

Dictamen nº: **130/08**
Consulta: **Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **26.11.08**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 26 de noviembre de 2008, sobre solicitud formulada por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f) 2.º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra de 29 de abril de 2004 que aprueba el Estudio de Detalle correspondiente a las parcelas aaa y bbb de la manzana catastral ccc.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- A través del registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, tuvo entrada el pasado día 19 de septiembre, asignándosele el nº 112/08, petición de dictamen procedente del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con la solicitud formulada por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra en fecha 27 de febrero de 2008 respecto del expediente de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de esa Corporación Municipal de 29 de abril de 2004, que aprobaba definitivamente el Estudio de Detalle correspondiente a las parcelas aaa y bbb de la manzana catastral ccc.

Por razón de la materia, ha correspondido su ponencia a la Sección I, presidida por el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 26 de noviembre de 2008.

Comprobado, tras el examen del expediente, que no se habían adjuntado las Normas Subsidiarias de Miraflores de la Sierra, absolutamente imprescindibles para la emisión del dictamen, se requirió su envío formalmente del Ayuntamiento, cumplimentándose esta petición mediante escrito del Alcalde-Presidente fechado el día 13 de los corrientes – registrado de entrada en el Consejo Consultivo el mismo día-, al que se acompañaba en soporte digital las normas urbanísticas solicitadas.

A partir de la citada fecha, debe computarse el plazo para la emisión del dictamen, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno 26/2008, de 10 de abril.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, interesa destacar los siguientes hechos que resultan relevantes para la emisión del dictamen solicitado:

1.- Con fecha 16 de abril de 1997 se aprobaron las Normas Subsidiarias de Miraflores de la Sierra.

2.- El 29 de abril de 2004 se aprobó definitivamente por el Pleno de ese Ayuntamiento el Estudio de Detalle correspondiente a las parcelas aaa y bbb de la manzana catastral ccc, promovido por la mercantil A. La aprobación de dicho Estudio de Detalle –cuya copia se adjunta con el expediente- se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 7 de junio de 2004.

3.- Con fecha 11 de enero de 2005 se otorgó licencia de obra para la construcción de 59 viviendas, 68 plazas de garaje y 80 trasteros en la Calle B a favor de A.

4.- El 7 de octubre de 2006, girada visita de inspección al municipio por inspectores urbanistas de la Comunidad de Madrid adscritos a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se comprueba que, en la manzana situada en la c/ B nº ddd de Miraflores de la Sierra se está procediendo a la referida construcción, que se encuentra todavía en fase de ejecución. Por dichos funcionarios, se solicita formalmente documentación referente al Estudio de Detalle y las licencias otorgadas. Dicha solicitud de información tiene entrada el día 20 de octubre de 2006 en la mencionada Consejería.

5.- El 31 de octubre de 2006 se emite informe técnico por los inspectores de urbanismo adscritos a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en el que se recogen, en lo que aquí interesa, las siguientes determinaciones:

“1.- Los terrenos donde se llevan a cabo las obras están clasificados como suelo urbano por las Normas Subsidiarias de Miraflores de la Sierra, con ordenanza de aplicación MC casco urbano, con los siguientes parámetros de obligado cumplimiento:

1.1.- Tipología de edificación de manzana cerrada.

1.2.- Fondo máximo edificable de 12 metros.

1.3.- Número máximo de plantas, tres, si son tres las plantas en más del 50% de la manzana y calles, superior o igual a 8 metros.

2.- El Estudio de Detalle aprobado con fecha 29 de abril de 2004 crea un nuevo Viario Público, que no figura en los Planos de Ordenación de las Normas Subsidiarias. Como consecuencia de la creación de esta calle,

al aumentar los fondos edificables de 12 metros, aumenta la superficie edificable, que según la Memoria del Estudio de Detalle pasa de 1311, 75 m² a 1458,77 m²”.

En dicho informe técnico, se da cuenta de que el Estudio de Detalle incumple lo dispuesto en la normativa urbanística en un doble aspecto: 1º El ámbito de actuación no abarca una manzana completa; 2º Se crea un Viario Público, con lo que se aumenta el fondo edificable y, en consecuencia, el total de la superficie edificable.

TERCERO.- Por la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se dicta Resolución de 8 de noviembre de 2006, por la que se requiere formalmente de anulación al Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra, para que deje sin efecto el Estudio de Detalle aprobado en sesión de 29 de abril de 2004, y proceda, consiguientemente, a la anulación de la licencia de obras otorgada con fecha 11 de enero de 2005, todo ello al amparo del artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), por considerar que dicho acuerdo y acto, respectivamente, vulneran, entre otros y por lo que aquí interesa, los artículos 197 y 201 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

CUARTO.- Atendiendo al citado requerimiento procedente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el Alcalde de Miraflores de la Sierra se dicta Acuerdo en fecha 9 de febrero de 2007, en el cual se resuelve iniciar expediente de declaración de lesividad del Estudio de Detalle aprobado por el Pleno el 29 de abril de 2004, así como expediente de revisión de la licencia otorgada a A y que trae causa del mencionado Estudio de Detalle. En dicho Acuerdo se adopta la decisión de suspender cautelarmente la eficacia de la licencia otorgada, paralizando los actos de edificación o usos del suelo realizados a su amparo, otorgando a la mercantil A plazo para alegaciones. Una vez transcurrido el mismo, se

elevantarían los expedientes a la consideración del Pleno, a efectos de que se dictara la correspondiente declaración de lesividad, y se remitieran a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Dicho Acuerdo del Alcalde es notificado a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, así como a A.

QUINTO.- Girada visita de inspección por los servicios técnicos municipales el 19 de abril de 2007 a las obras en cuestión para comprobar si se está cumpliendo la orden de paralización de las mismas acordada por la Alcaldía, se comprueba que las obras continúan ejecutándose. En vista de lo cual, se dicta Decreto de Alcaldía-Presidencia el 23 de abril de 2007, que certifica el Secretario, acordando: *“Que por los Agentes de la Policía Local, y dado que no se ha procedido a cumplir voluntariamente la orden de paralización, se proceda al precinto de las obras, con retirada, en su caso, de la maquinaria y materiales que estuvieran empleándose en las obras (...)”*.

Respecto del Acuerdo de inicio del expediente de revisión del Estudio de Detalle y de la licencia de obras, así como de la orden de paralización de las mismas y su precinto cautelar, A presenta escrito de alegaciones el 4 de mayo de 2007.

SEXTO.- Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 10 de mayo de 2007 –certificado por el Secretario– se resuelve desestimar las alegaciones presentadas por A; declarar la lesividad del Estudio de Detalle de las parcelas aaa y bbb de la manzana catastral ccc aprobado definitivamente el 29 de abril de 2004; e interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

SÉPTIMO.- No obstante el Acuerdo anterior, a la vista del informe emitido por el Asesor Jurídico de Miraflores de la Sierra el 12 de septiembre de 2007 en que se concluye que resulta más conveniente para el interés público municipal por motivos económicos instar el procedimiento de revisión de oficio del citado Estudio de Detalle, al amparo del artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP), el Pleno del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra en sesión celebrada el 21 de septiembre de 2007 –según certificación de la Secretaría– adopta el Acuerdo de modificar el anteriormente adoptado en fecha 10 de mayo de 2007.

Así, en el Acuerdo de 21 de septiembre se resuelve dejar sin efecto la declaración de lesividad del Estudio de Detalle aprobado el 29 de abril de 2004, retirar el recurso contencioso-administrativo interpuesto e iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Estudio de Detalle tantas veces citado. En el mismo Acuerdo se resuelve notificar esta decisión a los interesados, así como dar traslado del expediente a la Comunidad de Madrid, a efectos de solicitar dictamen del Consejo Consultivo autonómico.

A la vista de los hechos anteriores, cabe hacer las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de Creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, *“El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre (...) 2.º Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos*

en las leyes”. Como es sabido, la posibilidad de recabar dictámenes del Consejo Consultivo está abierta desde el pasado 1 de septiembre del año en curso.

La solicitud de dictamen del Consejo Consultivo se ha hecho llegar a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley 6/2007, del Consejo Consultivo, por ser aquél el competente en materia de relaciones con la Administración Local.

SEGUNDA.- Antes de entrar en el fondo del asunto sometido a dictamen, debe precisarse que el procedimiento seguido para la revisión de oficio del Estudio de Detalle, es el contemplado en el artículo 102.2 de la LRJAP –en la redacción dada, como a todo el Título y Capítulo del que forma parte, por la Ley 4/1999, de 13 de enero– en dicho artículo, se establece lo siguiente:

“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”.

Por remisión, el artículo 62.2 de la LRJAP –que debe su redacción a la misma Ley citada– dispone que: *“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 las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.*

El Estudio de Detalle posee naturaleza reglamentaria, como ha declarado en numerosas ocasiones la jurisprudencia. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo,

Sección 5ª; nº de recurso 1386/2000) se pronuncia en los siguientes términos:

“La sentencia recurrida, partiendo de la base de la naturaleza del Estudio de Detalle como disposición de carácter general y valor reglamentario, sostiene que no puede quedar sujeta al procedimiento revisorio establecido en el artículo 102 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común núm. 30/92 de 26 de noviembre, que únicamente se refieren a los actos o resoluciones administrativas pero no a las disposiciones normativas de carácter general, como la aquí contemplada”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; nº de recurso 7329/1992), afirma al respecto de la naturaleza reglamentaria de los Estudios de Detalle lo siguiente: *“La naturaleza subordinada que en la ordenación urbanística presentan los Estudios de Detalle, no les permite acometer otros objetivos, como taxativamente establece el artículo 14 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1.976, que los de prever o reajustar el señalamiento de alineaciones y rasantes o la ordenación de los volúmenes, de acuerdo con las especificaciones del Plan, pero no alterar las determinaciones que sobre el uso de las fincas se contengan en aquél”.*

De lo dicho se desprende que el vehículo procedimental para instar la revisión del Estudio de Detalle aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra celebrado el 29 de abril de 2004, es el contemplado en el apartado 2 del artículo 102 de la LRJAP, introducido tras la reforma de 1999, procedimiento que, a diferencia del previsto en el apartado 1 para la revisión de los actos administrativos incurso en causa de nulidad radical o de pleno derecho, sólo podrá iniciarse de oficio y nunca a instancia de parte.

TERCERA.- Una vez sentado que el procedimiento a seguir para decretar la expulsión de la vida jurídica del instrumento de planeamiento de cuya revisión se trata es el previsto en el artículo 102.2 de la LRJAP, debemos pasar a considerar las cuestiones de orden procedimental que el presente caso plantea. La primera de ellas es la atinente al plazo para resolver.

Cuando el procedimiento se ha iniciado de oficio –única opción posible, como acabamos de ver, si tiene por objeto disposiciones de carácter general– *“el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo”* (artículo 102.5 de la LRJAP).

En el caso sometido a dictamen, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra resolviendo iniciar el expediente de revisión de oficio del Estudio de Detalle de las parcelas aaa y bbb de la manzana catastral ccc aprobado el 29 de abril de 2004, se adoptó el 21 de septiembre de 2007. Luego, debió haber concluido antes del 21 de diciembre del mismo año.

Sin embargo, consta en el expediente que no es hasta el 27 de febrero de 2008 cuando se recaba, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, dictamen del Consejo de Estado (aún no había empezado a funcionar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid), que es preceptivo en los procedimientos de revisión de oficio.

Por tanto, y a pesar de que el plazo para la emisión del dictamen por parte del órgano consultivo, suspende el plazo general para resolver, dado que su dictamen tiene en estos casos carácter preceptivo y vinculante –en aplicación de la regla contenida en el artículo 42.5.c) de la LRJAP–, al haberse recabado este dictamen ya fuera del plazo de los tres meses que señala el artículo 102.5, se puede decir que el procedimiento estaba caducado, debiendo analizarse más adelante si concurre o no causa de nulidad para reiniciarlo nuevamente. En efecto, dado que la nulidad de

pleno derecho puede invocarse en cualquier tiempo –y no está sujeto al plazo de prescripción de cuatro años, como sucede con la anulabilidad (cfr. artículos 63 en relación con artículo 103.2 de la LRJAP)–, siempre sería posible iniciar un nuevo expediente de revisión de oficio si existe causa legal para ello.

Por otro lado, debe apuntarse a que el Acuerdo del Pleno de 21 de septiembre de 2007, por el que se iniciaba el mentado expediente de revisión de oficio del Estudio de Detalle, no se notificó –al menos, así no consta– al interesado, A, titular de la licencia de obras otorgada al amparo del citado instrumento de planeamiento, obras que están actualmente paralizadas y precintadas por orden del Ayuntamiento. La necesidad de darle trámite de audiencia viene impuesta con carácter general por el artículo 84 de la LRJAP, que contempla como necesario dicho trámite en todos los procedimientos –en aplicación del mandato contenido en el artículo 105 c) de la Constitución Española de 1978–, a efectos de que los interesados puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos e intereses en plazo no inferior a diez días ni superior a quince.

No se puede considerar cumplido dicho trámite con el escrito de alegaciones presentado por A en fecha 4 de mayo de 2007 (fecha de registro en el Ayuntamiento), dado que dicho escrito fue presentado en relación con el procedimiento para la declaración de lesividad del Estudio de Detalle y de la licencia de obras otorgada a la mercantil, ya que dicho procedimiento para la declaración de lesividad acordado por el Pleno del Ayuntamiento en fecha 10 de mayo de 2007 fue dejado sin efecto por el Acuerdo posterior de 21 de septiembre del mismo año.

De modo que, en el caso de concurrir causa de nulidad de pleno derecho que justificase la revisión de oficio del mencionado Estudio de Detalle, sería necesario iniciar un nuevo procedimiento, en el curso del cual debería

darse traslado para alegaciones a A, notificándole, asimismo, la remisión del expediente para dictamen del Consejo Consultivo, a efectos de que pudiese operar la suspensión del plazo para la resolución del procedimiento, tal y como exige el artículo 42.5.c) de la LRJAP.

CUARTA.- En el caso presente se debe analizar si el Estudio de Detalle de cuya revisión se trata, adolece de causa de nulidad radical de las previstas en la Ley, que justifique su expulsión del ordenamiento jurídico, a través del recurso a este procedimiento extremo de la revisión de oficio, concebido en nuestro ordenamiento como verdadera última *ratio*, para los casos en que, por los medios o procedimientos ordinarios, no pueda obtenerse la finalidad perseguida.

Como se dijo anteriormente, el artículo 102.2 de la LRJAP, permite revisar de oficio las disposiciones administrativas de carácter general en los supuestos previstos en el artículo 62.2. Y en este último precepto, se contempla como causa de nulidad de tales disposiciones, entre otros supuestos, el de que aquéllas “*vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior*”. De las causas de nulidad que menciona, ésta sería evidentemente la que viciaría la norma de cuya revisión se trata, debiendo analizarse si el Estudio de Detalle de las parcelas aaa y bbb de la manzana catastral ccc aprobado por el Pleno de Miraflores de la Sierra el 29 de abril de 2004, vulnera las determinaciones contenidas en el instrumento de planeamiento de rango superior, en este caso, las Normas Subsidiarias del municipio, aprobadas el 16 de abril de 1997.

Para analizar esta cuestión, debemos partir de lo que en nuestro ordenamiento jurídico vigente se establece a propósito de las funciones y contenido de los Estudios de Detalle.

La primera norma a considerar es el artículo 65 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico, todavía vigente), conforme al cual:

“Artículo 65. 1. Los estudios de detalle podrán formularse con la exclusiva finalidad de:

a) Establecer alineaciones y rasantes, completando las que ya estuvieren señaladas en el suelo urbano por el Plan General, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento o Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, en las condiciones que estos documentos de ordenación fijen, y reajustar y adaptar las alineaciones y rasantes previstas en los instrumentos de ordenación citados, de acuerdo igualmente con las condiciones que al respecto fijen.

b) Adaptar o reajustar alineaciones y rasantes señaladas en Planes Parciales.

c) Ordenar los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan General o de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento en suelo urbano, o con las propias de los Planes Parciales en los demás casos, y completar, en su caso, la red de comunicaciones definida en los mismos con aquellas vías interiores que resulten necesarias para proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en el propio estudio de detalle.

2. La posibilidad de establecer alineaciones y rasantes a través de estudios de detalle se limitará a las vías de la red de comunicaciones definidas en el Plan o Norma cuyas determinaciones sean desarrolladas por aquél.

3. En la adaptación o reajuste del señalamiento de alineaciones y rasantes del Plan General, Normas Complementarias y Subsidiarias, Plan Parcial o Proyecto de Delimitación, no se podrá reducir la anchura del espacio destinado a viales ni las superficies destinadas a espacios libres. En ningún caso la adaptación o reajuste del señalamiento de alineaciones

podrá originar aumento de volumen al aplicar las ordenanzas al resultado de la adaptación o reajuste realizado.

4. La ordenación de volúmenes no podrá suponer aumento de ocupación del suelo ni de las alturas máximas y de los volúmenes edificables previstos en el Plan, ni incrementar la densidad de población establecida en el mismo, ni alterar el uso exclusivo o predominante asignado por aquél. Se respetarán en todo caso las demás determinaciones del Plan.

5. En ningún caso podrá ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones de ordenación de los predios colindantes.

6. Los estudios de detalle no podrán contener determinaciones propias de Plan General, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento y Plan Parcial que no estuvieran previamente establecidas en los mismos.”

En suma, pues, lo que se confirma de la lectura del precepto transcrito es la naturaleza normativa que la jurisprudencia viene afirmando de los Estudios de Detalle, así como que éstos podrán formularse cuando fuere preciso para completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales para el suelo urbano. Su contenido tendrá por finalidad la de reajustar o adaptar alineaciones y rasantes previstos en los correspondientes instrumentos de ordenación, siempre que no alteren las determinaciones fundamentales de los planes. Los Estudios de Detalle, como instrumento de planeamiento, constituyen el último escalafón de los planes de ordenación. Aunque son una figura complementaria del planeamiento, de cuya naturaleza normativa participan, no tienen virtualidad alguna absoluta, sino limitada, quedando fuera de su ámbito lícito la posibilidad de establecer determinaciones propias del Plan completando o adaptando determinaciones distintas, reservado para otros

instrumentos de diferente rango y más amplia tramitación, sin que puedan alterar el contenido de aquél.

La misma naturaleza subordinada de los Estudios de Detalle, dentro de la pirámide de la jerarquía normativa, respecto del resto de instrumentos de planeamiento urbanístico –en cuya escala ocupan el último peldaño– se ratifica en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que regula los Estudios de Detalle en sus artículos 53 y 54, dentro de la regulación dedicada al “*Planeamiento Urbanístico de Desarrollo*”, inmediatamente a continuación de los preceptos dedicados a los Planes Parciales (artículos 47 a 49) y los Planes Especiales (artículos 50 a 52), regulándose a continuación los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos (artículo 55). Todos estos instrumentos de planeamiento desarrollan las previsiones y determinaciones contenidas en los instrumentos del Planeamiento Urbanístico General, que son, siguiendo la sistemática de la Ley Autonómica madrileña, los Planes Generales (artículos 41 a 43) y los Planes de Sectorización (artículos 44 a 46).

En el artículo 53 de la Ley del Suelo de Madrid, se dispone al respecto de los Estudios de Detalle lo siguiente:

“Artículo 53. Función y límites.

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.”

A propósito de la naturaleza subordinada del Estudio de Detalle y su necesidad de someterse a las determinaciones contenidas en otros instrumentos de planeamiento de rango superior, viene confirmada, entre otras muchas, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1995 (de la misma Sección 5ª de la Sala Tercera; nº de recurso 3914/1991), según la cual:

“(…) el Estudio de Detalle, contemplado en el artículo 14 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1.976, ya que constituye una figura de planeamiento derivado, de función complementaria de las determinaciones del Plan General, y que sirve de instrumento fundamentalmente interpretativo en la aplicación de las determinaciones del Plan.

El Estudio de Detalle carece en absoluto de carácter innovativo, en forma tal que ni siquiera en supuestos de alineaciones y rasantes y ordenación de volúmenes conforme a las especificaciones del Plan, que constituyen su único contenido posible, pueden dejar de cumplir el Plan al que sirven de especificación o detalle, y, por ello incurren en ilegalidad, si, excediendo de ese fin subordinado y complementario, intentan colmar un vacío de ordenación adoptando determinaciones originarias que son propias de los Planes. Resulta, pues, inefectiva y nula cualquier determinación que se recoja en los Estudios de Detalle por la que se rebasen o se reduzcan las alturas o los volúmenes de las edificaciones previstas en el Plan General”.

QUINTA.- Aplicando la regulación y la doctrina jurisprudencial que la interpreta al caso examinado, resulta que el Estudio de Detalle que venimos comentando vulnera las determinaciones contenidas en las Normas Subsidiarias del municipio, cuya copia en soporte digital ha sido remitida por el Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra.

En concreto, el artículo 3.2.5 de las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra aprobadas el 16 de julio de 1997 se pronuncia en parecidos términos a los artículos citados del Reglamento de Planeamiento y de la Ley del Suelo de Madrid, que se refieren a los Estudios de Detalle.

En concreto, en el artículo 3.2.5 se dispone, en lo que ahora interesa, que: *“En el supuesto de que el Estudio de Detalle se redactara con el objetivo de reajustar y adaptar las alineaciones definidas en las presentes Normas Subsidiarias, éstas no podrán configurar nuevos tramos de calle de dominio público. En este caso, el Estudio de Detalle habrá de definir:*

Las nuevas alineaciones con definición de las características de los tramos de vía modificados (secciones dimensionadas con cotas referidas a elementos existentes).

Justificación del mantenimiento de características de aprovechamiento que corresponda a los terrenos incluidos en el ámbito de ordenación prevista en las Normas.

(...)En el supuesto de que el Estudio de Detalle se redactara para ordenar los volúmenes de un cierto ámbito, las determinaciones de éste podrán incluir la definición de aquellas vías interiores que resulten necesarias para proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en el propio Estudio de Detalle”.

El Capítulo 9 de las Normas Subsidiarias lleva por rúbrica “*Normas Particulares para el Suelo Urbano*”, previendo el artículo 9.2.2 respecto

de las “*Actuaciones sistemáticas*” a realizar en esta clase de suelo que “(...) *en desarrollo de los objetivos y determinaciones marcados en las presentes Normas se podrá proceder a la formulación de Planes y Proyectos con las exigencias señaladas en el artículo 3.2 y con las finalidades siguientes (...)*”:

b) Estudios de Detalle, redactados con los objetivos:

b.1) Reajustar alineaciones insuficientemente definidas.

b.2) Ordenar los volúmenes de acuerdo con las especificaciones de estas Normas”.

Estamos ya en condiciones de analizar si el Estudio de Detalle referido a las parcelas aaa y bbb en la manzana catastral ccc aprobado por el Pleno de Miraflores de la Sierra el 29 de abril de 2004 y promovido por A vulnera o no las determinaciones contenidas en las Normas Subsidiarias del municipio.

Como se expuso en los antecedentes de hecho, en el informe técnico emitido el 31 de octubre de 2006 por los inspectores de urbanismo adscritos a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y que determinó el requerimiento dirigido por la citada Consejería al Ayuntamiento el 8 de noviembre de 2006, se alcanzaban las siguientes conclusiones:

“1.- Los terrenos donde se llevan a cabo las obras están clasificados como suelo urbano por las Normas Subsidiarias de Miraflores de la Sierra, con ordenanza de aplicación MC casco urbano, con los siguientes parámetros de obligado cumplimiento:

1.1.- Tipología de edificación de manzana cerrada.

1.2.- Fondo máximo edificable de 12 metros.

1.3.- Número máximo de plantas, tres, si son tres las plantas en más del 50% de la manzana y calles, superior o igual a 8 metros.

2.- El Estudio de Detalle aprobado con fecha 29 de abril de 2004 crea un nuevo Viario Público, que no figura en los Planos de Ordenación de las Normas Subsidiarias. Como consecuencia de la creación de esta calle, al aumentar los fondos edificables de 12 metros, aumenta la superficie edificable, que según la Memoria del Estudio de Detalle pasa de 1311, 75 m² a 1458,77 m²”.

En dicho informe técnico, se da cuenta de que el Estudio de Detalle incumple lo dispuesto en la normativa urbanística en un doble aspecto: 1º El ámbito de actuación no abarca una manzana completa; 2º Se crea un Viario Público, con lo que se aumenta el fondo edificable y, en consecuencia, el total de la superficie edificable.

A la vista de dicho informe técnico, es evidente que el Estudio de Detalle está incumpliendo las Normas Subsidiarias al estar creando un nuevo Viario Público, posibilidad expresamente vedada en el artículo 3.2.5 de las citadas Normas, en que, para el caso de que el Estudio de Detalle se redactase con la finalidad de reajustar y readaptar las alineaciones en las Normas Subsidiarias, prohíbe expresamente que los Estudios de Detalle puedan configurar nuevos tramos de calle de dominio público.

Asimismo, el citado instrumento de planeamiento de cuya revisión se trata estaría incumpliendo la previsión contenida en el Capítulo 9 de las Normas Subsidiarias del municipio, que al incluir la manzana catastral en la que se encuentran las parcelas aaa y bbb en la zona residencial casco (atribuyéndole la ordenanza de aplicación MC), permite un fondo máximo edificable de 12 metros. En el caso comentado, al ampliarse dicho fondo máximo, se está también aumentando la superficie edificable, en el sentido referido en el informe.

Existiendo colisión entre el Estudio de Detalle y las Normas Subsidiarias del Municipio, a las que aquél se encuentra subordinado por mor del principio de jerarquía normativa, y por gozar las Normas Subsidiarias de un rango superior entre los instrumentos de planeamiento urbanístico, la conclusión que se sigue es que dicho Estudio de Detalle se encuentra incurso en la causa de nulidad radical o de pleno derecho que menciona el artículo 62.2 de la LRJAP por oponerse a una disposición administrativa de superior rango, y que la revisión del mismo es dable a través del procedimiento de revisión de oficio *ex* artículo 102.2 del mismo texto legal.

SEXTA.- Cuestión distinta, no suscitada propiamente en este procedimiento de revisión de oficio, que se refiere exclusivamente a la posibilidad de revisar el Estudio de Detalle tantas veces comentado, es la licencia de obras otorgada a A al amparo precisamente del instrumento de planeamiento que se pretende revisar; licencia que autorizaba a la realización de unas obras que se encuentran suspendidas cautelarmente, al amparo del artículo 193 de la Ley del Suelo de Madrid.

Dicha licencia de obras sería revisable en principio, como todo acto administrativo, a través de los procedimientos previstos en la normativa vigente, tal y como en el ámbito de la Comunidad de Madrid, establece el artículo 199 de la Ley Autonómica.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, las obras se encuentran paralizadas y precintadas por orden del Alcalde-Presidente del municipio.

En tales supuestos, lo procedente, según el artículo 197 de la Ley del Suelo de Madrid, es que, una vez adoptada la orden de paralización de los actos de edificación o uso del suelo iniciados, se dé traslado de la resolución en el plazo de diez días al órgano competente del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (en este caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) en los

términos y a los efectos previstos en la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, sin perjuicio de las actuaciones de carácter sancionador a que haya lugar.

En el supuesto sometido a dictamen, no consta haberse realizado esta notificación al Tribunal Superior de Justicia de Madrid de la orden de suspensión de las obras.

Sin embargo, y dado que no es posible iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la citada licencia, al no incurrir la misma en causa de nulidad de pleno derecho conforme al artículo 200.2 de la Ley del Suelo de Madrid que únicamente sanciona con nulidad radical a: *“las licencias que legitimen y las órdenes de ejecución que impongan actos o usos que constituyan, de acuerdo con la presente Ley, infracciones urbanísticas muy graves y, en todo caso, las que afecten a zonas verdes y espacios libres”*.

En este supuesto, la infracción urbanística cometida a través del otorgamiento de la licencia concedida a A al amparo del Estudio de Detalle a revisar, sería la contemplada con el carácter de grave en el artículo 204.3.c) de la misma Ley del Suelo de Madrid:

“c) Los incumplimientos, con ocasión de la ejecución del planeamiento urbanístico, de deberes y obligaciones impuestos por esta Ley y, en virtud de la misma, por los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución o asumidos voluntariamente mediante convenio, salvo que se subsanen voluntariamente tras el primer requerimiento formulado al efecto por la Administración, en cuyo caso tendrán la consideración de leves.”

Debe hacerse notar que para iniciar el correspondiente expediente de disciplina urbanística por este motivo, deberá previamente procederse a declarar de oficio la nulidad del Estudio de Detalle referido a las parcelas anteriormente aludidas, para, acto seguido, iniciar el procedimiento sancionador correspondiente. El plazo de prescripción de cuatro años que

señala el artículo 236 de la Ley deberá contarse: “*desde el día en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador*” (cfr. artículo 237.1), que no es otro que el de la declaración de nulidad del instrumento de planeamiento que sirvió de fundamento para el otorgamiento de la licencia.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El procedimiento de revisión de oficio del Estudio de Detalle de las parcelas aaa y bbb de la manzana catastral ccc aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra el 29 de abril de 2004, y que se inició mediante Acuerdo del mismo Pleno de 21 de septiembre de 2007 ha caducado por haber transcurrido más de tres meses desde su inicio sin haberse dictado resolución expresa.

Ello no obstante, concurriendo causa de nulidad de pleno derecho para proceder a la revisión de oficio del mencionado instrumento de planeamiento, se podrá iniciar un nuevo expediente con este objeto, en el cual deberá darse trámite de audiencia al interesado A, y remitirse todo lo actuado al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid para emisión de dictamen, que tiene en este caso carácter preceptivo y vinculante.

Madrid, 26 de noviembre de 2008