

Dictamen nº: **386/17**
Consulta: **Alcalde de Serranillos del Valle**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **28.09.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 28 de septiembre de 2017, sobre la consulta formulada por el alcalde presidente del Ayuntamiento de Serranillos del Valle a través de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la licencia de agrupación de las parcelas núm. 33, 34, 35, 36 y 37, situadas entre las calles Geranios, Las Lomas y San Juan, y del Estudio de Detalle de dichas calles.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 16 de agosto de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen del alcalde presidente del Ayuntamiento de Serranillos del Valle cursada el 11 de agosto de 2017 a través del director general de Administración Local mediante firma delegada del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, referida al expediente de revisión de oficio procedente del Ayuntamiento de Serranillos del Valle en relación con la licencia de agrupación de las

parcelas núm. 33, 34, 35, 36 y 37, situadas entre las calles Geranios, Las Lomas y San Juan, y del Estudio de Detalle de dichas calles.

A dicho expediente se le asignó el número 357/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M.^a Dolores Sánchez Delgado, quien formuló y firmó la propuesta de acuerdo, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 28 de septiembre de 2017.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen sobre la licencia de agrupación, el convenio urbanístico y el Estudio de Detalle en relación con las parcelas núm. 33, 34, 35, 36 y 37 de la Unidad de Ejecución 7 (en adelante, UE-7):

1. El 5 de Junio de 2007 la sociedad mercantil DISTRITO 92, S.L. solicitó en el Ayuntamiento de Serranillos del Valle la licencia de agrupación de las parcelas 33-34-35-36-37 de la antigua UE 7 (fincas registrales nº A, B, C, D y E del Registro de la Propiedad nº3 de Móstoles). Dicha agrupación daba como resultado una parcela con una extensión de 1.658,90 m², la finca Registral nº F del Registro de la Propiedad nº 3 de Móstoles. Tras la solicitud de la licencia de agrupación se aportó el Estudio de Detalle relativo a dichas parcelas y se solicitó su aprobación. Además se firmó un convenio urbanístico con el Ayuntamiento.

2. El arquitecto municipal emitió un informe el 21 de junio de 2007 en el que se señalaba que se planteaba un convenio urbanístico entre la

Sociedad Mercantil Distrito 92 y el Ayuntamiento a través del cual se cambiarían de calificación las parcelas de su propiedad ubicadas en la manzana definida por las calles Las Lomas, Geranios y San Juan, que anteriormente eran U-1 (unifamiliar grado 1) y pasaban a ser M-2 (multifamiliar grado 2). También a través del vigente Plan General de Ordenación Urbana se planteaba el cambio de uso de las 5 parcelas también U-1 con fachada a la calle Geranios a VC (casco urbano) y la cesión al Ayuntamiento de las 4 parcelas con fachada a la calle Las Lomas, las cuales dejan de estar sujetas a la ordenanza U-1 y pasaban a incorporarse al equipamiento municipal. El informe hacía un cálculo de las plusvalías que obtendría el promotor para su reparto al 50% con el Ayuntamiento, en el que tenía en cuenta que el promotor cedía al Ayuntamiento 4 parcelas y obtenía un suelo donde desarrollar ordenanza de casco y multifamiliar. La plusvalía que calculaba ascendía a 1.602.534 €, de los que, en virtud del convenio que preveía su reparto al 50%, al Ayuntamiento le corresponderían 801.267 €.

El 30 de julio de 2007, la sociedad Distrito 92, S.L. firmó con el Ayuntamiento de Serranillos del Valle un convenio urbanístico relativo a las condiciones de desarrollo del ámbito norte de la antigua UE 7 de las Normas Subsidiarias, de acuerdo a las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Serranillos del Valle (en adelante, PGOU), aprobado el 26 de octubre de 2006 por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Según el convenio, la mercantil Distrito 92 era propietaria de determinados terrenos calificados como suelo urbano consolidado perteneciente a la zona norte de la Unidad de Ejecución 7. El Ayuntamiento estaba interesado en la obtención de un terreno de equipamiento en la zona para destinarlo al uso de recinto ferial. Con el convenio se perseguía el siguiente objetivo:

“Obtención de suelo de equipamiento público, el correspondiente a cuatro parcelas con calificación residencial unifamiliar en el anterior planeamiento, un total de 1.256,87 m2, y obtención (en metálico) del porcentaje correspondiente a la administración sobre la plusvalía generada del desarrollo urbanístico de las manzanas resultantes del Ámbito correspondiente a la antigua UE 7 Norte”.

Para ello se preveían ciertas cesiones: red viaria, parcela de equipamiento y de zona verde y cesión en metálico del porcentaje correspondiente a la Administración sobre la plusvalía generada (aprovechamiento no patrimonializable) equivalente al 50% del valor de mercado actual del terreno urbanizado de la manzana 1 y 2 considerando su aprovechamiento urbanístico real.

A los efectos de poder asegurar el Ayuntamiento la efectividad de la totalidad de las cesiones a que se había obligado el administrado, el Ayuntamiento podría denegar el otorgamiento de las licencias de primera ocupación de las edificaciones ejecutadas, mientras no se cumplimentasen tanto las cesiones como las obras de urbanización previstas en el convenio urbanístico.

El 13 de diciembre de 2007 Distrito 92 otorgó una escritura de cesión unilateral de las parcelas 38, 39, 40 y 41 al Ayuntamiento para incorporarlas a equipamiento municipal. La inscripción de la cesión fue denegada por el Registro de la Propiedad núm. 3 de Móstoles al no constar la aceptación de la cesión por el Ayuntamiento y al no estar libres de cargas porque estaban afectas al pago de impuestos.

La cesión fue finalmente aceptada por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de marzo de 2017.

3. Presentado el Estudio de Detalle en julio de 2007 sobre las parcelas núm. 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 –que pasaba a ser la

parcela 2 en el proyecto de agrupación de parcelas- y las parcelas núm. 33, 34, 35, 36 y 37 –en la agrupación de parcelas se convertía en la parcela 1-, se justificaba en que el PGOU modificaba la calificación del suelo de las parcelas 33, 34, 35, 36 y 37 que pasaba de vivienda unifamiliar a vivienda colectiva con ordenanza de casco, y de las otras parcelas, cuya calificación pasaba de vivienda unifamiliar a multifamiliar. En el Estudio de Detalle se establecían las alineaciones y rasantes, la ordenación de volúmenes, los aprovechamientos y la accesibilidad de los vehículos de emergencia y afirmaba que se ajustaba al PGOU.

El 1 de agosto de 2007 el arquitecto municipal emitió un informe sobre el Estudio de Detalle:

“Lo que aplica dicho estudio sobre cada uno de los solares coincide con lo estipulado en la ordenanza de aplicación, tanto en cuanto al volumen como a las rasantes, las cuales ya estaban definidas en el proyecto de urbanización de la Unidad de Ejecución de la UE.7 de las antiguas Normas Subsidiarias de Grijón.

El criterio para la definición de la altura de cornisa es correcto en el caso de la parcela con ordenanza multifamiliar. En el caso de la ordenanza de casco no se ha definido y deberá de aportarse junto con el proyecto básico”.

El 6 de agosto de 2007 la Secretaria del Ayuntamiento emitió un informe en el que afirmaba lo siguiente:

“Para acceder al garaje de la parcela n° 1, calificada como Ordenanza de Casco, se pasa por una zona calificada como equipamiento en el Plan General de Serranillos del Valle.

Además, señalar que conforme establece la ordenanza de Casco en su artículo 1.6 ha de reservarse una plaza de aparcamiento por

vivienda, salvo que se justifique en función de la forma y tamaño de la parcela con los informes necesarios.

Por lo tanto, conforme aparece descrito en el Estudio de Detalle, los propietarios de las viviendas resultantes no tendrían acceso a los aparcamientos, salvo que se llevase alguna actuación por parte del Ayuntamiento o bien en el proyecto de licencia de obra se estableciese la entrada al aparcamiento por otra zona que no fuese equipamiento municipal”.

El informe concluía que cabía llevar a cabo la aprobación inicial del Estudio de Detalle. La Junta de Gobierno Local lo aprobó el 10 de agosto de 2007 y el Pleno del Ayuntamiento lo aprobó definitivamente el 25 de octubre de 2007.

4. Consta un informe el 10 de septiembre de 2007 del arquitecto municipal referido a la solicitud de agrupación de las parcelas ubicadas en dos manzanas de la calle Geranios, propiedad de PROIMASA. En el informe señalaba que para el desarrollo de la manzana 2, con calificación de casco, a pesar de que la parcela máxima que el Plan General permitía agrupar en el Casco Urbano era de 500 m², no tendría sentido la fracción de dicha manzana para el desarrollo de una promoción conjunta porque imposibilitaría la construcción de todas las plazas de aparcamiento necesarias exigidas por el Plan. Además señalaba que el objetivo de dicha restricción era impedir el desarrollo de grandes promociones que diesen homogeneidad al casco, lo cual aquí se relativizaría por su situación de borde con otras ordenanzas, unifamiliar y multifamiliar a las que daba fachada. Concluía que concurrían las circunstancias del artículo 3.3 del Plan General que indicaba que el Ayuntamiento podría requerir la redacción de un Estudio de Detalle antes de la concesión de la licencia de edificación, en el supuesto de que así lo aconsejasen las características de la actuación.

En relación con la licencia de agrupación de las parcelas 34, 35, 36 y 37, una vez solicitada la agrupación en junio de 2007 y tras la firma del convenio urbanístico y la aportación del Estudio de Detalle –que fue definitivamente aprobado el 25 de octubre de 2007–, el arquitecto municipal emitió un informe el 10 de septiembre de 2007 en el que señalaba que para el desarrollo de la manzana 2, con calificación de casco (compuesta por las parcelas que daban lugar a la denominada parcela 1 en el Estudio de Detalle), a pesar de que la parcela máxima que el Plan General permitía agrupar en el Casco Urbano era de 500 m², no tendría sentido la fracción de dicha manzana para el desarrollo de una promoción conjunta porque imposibilitaría la construcción de todas las plazas de aparcamiento necesarias exigidas por el Plan.

La técnico-jurídico del Ayuntamiento, tras dicho informe que incorporaba, informó a su vez el 15 de octubre de 2007, que la solicitud de licencia de agrupación de parcelas estaba referida a dos parcelas de la mercantil Distrito 92, ubicadas en los números 33, 34, 35, 36 y 37 de la Calle Geranios. Daba cuenta de la suscripción de un convenio urbanístico con la citada mercantil y concluía que la agrupación de las parcelas –que alcanzaría una extensión de 1.658,90 m²– no cumplía el límite de los 500 m² que establecían las normas urbanísticas del Plan General de Serranillos del Valle para casco urbano por lo que no podría llevarse a cabo la agrupación. Añadía que, pese a no cumplir lo establecido en el Plan General, el arquitecto municipal había puesto de manifiesto ciertas circunstancias (la existencia de un Estudio de Detalle que describía las alineaciones y rasantes, volúmenes y viario interior; la situación geográfica concreta de la promoción a desarrollar que estaba situada al borde de zonas reguladas como ordenanza unifamiliar y multifamiliar; que se había convenido en junio de 2007 con “*el promotor*” una actuación que con la entrada en vigor del nuevo Plan General no se podía llevar a cabo por las limitaciones que establecía el Plan para el

casco urbano y que dicho impedimento supondría un grave perjuicio para el interesado e iría contra lo convenido con él).

El 24 de octubre de 2007 se aprobó por la alcaldesa-presidenta del Ayuntamiento la licencia de agrupación para las parcelas 33, 34, 35, 36 y 37 de la UE-7, que pasarían a formar una sola finca de 1.658,90 m².

TERCERO.- El 25 de mayo de 2017 el alcalde-presidente solicitó informe sobre la situación jurídica y urbanística de la parcela de la calle Geranios nº 1, correspondiente a las parcelas 33, 34, 35, 36 y 37 de la UE-7.

El 29 de mayo de 2017 se informó por el arquitecto municipal que la parcela tenía la calificación de suelo urbano consolidado en el PGOU de 2006 y se le aplicaban dos ordenanzas del PGOU, la de casco histórico VC y la de equipamiento EQ.

Señalaba también que las alineaciones del PGOU diferían de las señaladas en la UE-7 y que el convenio urbanístico suscrito con Distrito 92 no era conforme con el PGOU puesto que cambiaba el uso a parte de la parcela y más concretamente a la que tenía ordenanza de Equipamiento y le daba ordenanza de VC, casco histórico, obteniendo el ayuntamiento unas plusvalías indebidas.

En relación con la licencia de agrupación de las parcelas 33, 34, 37, 38 y 39 de la UE-7 (sic), la agrupación no era conforme al PGOU pues no cumplía el límite de los 500m² fijado en el PGOU para la ordenanza de casco histórico porque su extensión alcanzaba los 1.658,90 m², ni cumplía el frente máximo de 20m², así como tampoco cumplían las alineaciones.

Sobre el Estudio de Detalle, también lo consideraba disconforme con el PGOU porque no respetaba las alineaciones oficiales; por el cambio de

uso de Equipamiento a Ordenanza de Casco Histórico de parte de la finca objeto del informe; porque los volúmenes no los definía sino que los dejaba para el proyecto básico. Añadía que el Estudio de Detalle es contrario a la ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM) al delimitar un viario fuera de las manzanas o unidades urbanas equivalentes completas del Estudio de Detalle pues con el objetivo de dar acceso a un garaje definía un viario ocupando la parcela de equipamientos y fijaba un centro de transformación en la parcela de equipamientos, por lo tanto se extralimitaba del ámbito objeto del Estudio de Detalle.

En cuanto a la urbanización de la UE-7 norte en la que se ubicaba la parcela, al ser Suelo Urbano Consolidado y no estar la urbanización terminada a día de hoy ni recepcionada, indicaba que le correspondía al Ayuntamiento ejecutar los avales para finalizar la urbanización conforme al PGOU.

El 12 de junio de 2017 se emitió un informe de la Secretaría del Ayuntamiento en el que señalaba que la licencia de agrupación de 24 de octubre de 2007, por la que se agregaban las parcelas nº 33, 34, 35, 36 y 37 en una sola, era nula de pleno derecho pues incumplía el planeamiento general en cuanto a la extensión de las parcelas, en cuanto a los usos y porque entraba a analizar las alineaciones, que eran propias de los estudios de detalle, llegando a modificar el planeamiento agrupando parte de una parcela dotacional a unas parcelas residenciales.

En relación con la aplicación de los límites señalados en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), ponía de manifiesto que no se había ejecutado el proyecto de obras de construcción de las edificaciones que deberían situarse en esta parcela, por tanto la declaración de nulidad en este momento supondrá

un mucho menor perjuicio tanto para la Administración como para los particulares, que podrían ejercer el derecho a construir conforme a planeamiento y al criterio de legalidad.

Añadía el procedimiento a seguir para la declaración de nulidad de la Licencia de agrupación.

A propuesta del alcalde, el 15 de junio de 2017 se aprobó por el Pleno del Ayuntamiento el inicio de los trámites para declarar la nulidad de la licencia de agrupación de las parcelas nº 33, 34, 35, 36 y 37 situadas entre la calle Geranios, calle Las Lomas y calle San Juan, dando audiencia a los interesados.

El acuerdo se notificó a Distrito 92, que estaba en liquidación y se publicó en el BOCM.

También el 12 de junio de 2017 la Secretaría del Ayuntamiento emitió otro informe relativo al Estudio de Detalle de la calle Geranios, calle Las Lomas y calle San Juan. Partía de la consideración de tales estudios como disposiciones de carácter general que, en el caso de que contravinieran las leyes, debían ser sancionados con la nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo dispuesto con el artículo 47.2 de la LPAC. Y consideraba que el Estudio de Detalle era contrario al PGOU porque aplicaba la ordenanza de VC, casco histórico, a una parcela de uso de equipamiento, estableciendo el acceso a una parcela privada desde una parcela de equipamiento, de forma que se creaba un vial interior por medio del equipamiento público; ubicaba en la zona de equipamiento un centro de transformación, lo cual era incompatible con el mismo y no cumplía con su función de establecer alineaciones y rasantes, y definir los volúmenes; no delimitaba el ámbito de actuación.

Añadía el procedimiento a seguir para la declaración de nulidad del Estudio de Detalle.

El 15 de junio de 2017 se aprobó por el Pleno del Ayuntamiento el inicio de los trámites para declarar la nulidad del Estudio de Detalle de la calle Geranios, calle Las Lomas y calle San Juan, dando audiencia a los interesados.

El acuerdo se notificó a Distrito 92, que estaba en liquidación y se publicó el 6 de julio en el BOCM.

El 29 de junio de 2017 Distrito 92 se personó para solicitar copia de los documentos relativos a los dos procedimientos de nulidad instados.

El 26 de julio de 2017 la sociedad Proyectos Flipin presentó un escrito de alegaciones en relación con los procedimientos de nulidad de la licencia de agrupación y del Estudio de Detalle de la calle Geranios, calle Las Lomas y calle San Juan. Consideraba que estaba legitimada para ello puesto que el 31 de diciembre de 2013 había suscrito con Distrito 92 un contrato privado de compraventa de varias fincas entre las que se encontraban las que habían sido agrupadas y las que habían sido cedidas mediante convenio urbanístico al Ayuntamiento de Serranillos del Valle. Mediante el documento privado de compraventa, Distrito 92 le había cedido todas las acciones a las que tuviera derecho por los pagos efectuados al Ayuntamiento por dicho convenio así como por el impuesto de construcciones, instalaciones y obras y a la licencia por obra mayor. El contrato privado fue elevado a público mediante escritura otorgada el 10 de febrero de 2017 y en él se reflejaban parte de las fincas adquiridas (las que habían sido objeto de agrupación). Alegaba que si se declaraba la nulidad de la licencia de agrupación y del Estudio de Detalle, debería iniciarse a su vez un procedimiento de responsabilidad patrimonial contractual para que se le indemnizase con la cantidad de 1.098.987,79€, que comprendía tanto las cantidades entregadas al Ayuntamiento con motivo de la suscripción del Convenio (801.276 €) como el resarcimiento de los gastos originados por dicho convenio

(297.730,79 €), y para que se declarase la nulidad del acuerdo del Pleno de 30 de marzo de 2017 por el que aceptaba la cesión de las parcelas prevista en el convenio urbanístico.

Tras las alegaciones, se dictaron sendas propuestas de resolución en las que no entraban en determinar la capacidad procesal de Proyectos Plipin y afirmaban que no se oponía a la declaración de nulidad sino que solicitaba una indemnización por incumplimiento del convenio urbanístico suscrito por el Ayuntamiento y Distrito 92, al haberle cedido todas las acciones que tuviera contra el citado Ayuntamiento, *“cuestión esta que es ajena a este procedimiento”*.

En cuanto a la licencia de agrupación de las parcelas 33, 34, 35, 36 y 37 proponía su nulidad *“pues incumple de forma evidente el planeamiento general, llegando a modificar el planeamiento agrupando parte de una parcela dotacional a unas parcelas residenciales”*.

En relación a la declaración de nulidad del Estudio de Detalle, propone la nulidad al haberse aprobado el Estudio de Detalle contra el planeamiento, *“ya que en el ED se aplica la ordenanza de VC, casco histórico, a una parcela de uso de equipamiento. Y esto se hace estableciendo el acceso a una parcela privada, que es la que debería ordenarse en este instrumento, desde una parcela de equipamiento, de forma que se crea un vial interior por medio del equipamiento público. Además ubica en la zona de equipamiento un centro de transformación, lo cual es incompatible con el mismo. Además no establece alineaciones y rasantes, ni define los volúmenes, sino que difiere esta función al proyecto. Lo cual debe reputarse contrario a la legalidad pues no es posible que por medio de un Estudio de Detalle se habilite a una licencia a establecer los volúmenes, sino que deben ser definidos en el propio ED, ya que es una de las pocas funciones que puede desarrollar”*.

Ambos procedimientos de revisión fueron suspendidos por Decreto del alcalde, de conformidad con el artículo 22 de la LPAC, hasta la emisión de dictamen por esta Comisión Jurídica Asesora, lo que fue notificado a Proyectos Flipin.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, debe ser consultada en los expedientes de las entidades locales sobre revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes. La consulta se solicita por el alcalde presidente del Ayuntamiento de Serranillos del Valle a través del director general de Administración Local por delegación de firma del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (en lo sucesivo, LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades

Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, (en adelante, Real Decreto 2568/1986), indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la LPAC, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa, y que resulta de aplicación a este procedimiento en virtud de su disposición transitoria tercera, apartado b), dada su fecha de incoación, posterior a la entrada en vigor de la norma.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

Y en el artículo 106.2 de la LPAC determina que las Administraciones Públicas podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2 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”.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, la preceptividad del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda, referencia que debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

Por ello, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el Título IV del citado cuerpo legal, denominado “*de las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida, y que el procedimiento, si es iniciado de oficio, puede incurrir en caducidad si la tramitación supera el plazo de seis meses, *ex* artículo 106.5 de la LPAC.

En este caso, el acuerdo de inicio de los expedientes de revisión se produjo el 15 de junio de 2017 pero el plazo se ordenó suspender en ambos procedimientos por decreto del alcalde de 27 de julio de 2017 hasta la emisión de dictamen por esta Comisión según lo previsto en el artículo 22 de la LPAC, lo que se comunicó Proyectos Flipin, titular de las parcelas en cuestión en virtud del contrato de compraventa suscrito con la anterior propietaria. Por tanto, el plazo para resolver, si efectivamente se ha comunicado al interesado la remisión del expediente a esta Comisión y la suspensión del plazo para resolver –lo que no consta en el expediente, solo consta el oficio de salida de la notificación- estaría suspendido por el tiempo que medie entre la petición -una vez que se ha registrado la salida del Ayuntamiento- que deberá comunicarse al interesado, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada al mismo porque para que opere el efecto interruptivo del plazo de resolución es necesaria la comunicación de la suspensión a los interesados.

Por otro lado, estas normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC).

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

El correcto desarrollo procedimental demanda que dicho trámite se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución según dispone el artículo 82 de la LPAC. En este caso, se notificó a Distrito 92 y se publicó un anuncio en el BOCM, por lo que se posibilitó la presentación de alegaciones que Proyectos Flipin cumplimentó mediante la presentación de un escrito en el que formuló alegaciones en relación con ambos procedimientos de revisión.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del órgano consultivo, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad con la motivación que exige el artículo 35.1.b) de la LPAC. Asimismo, en dicha resolución se podrán reconocer las indemnizaciones a que hubiere lugar cuando concurren los presupuestos propios de la responsabilidad patrimonial de la Administración a tenor de lo dispuesto en los artículos 32.2 y 34.1 de la

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

En este caso no se ha formulado debidamente la propuesta de resolución de ambos expedientes de revisión puesto que, sin antecedentes de hecho, sin fundamentación jurídica y sin valorar las alegaciones presentadas por el interesado al considerar que no se refieren al fondo del asunto sino que se ciñe a solicitar una indemnización por una cuestión que el consistorio considera ajena, se limita a proponer la nulidad, tanto de la licencia de agrupación como del Estudio de Detalle, con una genérica afirmación de contravención del planeamiento que, en el caso de la licencia de agrupación, se produce por agrupar una parcela dotacional a unas parcelas residenciales; y en el caso del Estudio de Detalle, por aplicar la ordenanza de casco histórico a una parcela de uso de equipamiento (dando acceso a una parcela privada desde una parcela de equipamiento, de forma que se crea un vial interior por medio del equipamiento público, y ubicando un centro de transformación en la zona de equipamiento), y por no definir los volúmenes, sino que difiere esta función al proyecto.

Según hemos manifestado, entre otras ocasiones, en el Dictamen 191/16, de 9 de junio, la propuesta de resolución no debe limitarse a ser un borrador incompleto de una resolución finalizadora del procedimiento, sino que debe recoger motivadamente la posición de la Administración una vez tramitado el procedimiento con el objeto de permitir a este órgano consultivo conocer la postura de la Administración y contrastarla con la oposición del interesado.

Las propuestas de resolución que se nos remiten ni están completas en cuanto a la exposición de los antecedentes administrativos y del cumplimiento de los trámites formales y de competencia, ni son concisas

en cuanto a la fijación de los hechos por los que se procederá, en su caso, a la revisión pretendida, lo que habrá de ser subsanado.

Asimismo, se recuerda que el artículo 106.4 de la LPAC determina que al declarar la nulidad de una disposición o acto se puedan establecer en la misma resolución las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Las propuestas de resolución de los procedimientos de revisión relativos a la licencia de agrupación y al Estudio de Detalle no se pronuncian al respecto y eluden valorar las alegaciones de la entidad interesada (Proyectos Flipin) sobre el convenio urbanístico firmado por la anterior propietaria de las parcelas y que son objeto de la licencia de agrupación y del Estudio de Detalle, lo que habrá de ser igualmente subsanado.

TERCERA.- En cuanto a los actos objeto de revisión, hay que determinar si son actos susceptibles de revisión a tenor de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, que establece que ha de tratarse de actos *“que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”*.

En este caso, los actos que se pretenden revisar no fueron recurridos en plazo y, de acuerdo con el artículo 52.2.a) de la LBRL, pusieron fin a la vía administrativa, por lo que hay que entender que son susceptibles de revisión de oficio.

La determinación de la competencia para proceder a la revisión de oficio de los actos se establece de conformidad con los artículos 29.3.e), 30.1.e) y 31.2.2.2b) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL), que

disponen que corresponderá a cada uno de los órganos municipales – pleno y alcalde- *“la resolución de los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos en materia de su competencia”*, previsiones que también se contienen para los municipios de régimen común en los artículos 21, 22 y 23 de la LRBRL, y en los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) para los municipios de gran población, de los que resulta que corresponderán a cada uno de los órganos municipales las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.

En este caso, la licencia de agrupación de parcelas se decretó por la alcaldesa-presidenta el 24 de octubre de 2007, y el Estudio de Detalle fue aprobado definitivamente por el pleno del Ayuntamiento el 25 de octubre de 2007.

De acuerdo con el artículo 157.1 de la LSCM, le corresponde al alcalde el otorgamiento de licencias urbanísticas por lo que le incumbe la competencia para revisar la licencia de agrupación en su día otorgada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124.4,m) de la LRBRL: al alcalde le corresponden *“las facultades de revisión de oficio de sus propios actos”*, por lo que, pese a que el inicio el expediente de revisión se aprobó por el Pleno del Ayuntamiento, la resolución habrá de ser del alcalde.

En cuanto al Estudio de Detalle, el artículo 61.5 de la LSCM determina que corresponde al Pleno del Ayuntamiento de los municipios la aprobación definitiva de los Estudios de Detalle y sus modificaciones, por lo que a este órgano le compete su revisión. También cabe citar a este respecto el artículo 123.1,l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), que dispone que corresponden al Pleno del Ayuntamiento las facultades de revisión de oficio de las disposiciones de carácter general.

CUARTA.- Respecto de la potestad de revisión de oficio, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y también esta Comisión (por ejemplo en el Dictamen núm. 193/16 de 9 de junio) han venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos 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 solo 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 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014), que cita reiterada jurisprudencia, la revisión de oficio aparece 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”*.

Los vicios tributarios de nulidad habrán de estar debidamente acreditados, debiendo acreditarse por la parte que los alega. Dada la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de los motivos de nulidad de los actos administrativos en un procedimiento de revisión corresponde a la Administración, como estableció la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

En el presente caso, como señala el secretario municipal en sus informes de 12 de junio de 2017, se han sustanciado dos procedimientos

de revisión al tratarse de un expediente complejo en el que se han dictado actos sucesivos en relación a un espacio físico concreto y en el que la naturaleza de los actos a revisar difiere y la consideración que merecen deben ser diferentes. Procederemos por tanto, a diferenciar la revisión de la licencia de agrupación de la del Estudio de Detalle, para determinar si existen causas de nulidad en cada uno de los procedimientos.

QUINTA.- En relación a la nulidad de la licencia de agrupación de las parcelas 33, 34, 35, 36 y 37, la propuesta de resolución proponía su nulidad *“pues incumple de forma evidente el planeamiento general, llegando a modificar el planeamiento agrupando parte de una parcela dotacional a unas parcelas residenciales”*.

La vaguedad y amplitud de la propuesta de resolución ha de completarse con los informes técnicos del expediente, relativos a la misma, para concretar la medida y alcance en que la licencia infringe el planeamiento general.

Los informes que obran en el expediente remitido en relación con la agrupación de las parcelas son los siguientes:

- El informe el 10 de septiembre de 2007 del arquitecto municipal señalaba que la parcela máxima que el Plan General permitía agrupar en el Casco Urbano era de 500 m², de forma que la agrupación resultante rebasaría dicho límite y esgrimía las razones que justificarían la agrupación en la imposibilidad de construir las plazas de aparcamiento exigidas por el Plan, entre otras.

- La técnico-jurídico del Ayuntamiento informó a su vez el 15 de octubre de 2007, que la solicitud de licencia de agrupación de parcelas – que alcanzaría una extensión de 1.658,90 m²- no cumplía el límite de los

500 m² que establecían las normas urbanísticas del Plan General de Serranillos del Valle para casco urbano por lo que no podría llevarse a cabo la agrupación.

- El 29 de mayo de 2017 se informó por el arquitecto municipal que la parcela tenía la calificación de suelo urbano consolidado en el PGOU de 2006 y se le aplicaban dos ordenanzas del PGOU, la de casco histórico VC y la de equipamiento EQ.

En relación con la licencia de agrupación de las parcelas 33, 34, 37, 38 y 39 de la UE-7 (sic), la agrupación no era conforme al PGOU pues no cumplía el límite de los 500m² fijado en el PGOU para la ordenanza de Casco Histórico porque su extensión alcanzaba los 1.658,90 m², ni cumplía el frente máximo de 20m², así como tampoco cumplían las alineaciones.

No se mencionaba, por tanto, la modificación del uso del suelo por la licencia en la que se pretende fundar la nulidad sino que hacía referencia a excesos en cuanto a la extensión de las parcelas.

- El informe de Secretaría de 12 de junio de 2017 sí que, además de constatar el exceso de extensión, añade *“llegando a modificar el planeamiento agrupando parte de una parcela dotacional a unas parcelas residenciales”*.

Ciertamente, respecto de los planes de ordenación urbana, el artículo 64,c) de la LSCM establece *“la obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones por todos los sujetos, públicos y privados, siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación”*. De esta forma, si se atribuyese un uso diferente al previsto en el PGOU, se incurriría en la causa prevista en el apartado f) del artículo 47.1 de la LPAC: *“Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal”*. Asimismo, el artículo 145.2 de la LSCM dispone que es nula toda

parcelación urbanística que sea contraria a la ordenación urbanística, debiendo entenderse por actos de parcelación urbanística, según el artículo 143.1 de la misma ley cualesquiera que supongan la modificación de la forma, superficie o lindes de una o varias fincas.

La contradicción entre los informes relativos a la agrupación de las parcelas y la propuesta de resolución, junto a su vaguedad, determina en este caso que la resolución que en su día se dicte, además de describir los antecedentes fácticos de interés, deberá determinar claramente el objeto de la revisión y el espacio físico al que se refiere, y señalar la fundamentación jurídica que le sea de aplicación, como ya se señaló al examinar la tramitación del procedimiento, habrá que especificar con claridad la causa de nulidad invocada que, de lo que resulta del expediente, parece ser el incumplimiento del límite de 500m² y del frente máximo de 20m² fijado en el artículo 1.1 de la Ordenanza 1, capítulo 11 del PGOU ya que la extensión de la parcela agrupada alcanzaba los 1.658,90 m². Además, como ya se expuso, la resolución habrá de pronunciarse sobre la indemnización que correspondería dando respuesta así a lo alegado por la entidad que se ha subrogado en los derechos de la anterior propietaria de las parcelas afectadas por la agrupación e incluidas las parcelas que se cedieron al Ayuntamiento y por las que cobró la cantidad referida en los antecedentes de hecho de este Dictamen.

SEXTA.- En relación a la revisión del Estudio de Detalle, 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 47.2 de la LPAC, 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:

“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 relación a la declaración de nulidad del Estudio de Detalle, se propone la nulidad al haberse aprobado el Estudio de Detalle contra el

planeamiento, *“ya que en el ED se aplica la ordenanza de VC, casco histórico, a una parcela de uso de equipamiento. Y esto se hace estableciendo el acceso a una parcela privada, que es la que debería ordenarse en este instrumento, desde una parcela de equipamiento, de forma que se crea un vial interior por medio del equipamiento público. Además ubica en la zona de equipamiento un centro de transformación, lo cual es incompatible con el mismo. Además no establece alineaciones y rasantes, ni define los volúmenes, sino que difiere esta función al proyecto. Lo cual debe reputarse contrario a la legalidad pues no es posible que por medio de un Estudio de Detalle se habilite a una licencia a establecer los volúmenes, sino que deben ser definidos en el propio ED, ya que es una de las pocas funciones que puede desarrollar”*.

Los informes que obran en el expediente remitido en relación con el Estudio de Detalle son los siguientes:

- El 1 de agosto de 2007 el arquitecto municipal emitió un informe sobre el Estudio de Detalle:

“Lo que aplica dicho estudio sobre cada uno de los solares coincide con lo estipulado en la ordenanza de aplicación, tanto en cuanto al volumen como a las rasantes, las cuales ya estaban definidas en el proyecto de urbanización de la Unidad de Ejecución de la UE.7 de las antiguas Normas Subsidiarias de Grinón.

El criterio para la definición de la altura de cornisa es correcto en el caso de la parcela con ordenanza multifamiliar. En el caso de la ordenanza de casco no se ha definido y deberá de aportarse junto con el proyecto básico”.

- El 6 de agosto de 2007 la Secretaría del Ayuntamiento emitió un informe en el que afirmaba lo siguiente:

“Para acceder al garaje de la parcela nº 1, calificada como Ordenanza de Casco, se pasa por una zona calificada como equipamiento en el Plan General de Serranillos del Valle.

Además, señalar que conforme establece la ordenanza de Casco en su artículo 1.6 ha de reservarse una plaza de aparcamiento por vivienda, salvo que se justifique en función de la forma y tamaño de la parcela con los informes necesarios.

Por lo tanto, conforme aparece descrito en el Estudio de Detalle, los propietarios de las viviendas resultantes no tendrían acceso a los aparcamientos, salvo que se llevase alguna actuación por parte del Ayuntamiento o bien en el proyecto de licencia de obra se estableciese la entrada al aparcamiento por otra zona que no fuese equipamiento municipal”.

- El 29 de mayo el arquitecto municipal informó que el Estudio de Detalle era disconforme con el PGOU porque no respetaba las alineaciones oficiales; por el cambio de uso de Equipamiento a Ordenanza de Casco Histórico de parte de la finca objeto del informe; porque los volúmenes no los definía sino que los dejaba para el proyecto básico. Añadía que el Estudio de Detalle era contrario a la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid al delimitar un viario fuera de las manzanas o unidades urbanas equivalentes completas del Estudio de Detalle pues, con el objetivo de dar acceso a un garaje, definía un viario ocupando la parcela de equipamientos y fijaba un centro de transformación en la parcela de equipamientos, por lo tanto, se extralimitaba del ámbito objeto del Estudio de Detalle.

- El 12 de junio de 2017 la Secretaría recogía en su informe lo señalado por el arquitecto municipal: el Estudio de Detalle contrariaba el PGOU porque aplicaba la ordenanza de VC, casco histórico, a una

parcela de uso de equipamiento, estableciendo el acceso a una parcela privada desde una parcela de equipamiento, de forma que se creaba un vial interior por medio del equipamiento público; ubicaba en la zona de equipamiento un centro de transformación, lo cual era incompatible con el mismo y no cumplía con su función de establecer alineaciones y rasantes, y definir los volúmenes; no delimitaba el ámbito de actuación.

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 resultaba de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que les fuera de aplicación; y la obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones por todos los sujetos, públicos y privados, siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación según lo dispuesto en el artículo 64, a) y c) de la LSCM.

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, por lo que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 47.2 de la LPAC y, por tanto, procede su revisión.

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 las 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”.

En estas circunstancias, procedería la revisión de oficio.

SÉPTIMA.- Una vez determinado que procede la revisión de oficio de la licencia de agrupación y del Estudio de Detalle, y sin que se consideren de aplicación a la revisión los límites señalados en el artículo 110 de la LPAC, ha de recordarse que el artículo 106.4 de la LPAC determina que, al declararse la nulidad de una disposición o acto, puedan establecerse las indemnizaciones que procedan reconocer a los interesados si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Las propuestas de resolución de los procedimientos de revisión relativos a la licencia de agrupación y al Estudio de Detalle no se pronuncian al respecto y eluden valorar las alegaciones de la entidad interesada (Proyectos Flipin) sobre el convenio urbanístico -relacionado con la licencia de agrupación y el Estudio de Detalle- firmado por la

anterior propietaria de las parcelas y por el cual se cedían al Ayuntamiento determinadas parcelas para obtener suelo de equipamiento público y un porcentaje correspondiente a la plusvalía generada por el desarrollo urbanístico, que efectivamente fue abonado al ayuntamiento como resulta de la documentación aportada por Proyectos Flipin, entre la que se encuentra también el mencionado convenio urbanístico. Además también se ha aportado por esta entidad la aceptación por el Ayuntamiento de las parcelas cedidas en cumplimiento del convenio, aceptación que se produjo el 30 de marzo de 2017.

La empresa interesada, en sus alegaciones, arguye que, tanto el convenio como la licencia de agrupación y el Estudio de Detalle (todos de 2007) se firmaron y aprobaron después de la aprobación del PGOU (aprobado en 2006) y conociendo el Ayuntamiento que lo que en ellos se establecía no era conforme con lo establecido en el PGOU.

El informe del arquitecto municipal, de 29 de mayo de 2017, también se pronunció en el sentido de que el convenio urbanístico era contrario al PGOU porque cambiaba el uso de parte de la parcela que estaba calificada como equipamiento y le da la ordenanza de VC, casco histórico, *“obteniendo el ayuntamiento unas plusvalías indebidas”*. La consecuencia de esta contravención se señala que el artículo 243.3 de la LSCM: *“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”*. Por su parte, el artículo 245 de la LSCM sanciona con la nulidad de pleno derecho *“los convenios urbanísticos de planeamiento, así como cualquier convenio o acuerdo, cualquiera que sea su denominación, que tenga por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico, o lo condicione de alguna forma mediante estipulaciones que*

establezcan la obligación de hacer efectivos antes de la aprobación definitiva, los deberes legales de cesión y, en su caso, los convenidos entre las partes que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados”.

Si bien los actos cuestionados –la licencia de agrupación, el Estudio de Detalle y el convenio urbanístico- son actos distintos y en tal sentido podría argumentarse que el mantenimiento del convenio no empece la revisión administrativa, dichos actos están íntimamente ligados y no podrían revisarse unos actos y dejar subsistente otro.

Al tiempo de dictarse las correspondientes resoluciones en los procedimientos de revisión habrán de tenerse en cuenta estas circunstancias para determinar las posibles indemnizaciones que correspondan al interesado.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio del Decreto de la Alcaldía de 24 de octubre de 2007 por el que se concedía licencia de agrupación para las parcelas 33, 34, 35, 36 y 37 de la UE-7 y del Estudio de Detalle aprobado definitivamente el 25 de octubre de 2007, referido a dichas parcelas, debiendo pronunciarse la resolución de dichos procedimientos sobre las indemnizaciones que pudieran corresponder al interesado.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 28 de septiembre de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 386/17

Sr. Alcalde de Serranillos del Valle

Pza. de España, 1 – 28979 Serranillos del Valle