

Dictamen nº: **288/16**
Consulta: **Alcalde de Serranillos del Valle**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **07.07.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 7 de julio de 2016, sobre solicitud formulada por el alcalde de Serranillos del Valle a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 18.3 d) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de dicha Comisión, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, sobre revisión de oficio del Estudio de Detalle de la calle Madrid con calle Andalucía de Serranillos del Valle.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 16 de junio de 2016 ha tenido entrada en el registro de esta Comisión solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio del Estudio de Detalle de la calle Madrid con calle Andalucía de Serranillos del Valle.

Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha de su entrada, se le asignó el número de expediente 365/16 e inició el cómputo del plazo ordinario de treinta días hábiles previsto para la emisión del dictamen en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de

Madrid (en adelante ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, al letrado vocal D.^a M.^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 7 de julio de 2016.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Serranillos del Valle se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen.

Por escrito presentado en el Registro de Entrada del Ayuntamiento de Serranillos del Valle el dia 24 de enero de 2007, “INVERSIONES 21, S.L.” entregó tres ejemplares del “*Estudio de Detalle solar c/ Madrid c/v c/ Andalucía*” para su tramitación.

En la Memoria de dicho Estudio de Detalle se indica, en cuanto a la situación y emplazamiento (punto 1) que “*se realiza sobre un solar de 3.058 m² situado al noroeste del casco de Serranillos del Valle (Madrid) que limita al sur y al este con la calle Madrid; al oeste con la calle Andalucía y al norte con un área con ordenanza correspondiente a vivienda unifamiliar*

En el punto 2 de la Memoria se establecen las bases legales y planeamiento que se ejecuta: “*El Plan General de Serranillos del Valle fue aprobado definitivamente el 13 de noviembre de 2006. La publicación se realizó en el BOCM el 22 de noviembre de 2006. Dicho suelo está clasificado como Suelo Urbano Consolidado. La Ordenanza a aplicar es la correspondiente a casco histórico. Esta actuación está apoyada por un convenio firmado por el promotor y el Ayuntamiento de Serranillos del Valle*”.

El punto 3 se refiere al objeto y objetivos del Estudio de Detalle. Su objeto es definir alineaciones, rasantes y la ordenación de volúmenes del conjunto y entre sus objetivos se encuentra el de: “*Marcar un área de movimiento que suponga la alineación oficial cuando este transcurre sobre viario público (calle Madrid y calle Andalucía) y un retranque de la edificación cuando este transcurre sobre el lindero norte coincidente con la ordenanza unifamiliar*”.

El punto 3.3, ordenación de volúmenes, regula, entre otros, los siguientes aspectos:

“-3.3.3 Alturas:

La altura máxima sobre rasante permitida, de la edificación principal, es de 6,50 m, no pudiendo superar la altura total de 10 m.

-3.3.5 Cubiertas:

-Los faldones de cubierta no superarán los 30 grados sexagesimales.

-El canto máximo de la cornisa será de 30 cm.

-El vuelo máximo del alero será de 60 cm.

-No se admitirán cambios de pendientes en cubierta ni paramentos verticales en los faldones de cubierta ni sobre la cornisa.

-Los huecos de iluminación del espacio bajo cubierta se resolverán bien mediante huecos en el plano de la cubierta, tipo velux o bien mediante buhardillas cuya anchura máxima (medida exteriormente) será de 1,70 m y la suma de las longitudes totales no superará el 40% del total de la superficie total de cada bloque”.

El día 12 de marzo de 2007 emitió Informe Técnico el Arquitecto Municipal con el siguiente tenor:

"Examinado el Estudio de Detalle promovido por INVERSIONES 21 S.L. en el solar ubicado en la calle Madrid con vuelta a la calle Andalucía, se informa de que el contenido del mismo es compatible con el documento del Plan General de Ordenación Urbana que se encuentra aprobado definitivamente y con el convenio urbanístico suscrito entre el promotor y el Ayuntamiento, en cuanto a alineaciones, rasantes y volumen edificatorio se refiere.

El Plan General establece la ordenanza de casco para este solar, sin embargo el convenio insta a que se desarrolle en aplicación de la ordenanza multifamiliar M-1.

La solución propuesta resulta adecuada, ya que en todo momento trata de adaptarse a un terreno con pendiente hacia el cruce de ambos viales, planteando la edificación de forma escalonada. Se entiende que la rasante fijada en el alzado sobre la que se miden las alturas de cornisa coinciden con las rasantes de las calles Andalucía y Madrid.

Asimismo cumple con las alineaciones y retranqueos a todos los linderos fijados en el convenio.

En cuanto al volumen y la separación entre bloques, cumple con lo establecido en la ordenanza M-1 teniendo en cuenta el escalonamiento de los mismos y estableciendo dicha distancia en un mínimo de 6,50 m. y la distancia de la proyección horizontal del alero de mayor altura. Será dicha ordenanza la que será de aplicación en cuanto a cubiertas, dimensiones, máximos de bloques... También será de aplicación la ordenanza M-1 en cuanto al número plazas de aparcamiento sobre y/o bajo rasante de las que se ha de dotar al

ámbito, que serían 2 plazas/vivienda o 1 ,5 plazas /100 m² construidos. En el planteamiento que se realiza también cumpliría.

En cuanto a los usos parece adecuado entender qué serán compatibles los así establecidos para la ordenanza VC en el cuadro correspondiente.

Con respecto a la edificabilidad, el estudio de detalle justifica como máxima la equivalente a la aplicación de la ordenanza de casco. No es objeto del Estudio de Detalle fijar dicho parámetro, y aunque se entiende que dicha edificabilidad será máxima, tanto en cuanto a este parámetro como en cuanto a las superficies mínimas de las viviendas que se proyecten prevalecerá lo establecido en el convenio.

Con todo ello se informa favorablemente este estudio de detalle”.

Según consta en certificado emitido por la secretaria-interventora del Ayuntamiento de Serranillos del Valle con el visto bueno de la alcaldesa de 11 de mayo de 2007:

“Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria celebrada el día 27 de abril de 2007, ha adoptado el siguiente acuerdo, cuyo tenor literal, copiado del acta de la citada sesión, trascibo a continuación:

8.- APROBACIÓN INICIAL ESTUDIO DE DETALLE SOLAR CALLE MADRID C/V A LA CALLE ANDALUCIA DEL VIGENTE PLAN GENERAL.

(...)

La Junta de Gobierno Local, tras votación (ordinaria) y por unanimidad (tres votos) de sus miembros, en uso de las atribuciones

conferidas por Decreto de la Alcaldía de fecha de 8 de febrero de 20071 de acuerdo con los siguientes antecedentes:

“Primero.- APROBAR con carácter inicial el Estudio de Detalle que tiene por objeto definir las alineaciones, rasantes y ordenación de volúmenes en la Calle San Madrid con vuelta a la calle Andalucía de este municipio.

Segundo.- SOMETER el presente acuerdo a información pública por plazo de veinte días, mediante la inserción de anuncio en el BOCM, en un diario nacional de amplia difusión y en el Tablón de Anuncios Municipal.

Tercero.- PROCEDER a la liquidación de la tasa que en su caso, corresponda, de acuerdo, con lo dispuesto en la Ordenanza Fiscal por expedición de Licencias Urbanísticas.

Cuarto.-NOTIFICAR el presente acuerdo al interesado para su conocimiento y efectos procedentes”.

Los acuerdos adoptados se llevaron a efecto.

Así, fueron objeto de publicación en el diario “*La Razón*” el día 10 de mayo de 2007 y en el “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” (BOCM) de 16 de mayo de 2007. El importe de la liquidación definitiva correspondiente a la tasa por inserciones en el BOCM, relativa a la publicación del anuncio en el BOCM del acuerdo de aprobación inicial del Estudio de Detalle, fue remitida por el Ayuntamiento y entregada al interesado para que procediera a su abono el día 11 de julio de 2007.

La liquidación de la tasa fue aprobada por resolución de la alcaldesa de 17 de mayo de 2007, según consta en certificado de esa misma fecha emitido por la secretaría interventora del Ayuntamiento,

con el visto bueno de la alcaldesa, que fue notificada al interesado el día 19 de mayo.

La notificación del acuerdo de aprobación inicial del Estudio de Detalle al interesado se produjo el día 17 de mayo de 2007.

En una certificación emitida por la secretaría interventora el día 29 de junio de 2007 se recoge que la aprobación inicial del Estudio de Detalle fue sometida a información pública por plazo de 20 días mediante su publicación en el BOCM número 115, de 16 de mayo de 2007 y en el diario “*La Razón*” de misma fecha, sin que se presentase reclamación o alegación alguna durante el citado periodo. Asimismo, certifica que el Pleno del Ayuntamiento en sesión extraordinaria celebrada el día 28 de junio de 2007 (en bolígrafo, aparece corregida la fecha, haciendo constar la de 5 de julio) adoptó, entre otros, el acuerdo de aprobación definitiva del Estudio de Detalle de la c/ Madrid con c/ Andalucía y su publicación en el BOCM.

En la publicación en el BOCM de 14 de agosto de 2007 figura:

“El Ayuntamiento Pleno, en sesión extraordinaria celebrada el día 5 de julio de 2007, adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

Primero.-Aprobar con carácter definitivo el Estudio de Detalle que tiene por objeto definir las alineaciones, rasantes y adecuación de volúmenes en la calle Madrid, con vuelta a calle Andalucía, del vigente Plan General de Serranillos del Valle, en los términos de su Aprobación Inicial.

Segundo.-Publicar el presente acuerdo en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID como establece el artículo 60 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y el

artículo 104.6 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento”.

Este acuerdo se notificó al interesado con fecha de registro de salida del Ayuntamiento el día 13 de julio de 2007.

El alcalde, por Providencia de Alcaldía de 22 de febrero de 2016 dirigida al Secretario Municipal “*Con el fin de resolver dudas generadas sobre la tramitación del Expediente Estudio de Detalle de la Calle Madrid con Calle Andalucía, a través de la presente providencia*” solicita “*Que proceda a realizar informe sobre las posibles irregularidades detectadas en dicho expediente*”.

El Secretario emitió informe (“*Asunto: Calle Madrid con Calle Andalucía*”) el 16 de marzo de 2016 del que podemos destacar las siguientes consideraciones:

“En cualquier caso en fecha 12 de marzo de 2007 se informa por el arquitecto honorífico D...., favorablemente la aprobación inicial de este ED. Curiosamente en el mismo informe se dice que el PGOU establece como ordenanza aplicable para este solar la de Casco, y añade que considera que cumple con la Ordenanza M1, cuando acaba de afirmar que la aplicable es otra. Añade que prevalecerá lo que se establece en un convenio en cuanto a la edificabilidad.

Un Estudio de Detalle, tiene por función, en las áreas y los supuestos previstos por los Planes Generales y, en su caso, los Planes Parciales, la concreta definición de los volúmenes edificables de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y el señalamiento de alineaciones y rasantes.

Es decir se requiere que el PGOU lo haya previsto de forma expresa. Al respecto el PGOU de Serranillos del Valle, publicado en fecha 22 de noviembre de 2006 establece tres ámbitos singulares a

desarrollar por los Estudios de Detalle AS1 (Calle Madrid norte) AS2 (Calle Trébol) y AS3 (Calle Moraleja de Enmedio). Posteriormente en el artículo 3.3 de la normativa establece además de los señalados se podrán solicitar por el Ayuntamiento. Por tanto se trata de una competencia municipal nunca del particular.

Por otra parte el artículo 53 de la ley del suelo de la Comunidad de Madrid establece que el Estudio de Detalle debe comprender manzanas o unidades urbanas equivalentes completas, lo cual no sucede en absoluto en este caso por cuanto se refiere a una parcela o propiedad y no a la totalidad de la manzana.

Por tanto para este solar no hay prevista la posibilidad de ED.

En cualquier caso, la función de un Estudio de Detalle no puede ser cambiar la ordenanza de casco por la M1, puesto que solamente puede realizar definición de los volúmenes edificables de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y el señalamiento de alineaciones y rasantes.

Por tanto el ED contraviene una disposición de carácter superior que establece una ordenanza diferente y una edificabilidad diferente.

No consta informe jurídico en el expediente de aprobación, ni informe de la Comunidad”.

Y, después de describir los trámites del procedimiento, concluye: “*Procede, en consecuencia, que la administración proceda a realizar los trámites para declarar la nulidad de este ED*”.

El Alcalde, el día 21 de marzo de 2016, visto el informe de Secretaría de 16 de marzo de 2016 y teniendo en cuenta la normativa vigente y las evidentes contradicciones entre el Estudio de Detalle aprobado definitivamente el 5 de julio de 2007 con lo dispuesto en la

normativa y el planeamiento municipal, propuso al Pleno del Ayuntamiento la adopción de los siguientes acuerdos:

“PRIMERO.- Iniciar el trámite para declarar la nulidad del Estudio de Detalle de la Calle Madrid con vuelta a la Calle Andalucía.

SEGUNDO.- Dar a los interesados trámite de audiencia por plazo de 15 días donde podrán formular alegaciones y presentar los medios de prueba que convengan a su derecho ante la posible nulidad del estudio de detalle”.

El Secretario del Ayuntamiento emitió, el 11 de abril de 2016, Certificación del acuerdo sobre la Declaración de nulidad de Estudio de Detalle de Calle Madrid con Calle Andalucía, aprobado por el Pleno de fecha 31 de marzo de 2016, acuerdo que fue notificado al interesado el día 12 de abril, al arquitecto redactor el día 15 de abril y fue publicado en el BOCM de 26 de abril de 2016 con el fin de conceder trámite de audiencia.

El día 15 de abril el arquitecto solicitó reunión para obtener información.

En el BOCM de 26 de abril de 2016, figura la publicación para general conocimiento de los acuerdos adoptados por el Pleno municipal el día 31 de marzo de 2016:

“Primero.-Iniciar el trámite para declarar la nulidad de del Estudio de Detalle de la calle Madrid, con vuelta a la calle Andalucía.

Segundo.-Dar a los interesados trámite de audiencia por plazo de quince días donde podrán formular alegaciones y presentar los medios de prueba que convengan a su derecho ante la posible nulidad del estudio de detalle.

Lo que se publica para general conocimiento”.

Figura en el expediente el escrito de alegaciones presentado en el Registro del Ayuntamiento el día 26 de abril, formulado por FFB y JRFB en representación de INVERSIONES 21, S.L. en el que manifiestan que la propia iniciación del expediente les hace suponer las graves irregularidades que pueden afectar al Acuerdo objeto del expediente de nulidad que desconocen y que, indican, constarán en el acuerdo final con el que concluirá el expediente, motivo por el cual se reservan cuantas acciones legales puedan corresponderle al efecto. Alegan, asimismo que, visto el expediente iniciado, es más que evidente la razón que asiste a su empresa en el contencioso interpuesto frente a esa Corporación que inexplicablemente sigue manteniendo su oposición como parte demandada.

Una vez finalizado el trámite de audiencia, el 30 de mayo de 2016 el Alcalde formuló Propuesta al Pleno de la Corporación en la que se recogen los distintos trámites del procedimiento y, respecto al trámite de audiencia, se hace constar que el día 26 de abril se presentó escrito de FFB y JRFB (en representación de la empresa interesada) y respecto a la alegación por los mismos formulada se indica que: “*no se refiere a este expediente sino a un supuesto convenio urbanístico*”. Consta que no se han presentado más alegaciones. La Propuesta al Pleno de la Corporación es de adopción del siguiente acuerdo: “*Declarar la nulidad del Estudio de Detalle de la calle Madrid con la calle Andalucía*”.

Por Decreto de Alcaldía 405/2016, de 30 de mayo, el alcalde resolvió suspender el plazo para resolver hasta la emisión de informe por la Comisión Jurídica Asesora.

No figura la comunicación de dicho acuerdo a los interesados por lo que, si no se hubiera comunicado, el procedimiento habría caducado el día 30 de junio de 2016.

TERCERO.- En tal estado del procedimiento se ha remitido el expediente a la Comisión Jurídica Asesora solicitando la emisión del preceptivo dictamen en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 102.2 de la LRJAP y en el artículo 5.3 f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se ha considerado suficiente.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3 f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, a solicitud del alcalde de Serranillos del Valle a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio *ex artículo 18.3 c)* del ROFCJA.

El artículo 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) regula la revisión de disposiciones administrativas con el siguiente tenor:

“Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2”.

Este precepto prevé, en consecuencia, que una Administración pública de oficio, previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, pueda declarar la nulidad de disposiciones administrativas siempre que concurran los supuestos del artículo 62.2 LRJPAC.

De este modo, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde en todo caso, a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (artículo 4.1 g) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -en adelante, LBRL-, pudiendo 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 (artículo 53 LBRL).

En cuanto a la competencia para resolver, corresponden al Pleno del Ayuntamiento las facultades de revisión de oficio de las disposiciones de carácter general (artículo 123.1 l) LBRL. Nos encontramos, en este caso, ante un Estudio de Detalle cuya aprobación definitiva corresponde al Pleno del Ayuntamiento (artículo 61.5 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en adelante, LSCM).

El procedimiento de revisión ha de iniciarse necesariamente de oficio lo que conlleva que esté sometido a plazo de caducidad, *ex artículo 102.5 de la LRJPAC*, pues “*cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo*”.

El *dies a quo* para el cómputo de ese plazo reside en la fecha del acuerdo de iniciación en virtud de lo dispuesto en el artículo 42.3 a) de la LRJPAC. En dicho sentido la Sentencia de Tribunal Supremo de 20 de

mayo de 2008 precisa, en sede de unificación de doctrina, que la fecha de inicio es la fecha del acuerdo de inicio y no de su notificación.

Ello no obstante, dicho plazo de tres meses puede suspenderse al recabarse dictamen del órgano consultivo pues el artículo 42.5.c) de la LRJPAC establece que “*el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o de distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses*”.

Como se infiere del precepto transcritto, la suspensión del plazo no se produce de modo automático, sino que es preciso que la Administración actuante adopte expresamente un acuerdo de suspensión.

En nuestro caso, la suspensión del plazo para resolver el procedimiento de revisión de oficio se acordó mediante Decreto de Alcaldía 405/2016, de 30 de mayo, si bien no consta su comunicación a los interesados.

Habiéndose incoado el procedimiento el día 31 de marzo, no cabe sino concluir que el procedimiento no estaría caducado siempre que se hubiera comunicado la suspensión a los interesados.

Asimismo, es requisito imprescindible que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tenga lugar previo dictamen favorable del Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, referencia que debe entenderse hecha, a partir de su creación por Ley 7/2015, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. El dictamen, en este supuesto, tiene carácter vinculante.

En materia de procedimiento, es preciso señalar que aunque no lo establezca expresamente el artículo 102.2 de la LRJPAC, se impone la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la LRJPAC, que exige darles vista del expediente a fin de que puedan realizar alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Dicho trámite se ha cumplimentado en el procedimiento en que se enmarca la consulta pues, como hemos analizado en los antecedentes de hecho, se ha concedido audiencia a INVERSIONES 21, S.L., al arquitecto redactor del Estudio de Detalle y se ha publicado en el BOCM. Únicamente han formulado alegaciones los representantes de la mercantil mencionada.

Una vez transcurrido el trámite de audiencia, el 30 de mayo de 2016, el Alcalde formuló Propuesta al Pleno de la Corporación de adopción del siguiente acuerdo: *“Declarar la nulidad del Estudio de Detalle de la calle Madrid con la calle Andalucía”*.

En definitiva, se han cumplido todos los trámites procedimentales legalmente exigidos.

Por último, desde el punto de vista material, el artículo 102.2 LRJPAC, determina que las Administraciones Públicas podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2 de la misma Ley, en cuya virtud:

“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”.

SEGUNDA.- Procede en este momento analizar la cuestión que motiva nuestro dictamen y que consiste en determinar si el Estudio de Detalle tantas veces citado es nulo de pleno derecho.

Conviene, no obstante, recordar, con carácter previo, la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid que ha adoptado la del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, puesta de manifiesto en línea con la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otros, en sus dictámenes 497/09, de 28 de octubre y 592/12, de 31 de octubre, en el sentido de que:

“El punto de partida inexcusable, sostenido ya en otros dictámenes de este Consejo (vid. Dictamen 497/09, de 28 de octubre), es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho”.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2013 (recurso 822/2011):

“La doctrina sentada por este Tribunal, [contenida en sentencias de 18 de mayo de 2010 (casación 3238/2007), 28 de abril de 2011 (casación 2309/2007), 5 de diciembre de 2012 (casación 6076/2009) y 7 de febrero de 2013 (casación 563/2010), entre las más recientes], configura dicho procedimiento como un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya

finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”.

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como señala la sentencia de 17 de enero de 2006 (recurso 776/2001) se trata de confrontar dos exigencias contrapuestas, el principio de legalidad y el de seguridad jurídica por los que solo procede la revisión en “*concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros*”.

En cuanto la potestad exorbitante de la Administración frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de motivos de nulidad corresponde a la Administración como establece la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

En el presente caso, el objeto del procedimiento de revisión está constituido por el Estudio de Detalle citado por lo que, para determinar su nulidad de pleno derecho será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en la disposición a revisar alguna de las causas previstas en el artículo 62.2 de la LRJPAC, esto es, que vulnere la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior.

Con carácter previo debemos analizar su naturaleza jurídica, cuestión sobre la que podemos afirmar que resulta pacífica su consideración como instrumento de planeamiento y, por tanto, como

disposición de carácter general. En este sentido la jurisprudencia es unánime.

La LSCM regula entre los instrumentos que comprenden los Planes de Ordenación Urbanística de planeamiento de desarrollo, los Estudios de Detalle (artículo 34.2 b) 3).

El artículo 53 LSCM regula su función y límites de manera que:

“1. El Estudio de Detalle, que deberá comprender manzanas o unidades urbanas equivalentes completas, tiene por función, en las áreas y los supuestos previstos por los Planes Generales y, en su caso, los Planes Parciales, la concreta definición de los volúmenes edificables de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y el señalamiento de alineaciones y rasantes.

2. En el cumplimiento de su función, los Estudios de Detalle:

a) Podrán delimitar espacios libres y/o viarios en los suelos edificables objeto de su ordenación como resultado de la disposición de los volúmenes, pero los mismos tendrán carácter de áreas interiores vinculadas a los suelos edificables, sin conformar espacios con uso pormenorizado propio.

b) En ningún caso podrán alterar el destino del suelo, incrementar la edificabilidad y desconocer o infringir las demás limitaciones que les imponga el correspondiente Plan General o Parcial.

c) En ningún caso podrán parcelar el suelo”.

Significativa resulta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de octubre de 2010 (recurso 1428/09) al pronunciarse sobre la naturaleza y funciones del Estudio de Detalle:

"Para resolver esta cuestión hay que partir de la naturaleza jurídica de los estudios de detalle, y así Pero, además, incluso aunque se obviase la excepción, como el Estudio de Detalle tiene por función la definición de los volúmenes edificables de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y el señalamiento de alineaciones y rasantes (vid. art. 56 de la LSM) no es instrumento idóneo para la categorización del suelo urbano, función que corresponde en monopolio el planeamiento general."

El Estudio de Detalle es un instrumento de ordenación urbanística que completa o adapta determinaciones establecidas en los Planes Generales y Parciales. Su objeto consiste en prever o reajustar el señalamiento de alineaciones y rasantes y en la ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan del que traiga causa el Estudio de Detalle. Estamos ante una figura complementaria o derivada del planeamiento cuya finalidad primordial consiste en dotar de flexibilidad al planeamiento al poder adaptarlo a la realidad urbanística mediante una tramitación rápida.

Los Estudios de Detalle participan de la naturaleza jurídica de los Planes de Ordenación Urbana, aunque "sean una especie de apéndice del planeamiento, son planeamiento y en cuanto tal son norma" (STS de 26 de junio de 1989, Ar. 4891).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, con base en la legislación estatal pero aplicable con la legislación autonómica de Madrid, ha descrito al Estudio de Detalle como "el último escalón con relación a los Planes de Ordenación" (S. de 26 y 29 de abril de 1985, Ar. 2239 y 3529), o como "el último eslabón o nivel de planeamiento" (S. de 9 de julio de 1985, Ar. 3887). Se le ha considerado como "una pieza intermedia entre los Planes de Ordenación y las licencias" (en la mencionada S. de 9 de julio de 1985); se ha dicho que la suya "es una función subordinada a la de los distintos Planes" (S. de 29 de

abril de 1985, Ar. 3529) y que tiene "una misión humilde de adaptación y complemento" (S. de 30 de septiembre de 1980, Ar. 3497).

El Estudio de Detalle podrá crear los nuevos viales que precise la remodelación tipológica o morfológica del volumen ordenado, pero ha de tratarse de viales interiores, sin que pueda extenderse a la red viaria destinada a los futuros enlaces en las calles ya existentes. Así se dispone en la STS de 22 de diciembre de 1.998.

Los límites del Estudio de Detalle, siguen siendo prácticamente los mismos que en la legislación estatal: no puede alterar la composición de volúmenes y la forma de la edificación en las áreas consolidadas; no puede ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones de ordenación de los predios colindantes; no puede reducir ni suprimir viales ni suelo dotacional; no puede transferir edificabilidades entre manzanas; no puede aumentar el aprovechamiento urbanístico de su ámbito, con la salvedad hecha anteriormente de que se puedan crear viales interiores y suelo dotacional público que exija la remodelación de volúmenes.

El resto de límites, los impondrá la propia regulación del Plan que prevea el Estudio de Detalle, que no podrá incumplir las normas específicas que para su redacción se hayan previsto, lo que puede suponer un aumento de las determinaciones a establecer por el Estudio de Detalle, por ejemplo, en las alturas, el número de plantas o en la tipología de las edificaciones si el Plan no ha querido concretarlo en ese momento.

El Estudio de Detalle no podrá tener carácter innovativo y, por lo tanto, no podrá regular aquellos aspectos que no hayan sido contemplados por los Planes. Existiendo una mínima regulación de los aspectos en los que incida el Estudio de Detalle, este instrumento

urbanístico podrá concretar, adaptar, incluso elegir entre las posibilidades que se contemplen en los Planes.

Expuesta la naturaleza del Estudio de Detalle, puede concluirse que no puede vincularse la aprobación del estudio de detalle al desarrollo de gestión, fruto de un convenio aunque se trate de un único propietario, y no es ajustado a derecho condicionar la aprobación definitiva de un estudio de detalle, a la aceptación del convenio urbanístico en el que el Ayuntamiento le impone una serie de obligaciones consistentes en obras de ejecución, consistente en prolongación de la calle, y acondicionamiento exterior, pues hay esas obligaciones serán las que correspondan al recurrente en el desarrollo urbanístico posterior, y será entonces cuando se decida si son procedentes o no, razones que sin más conducen a la estimación del presente recurso contencioso administrativo”.

En el mismo sentido, el Tribunal Supremo, en sentencia de 3 de octubre de 2013 (RC 3727/2011), con cita de sentencias anteriores manifiesta:

“...siendo la actuación impugnada un estudio de detalle, su naturaleza jurídica como instrumento de planeamiento, y por tanto como disposición general -que ha señalado reiteradamente esa Sala (entre otras, en las STS de 20 de marzo 2003, Rec. Cas. nº 1386/2000; 13 de diciembre de 2002, Rec. Cas. nº 3557/1999, 26 de diciembre de 2007, Rec. Cas. nº 106/2004 y 8 de noviembre de 2012, Rec. Cas. nº 3023/2010)-...”.

En el supuesto objeto de dictamen, como hemos señalado en los antecedentes de hecho, el Plan General de Ordenación Urbana de Serranillos del Valle se publicó en el BOCM de 22 de noviembre de 2006 y los efectos de su entrada en vigor fueron, entre otros: la vinculación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones al

destino que resulte de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación; la obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones por todos los sujetos, públicos y privados, siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación (artículo 64 a) y c) LSCM).

El Estudio de Detalle se presentó en el Registro del Ayuntamiento el día 24 de enero de 2007, con posterioridad a la aprobación del Plan General. En su Memoria en el apartado “Bases legales y planeamiento que se ejecuta” se indica que se trata de suelo clasificado como urbano consolidado, que la Ordenanza a aplicar es la correspondiente a casco histórico y que esta actuación está apoyada por un convenio firmado por el promotor y el Ayuntamiento de Serranillos del Valle.

El convenio no figura en el expediente remitido a esta Comisión, no obstante, resulta necesario tener en cuenta la regulación que contiene la LSCM en virtud de la cual: *“Serán nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios que contravengan, infrinjan o defrauden objetivamente, en cualquier forma, normas imperativas legales o reglamentarias, incluidas las del planeamiento urbanístico, en especial las reguladoras del régimen urbanístico del suelo y de los deberes de los propietarios de éste”* (artículo 243.3).

El Arquitecto Municipal informa que el contenido del Estudio de Detalle es compatible con el Plan General de Ordenación Urbana aprobado definitivamente y con el convenio suscrito entre el promotor y el Ayuntamiento. Afirma, de igual modo, que *“El Plan General establece la ordenanza de casco para este solar, sin embargo el convenio insta a que se desarrolle en aplicación de la ordenanza multifamiliar M-1”*. En este sentido, se asevera que al volumen y la separación entre bloques, cubiertas, dimensiones máximas de bloques y número de plazas de aparcamiento resultan de aplicación la ordenanza M-1. Con respecto a la edificabilidad, indica que el Estudio de Detalle justifica como máxima

la equivalente a la aplicación de la ordenanza de casco pero afirma que tanto en la edificabilidad como en las superficies mínimas de las viviendas prevalecerá lo establecido en el convenio.

El Secretario del Ayuntamiento considera en su informe de 16 de marzo de 2016 que debe declararse la nulidad de este Estudio de Detalle pues para este solar no hay prevista la posibilidad de Estudio de Detalle en el Plan General de Ordenación Urbana, porque la función de un Estudio de Detalle no puede ser cambiar la ordenanza de casco por la M1, toda vez que este instrumento solamente puede realizar definición de los volúmenes edificables de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y el señalamiento de alineaciones y rasantes, por lo que, concluye, contraviene una disposición de carácter superior que establece una ordenanza diferente y una edificabilidad diferente.

Analizado el Plan General de Ordenación Urbana se observa que, efectivamente, al solar sobre el que se realiza el estudio de detalle resulta de aplicación la ordenanza 1 VC casco histórico mientras que la ordenación de volúmenes establecida en el Estudio de Detalle en cuanto a alturas y cubiertas son acordes con los parámetros establecidos en la ordenanza 3 M Multifamiliar y, en consecuencia, no coincidentes con los que se prevén en la ordenanza de casco histórico.

Item más, en el Estudio de Detalle se contempla entre sus objetivos “*un retranque de la edificación cuando este transcurre sobre el lindero norte...*” mientras que en la ordenanza de casco histórico se establece expresamente que “*En obras de nueva planta la edificación principal deberá construirse con la línea de fachada sobre alineación exterior no permitiéndose retranqueos, salvo en obras de rehabilitación o para salvar algún elemento protegido*”.

De todo lo anterior, podemos deducir que el Estudio de Detalle contraviene las normas del Plan General de Ordenación Urbana, norma

jerárquicamente superior, vulnerando así lo establecido en dicho Plan y en la LSCM.

Al concurrir la causa prevista en el artículo 62.2 de la LRJPAC procede la revisión de oficio del Estudio de Detalle.

En este sentido se pronuncia la jurisprudencia. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2015 (RC 1655/2013):

"En efecto, en el citado fundamento segundo de la sentencia, se examina la naturaleza jurídica del Estudio de Detalle, reconociéndole, de acuerdo con la jurisprudencia que cita, naturaleza asimilada a las disposiciones de carácter general. A igual conclusión llega tras el examen de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y especialmente de su artículo 62.2 , lo que la lleva a sostener no sólo que "no cabe duda que el estudio de detalle de continua referencia incurre en causa de nulidad de pleno Derecho, por vulnerar una norma imperativa de la Ley de Costas y así procederá declararlo " sino que " una vez declarada tal nulidad del estudio de detalle, parece evidente que su consecución será la declaración de nulidad de las licencias concedidas a su amparo ".

No ofrece, pues, duda que el criterio de la Sala, en relación con la revisión de oficio instada es amparar la acción de nulidad interesada contra una disposición de carácter general, -el Estudio de Detalle- y como consecuencia la declaración de nulidad de las licencias concedidas a su amparo".

De igual modo, la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de enero de 2014 (RC 1361/2011) señala:

"Con reiteración nos hemos pronunciado sobre la naturaleza jurídica de los Estudios de Detalle, considerándolos como instrumentos de planeamiento.

(...)

Por su parte, en la STS de 14 de julio de 2010 (RC 3924/2006), siguiendo lo expuesto en la anterior STS de 14 de octubre de 2009 hemos expuesto, en relación con un Estudios de Detalle, que "Centrado así el objeto de nuestro análisis, hemos de señalar que el Tribunal a quo ha justificado su declaración de nulidad del Estudio de Detalle precisamente por la falta de eficacia del Plan General de Ordenación Urbana al no haberse publicado sus normas urbanísticas cuando el Ayuntamiento aprobó, con carácter definitivo, el indicado Estudio de Detalle, que, con expresión acuñada por la jurisprudencia de esta Sala, constituye el último eslabón de los instrumentos de ordenación. El razonamiento de la Sala sentenciadora es diáfano, al expresar que la falta de vigencia del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de La Roca del Vallés cuando se aprobó definitivamente el Estudio de Detalle, que desarrollaba dicho Plan General, es determinante de la nulidad de pleno derecho de ese Estudio de Detalle por carecer de eficacia aquél, mientras que respecto del propio Estudio de Detalle, como planeamiento de desarrollo o derivado, la consecuencia es la nulidad de pleno derecho por carecer de soporte normativo, según el concepto incorporado al artículo 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, que sanciona con nulidad radical o de pleno derecho los vicios o defectos de las disposiciones de carácter general, a diferencia de los actos administrativos que pueden incurrir en nulidad radical o mera anulabilidad de acuerdo con lo establecido en los artículos 62.1 y 63 de la misma Ley"

Por último, a juicio de esta Comisión, no concurren los límites del artículo 106 de la LRJPAC dadas las características de la disposición.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Procede acordar la revisión de oficio del Estudio de Detalle de la calle Madrid c/v calle Andalucía aprobado definitivamente por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Serranillos del Valle de fecha 5 de julio de 2007.

El presente Dictamen es vinculante.

Madrid, a 7 de julio de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 288/16

Sr. Alcalde de Serranillos del Valle

Pza de España, 1 – 28979 Serranillos del Valle