamente acreditada en el presente caso, no considerándose incluida entre tales requisitos esenciales la previa legalización de la división horizontal de las plantas primera y segunda del edificio.

Como acierta a sintetizar el Consejo de Estado en su Dictamen 739/2017, de 5 de octubre de 2017, de acuerdo con su reiterada doctrina (entre otros, Dictámenes 1.275/2008, de 25 de septiembre, y 840/2014, de 23 de octubre) que reproduce, esta concreta causa de nulidad de pleno derecho *«debe interpretarse de forma especialmente estricta, para evitar que una interpretación extensiva de ella pueda provocar una desnaturalización del sistema, convirtiendo, dentro de la teoría de la invalidez, la excepción (que son los supuestos de nulidad radical) en la regla general. Por ello, para apreciar la concurrencia de este motivo, se exige el cumplimiento de unos requisitos específicos que van más allá de la producción de cualesquiera infracciones al ordenamiento jurídico».*

**5.** En consecuencia, dada la obligación de interpretar restrictivamente la existencia de las causas de nulidad, ya que suponen el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración, y apreciado que el requisito de legalizar previamente la división horizontal de las plantas primera y segunda del edificio no es un requisito esencial para obtener la licencia de legalización de la ampliación de las plantas tercera y cuarta del mismo, hemos de concluir que no concurre dicha causa de nulidad para proceder a revisar de oficio el acto que nos ocupa, por lo que no se dictamina favorablemente.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la Resolución del Sr. Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife de fecha 8 de noviembre de 2022, por la que otorgó a la entidad mercantil (...) licencia urbanística para legalización de la ampliación realizada en el edificio sito en la (...) -distrito Salud-La Salle- con referencia catastral (...), se considera que no es conforme a derecho, por los motivos indicados en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Siendo desfavorable el Dictamen, de conformidad con lo establecido en el art. 106.1 LPACAP, no se podrá declarar la nulidad de pleno derecho del acto que se pretende.