



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen 79/2015

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 23 de marzo de 2015, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, mediante oficio registrado el día 30 de enero de 2015, sobre revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector URSR-11 del PGMO de Puerto Lumbreras (expte. 33/15), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 26 de mayo de 2008, el Pleno del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras aprobó definitivamente el Plan Parcial del Sector URSR-11 condicionado a la subsanación de las siguientes deficiencias:

1. Aprobación de un Programa de Actuación.
2. Presentación de la documentación acreditativa de que la totalidad de los titulares catastrales forman parte de la asociación de propietarios de las parcelas.
3. Los centros de transformación habrán de ubicarse en parcelas calificadas como equipamientos privados, de entrega obligatoria al Ayuntamiento para la posterior cesión a las compañías suministradoras.
4. El Plan Parcial ha de definir los plazos de edificación y construcción de las dotaciones públicas y privadas y detallar de modo pormenorizado el modo de conservación de las instalaciones y servicios.

Asimismo se acuerda que una vez subsanadas las deficiencias, se habría de remitir copia del Plan Parcial aprobado y del expediente completo a la Dirección General competente en materia de urbanismo para su conocimiento y efectos, conforme establece el artículo 140, c) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio (TRLSRM en lo sucesivo).

En cumplimiento del anterior acuerdo, mediante resolución de la Alcaldía de 28 de abril de 2009 se aprobó definitivamente el Programa de Actuación y el Proyecto de Estatutos y Bases de la Junta de Compensación, presentados por la Asociación de Propietarios de Parcelas del Sector 11 de Puerto Lumbreras, todo ello condicionado a la prestación del aval en cuantía del 10% y a la presentación de un texto refundido que incluya la versión definitiva del Plan Parcial, incorporando el Programa de Actuación.

El texto refundido del Plan Parcial fue aprobado definitivamente por acuerdo Plenario de 21 de julio de 2010 con la subsanación de las deficiencias anteriormente advertidas, ordenando la remisión de la documentación a la Dirección General competente en materia de urbanismo.

Previamente, se había aprobado también por el Pleno en su sesión de 31 de mayo de 2010, mediante la vía de subsanación de errores materiales, al amparo de lo previsto en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), la supresión del retranqueo mínimo a linderos de 4 metros previsto en la Ordenanza de "Edificación Agrupada o Adosada Retranqueada", debiendo consignarse como no obligatorio, así como se acuerda suprimir el siguiente párrafo de las condiciones específicas: *"los propietarios colindantes podrán evitar el retranqueo a lindero común si acuerdan edificar por adosamiento en ese lindero. De este acuerdo deberá quedar reflejo registral"*.

SEGUNDO.- Mediante escrito de la Directora General del Territorio y Vivienda de 25 de noviembre de 2013 (registro de entrada en el Ayuntamiento el 18 de diciembre) se insta al Ayuntamiento de Puerto Lumbreras a que revise de oficio la aprobación definitiva del Plan Parcial y la subsanación de deficiencias del sector URSR-11, acordadas en sus sesiones Plenarias de 26 de mayo de 2008 y de 21 de julio de 2010, respectivamente, sobre la base de lo establecido en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y 102 LPAC, al advertirse las siguientes deficiencias e incumplimientos:

1. El Anexo al Programa de Actuación del Plan General Municipal de Ordenación vigente (PGMO) prevé 7.724 m³ de agua para el desarrollo del sector SR-11 hasta el año 2012 (44 viviendas), lo que supone el 11,20% de la necesidad hídrica total del ámbito, quedando invariable hasta el 2015 (incluido). Esta secuencia debe incorporarse al Plan de Actuación y al Programa de Actuación del Plan Parcial.
2. La variación propuesta en los Sistemas Generales de Espacios Libres (SGEL) del Plan General excede de las competencias atribuidas a los Planes Parciales por el TRLSRM (no se contempla la posibilidad de alterar la estructura general de aquél) e incumple lo señalado en el artículo 35 de las normas del PGMO, en tanto la modificación núm. 9 del citado Plan no se encuentra aprobada, en cuyo caso deberá justificar adecuadamente la variación. Debe preverse, en cumplimiento del artículo 9 de la Ley 5/1995, de 7 de abril, de condiciones de habitabilidad en edificios de viviendas y de promoción de la accesibilidad general, el recorrido peatonal perimetral al SGEL 11.2 dentro del ámbito del Plan Parcial, calificando su superficie como viario.
3. Deberá destinarse un mínimo del 10% de aprovechamiento residencial a vivienda de protección pública, tal y como exige el artículo 101.3,d) TRLSRM.
4. La remisión de las calificaciones en plano a la normativa continúa siendo confusa en algunos casos. En el documento remitido no se han incorporado las variaciones del error material tramitado sobre la supresión del retranqueo mínimo de 4 metros.

5. La evaluación económica del Plan Parcial no refleja el coste de la ejecución de las obras de urbanización y los servicios de manera justificada (artículos 106, j y 123, f TRLSRM y 63 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico), estando además mal calculada la repercusión por m² de suelo bruto. El Plan de Actuación del Plan Parcial no define los plazos de edificación y construcción de los equipamientos públicos, ni los de la urbanización (artículo 123,e TRLSRM).

6. No se aporta el Programa de Actuación que el artículo 123,g) TRLSRM exige para los Planes Parciales de iniciativa particular.

7. El tratamiento dado por el Plan Parcial a la franja de servidumbre de la canalización de la Mancomunidad de Canales del Taibilla no respeta lo señalado en el informe de este Organismo (zona peatonal o ajardinada).

8. Por último, se realizan una serie de observaciones (5 en total) a la documentación, tales como que la superficie viaria recogida en el cuadro del apartado 1.2.3.1 (23.084,38 m²) no coincide con la del resto del documento, al igual que con la superficie de los centros de transformación; no es correcto llamar a la suma de superficies de cesión "infraestructuras" (espacios libres, equipamientos, viarios y centros de transformación), tal y como se recoge en el cuadro del apartado 1.2.3.1; las superficies parciales de cada uno de los SGEL recogidas en el plano 2.P.2 no coinciden con las de los cuadros de la Memoria de Ordenación; los índices de edificabilidad reflejados en los planos 2.P.2, 2.P.4 sobre las parcelas lucrativas EBR 1.1 y EBR 2 no son correctos; por último, el plano 2.P.1 continua haciendo referencia al sistema sectorial de equipamientos.

TERCERO.- Recabado el informe de los servicios técnicos del Ayuntamiento, fue evacuado por la arquitecta municipal el 4 de abril de 2014 (dato extraído de otras actuaciones pues no figura en el documento la firmante y la fecha) en el sentido de valorar y refutar los reparos advertidos por la Dirección General competente en materia de urbanismo por los siguientes motivos:

1º) Sobre el primer repero relativo a la adecuación al Programa de Actuación del PGMO sobre las disponibilidades hídricas del sector, la técnico municipal se remite a los informes favorables al Plan Parcial de la Confederación Hidrográfica del Segura de 16 de diciembre de 2010 y del Ente Público del Agua de 4 de mayo anterior.

2º) Sobre la variación propuesta en los SGEL del PGMO que excede de los cometidos de los Planes Parciales, la técnico municipal responde que se sustenta en la modificación núm. 9 del citado Plan General (artículo 263 Planes Parciales), que fue aprobada definitivamente por acuerdo Plenario de 28 de diciembre de 2010 (publicada en el BORM de 16 de febrero de 2011) y en ella se establece que "en la redacción de Planes Parciales, cuando sea necesaria la incorporación de viales de acceso o comunicación entre ámbitos que atravesen sistemas generales de espacios libres ordenados por el planeamiento general, se justificará adecuadamente y se reajustará la superficie de sistemas generales en la superficie del Plan Parcial"; en este caso se considera que el reajuste llevado a cabo por el Plan Parcial no modifica la estructura del sector. También cita como fundamento para dicha variación el artículo 261 PGMO que contempla la modificación de la preordenación básica del sector a través de Planes Parciales. Particularmente se señala que el SGEL se mantiene invariable en su superficie en 849 m² y redelimita puntualmente su perímetro ajustándolo a la realidad al ser dicho sistema general preexistente, encontrándose el recorrido peatonal ya ejecutado, delimitándose el límite del sector con posterioridad a su ejecución.

3º) En relación con la reserva del 10% de aprovechamiento residencial con destino a vivienda de protección pública, la técnico municipal expone que siendo el total del techo edificable 43.537,06 m² según plano 2.P.2 del Plan Parcial, se destinan 5.221,98 m² a vivienda de protección pública, según el cuadro obrante en el mismo.

4º) Sobre la remisión confusa de algunas calificaciones en plano a la normativa y la no incorporación del error material aprobado sobre el retranqueo mínimo, la técnico municipal responde a la primera cuestión que dicha remisión está sujeta al criterio del técnico redactor del documento; respecto a la segunda reconoce que habrán de incorporarse en un texto refundido las modificaciones que resulten del error material tratado en el expediente.

5º) Sobre la falta de reflejo del coste de ejecución de las obras de urbanización y de los servicios en la evaluación económica del Plan, así como la falta de definición de los plazos de edificación y construcción de los equipamientos públicos y de las obras de urbanización, se contesta por la técnico municipal:

- En el apartado 5.2 "Evaluación Económica" se establece la evaluación estimativa de los costes derivados del procedimiento administrativo, de la intervención técnica, de la ejecución de la urbanización e indemnizaciones, de la conexión de los servicios con infraestructuras generales y de los impuestos derivados. No obstante, reconoce que ha de recalcularse el valor de repercusión por m² de suelo bruto, otra de las observaciones realizadas por la Dirección General competente en materia de urbanismo.
- En el apartado 4.1 del Plan de Actuación del Plan Parcial determina un plazo de ejecución de 24 meses desde el inicio de las obras de urbanización del conjunto del sector para las dotaciones públicas y privadas que correspondan a la dotación de espacios libres.
- En el apartado 5 del Programa de Actuación se definen los plazos para la ejecución de la actuación.

6º) Sobre la falta de aportación de un Programa de Actuación que el TRLSRM exige para los Planes Parciales, la técnico municipal señala que dicho instrumento de gestión fue aprobado por resolución de la Alcaldía de 28 de abril de 2009 (BORM de 19 de junio de 2009).

7º) Sobre el tratamiento dado por el Plan Parcial a la franja de servidumbre de la canalización de la Mancomunidad de Canales del Taibilla, la arquitecta municipal sostiene que se cumple el informe evacuado por dicho Organismo ya que el tratamiento que se le da a la franja de servidumbre de la canalización es preferentemente peatonal o ajardinado, aunque existen cruces de viales entre las mismas, pero con el uso predominante indicado. En todo caso, dicha Mancomunidad ha expresado que se deberá recabar su autorización para cualquier actuación que pudiera llevarse a cabo sobre la franja de terreno.

8º) Sobre las restantes observaciones al documento (en número de cinco), la técnico municipal reconoce que deben ser corregidas.

CUARTO.- El letrado x, asesor jurídico del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, emite un informe el 9 de abril de 2014 en el que expresa, entre otras, las siguientes cuestiones:

1^a) Sobre el requerimiento efectuado por la Dirección General competente en materia de urbanismo con cita a la LBRL.

El letrado señala que dicho requerimiento realizado tres años después de la recepción de la comunicación, se ha efectuado notablemente fuera del plazo previsto en el artículo 65.2 LBRL (quince días hábiles contados desde la recepción del acuerdo) para aquellos actos municipales que la Administración regional considere, en el ámbito de sus competencias, que infringen el ordenamiento jurídico. Considera, por tanto, que debe ser inadmitido.

2^a) Sobre la improcedencia del requerimiento atendiendo al artículo 102.2 LPAC.

En este aspecto expone el informante, que a la vista de la redacción literal del artículo precitado, sólo se puede ejercitar la acción de nulidad por terceros cuando se pretende la revisión de oficio de un acto administrativo (apartado 1 del artículo 102 LPAC); sin embargo, cuando se trata de la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas (como es el caso de un Plan Parcial), el apartado 2 del mismo artículo no permite la acción de nulidad de terceros, por lo que la Consejería no ostenta la acción para instar la anulación de una norma vía revisión de oficio.

No obstante lo anterior, ello no excluiría en aras del interés público que el Ayuntamiento deba realizar una reevaluación del Plan Parcial y a la vista de las deficiencias presuntamente detectadas determinar la conveniencia de modificar, corregir o subsanar determinados aspectos del Plan Parcial o revisar de oficio el mismo, mediante el procedimiento previsto en el artículo 102.2 LPAC.

3^a) Sobre las deficiencias advertidas.

El letrado extrae la conclusión, a partir de una evaluación del requerimiento, de que no existen tales deficiencias, sin perjuicio de realizar las rectificaciones de los errores advertidos que deban ser corregidos.

Finalmente, concluye lo siguiente:

Primera. El requerimiento efectuado por la Dirección General de Territorio y Vivienda se ha efectuado evidente y notablemente fuera del plazo permitido por el artículo 65 LBRL, motivo por el cual debe ser inadmitido.

Segunda. La Consejería no ostenta la acción de nulidad para la anulación de una norma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 102.2 LPAC.

Tercera. Se remite a la valoración de las deficiencias que se contienen en el cuerpo del informe.

Cuarta. A fin de determinar la necesidad de declarar la nulidad del Plan Parcial aprobado, debe iniciarse por parte del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras el procedimiento de revisión de oficio previsto en el artículo 102.2 LPAC, en el que se solicitará el Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia y en el que habrá de otorgarse una audiencia al promotor del expediente.

QUINTO.- La Secretaría General del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras emite informe en mayo de 2014 en el sentido de ratificar el evacuado por el asesor jurídico, proponiendo que el Pleno del Ayuntamiento acuerde el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos del mismo órgano de 26 de noviembre de 2008 y de 21 de julio de 2010 relativos al Plan Parcial URSR 11 del PGMO de Puerto Lumbreras.

SEXTO.- El Pleno del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras acordó en fecha 27 de mayo de 2014 el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la aprobación definitiva del Plan Parcial del sector URSR-11, otorgando un trámite de audiencia al presidente de la Junta de Compensación de la Unidad de Actuación del referido Plan Parcial.

Sin embargo, al advertirse que habían transcurrido más de tres meses desde la iniciación del procedimiento y no haberse dictado la resolución, la Secretaría de la Corporación emite un nuevo informe en el que manifiesta que el procedimiento ha caducado al haberse iniciado de oficio y que procede su declaración (artículo 102.5 LPAC), así como acordar la iniciación de un nuevo procedimiento.

En consecuencia, se adopta un nuevo acuerdo por el Pleno el 30 de septiembre de 2014, declarando la caducidad del anterior procedimiento, y ordenando la iniciación de uno nuevo incorporando los informes evacuados en el anterior y concediendo un trámite de audiencia a los interesados, sin que conste que se hayan presentado alegaciones conforme a la certificación obrante en el expediente expedida por la Secretaría General con el visto bueno de la Alcaldesa.

SÉPTIMO.- Previo informe de la Secretaría General, el Pleno del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, en su sesión de 25 de noviembre de 2014, adopta los siguientes acuerdos:

Primero. Adoptar la propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio de los acuerdos del Pleno de 26 de noviembre de 2008 y de 21 de julio de 2010 relativos al Plan Parcial objeto del procedimiento, en el sentido de señalar la procedencia de la declaración de nulidad de pleno derecho de ambos acuerdos sobre la base a los informes técnicos y jurídicos obrantes en el expediente y solicitar a este Consejo Jurídico la emisión de Dictamen preceptivo.

Segundo. Acordar la suspensión del citado procedimiento de revisión de oficio por el tiempo que media entre la solicitud de Dictamen al Órgano Consultivo, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del mismo por parte del Ayuntamiento, que igualmente deberá comunicarse a los mismos, sin que el plazo de suspensión pueda exceder en ningún caso de tres meses.

OCTAVO.- Con fecha 28 de enero de 2015 (registro de salida con entrada en este Consejo el 30 siguiente), se ha recabado el Dictamen preceptivo acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Corresponde al Consejo Jurídico la emisión de Dictamen preceptivo y determinante en la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en supuestos de nulidad de pleno derecho, según establecen los artículos 102.1 y 2 LPAC, en relación con el 62.1 y 2 de la misma Ley, y 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia; específicamente, en materia de urbanismo, el artículo 46 del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal, aprobado por RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establece que las Entidades Locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Finalmente, el artículo 232.1, segundo párrafo, del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (TRLSRM ya citado), establece que en los supuestos de nulidad de pleno derecho se procederá en los términos previstos en el artículo 102 LPAC, previo dictamen favorable del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación y procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones administrativas. Efecto del transcurso del plazo: la caducidad.

1. Sobre la legitimación de la Administración regional para instar la revisión de oficio al amparo de lo dispuesto en el artículo 102.2 LPAC.

Reconocida la naturaleza reglamentaria del instrumento de planeamiento (Plan Parcial) sobre el que versa el presente procedimiento (STS, Sala de lo Contencioso Administrativo de 11 de diciembre de 2009 y Memoria del Consejo Jurídico del año 2004), la declaración de nulidad de pleno derecho afectaría, por tanto, a una disposición administrativa, por lo que entra en juego lo dispuesto en los artículos 62.2 LPAC ("serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes y otras disposiciones administrativas de rango superior ...") y 102.2 de la misma Ley, que establece: "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", ya citado.

A partir de los preceptos (artículos 65 LBRL y 102 LPAC) en los que la Dirección General competente en materia de urbanismo sustenta el requerimiento para que el Ayuntamiento revise de oficio la aprobación definitiva del Plan Parcial y la subsanación de deficiencias del sector URSR-11, acordadas en sesiones Plenarias de 26 de mayo de

2008 y de 21 de julio de 2010, el letrado del Ayuntamiento sostiene, de una parte, que el requerimiento incumple lo dispuesto en el artículo 65 LBRL, pues se ha formulado extemporáneamente, nada menos que tres años después de la aprobación del instrumento de planeamiento, y que el centro directivo competente de la Administración regional no ostenta acción para instar la anulación de una norma por vía de revisión de oficio, al amparo de lo previsto en el artículo 102.2 LPAC.

Respecto a la primera cuestión, no cabe duda la improcedencia de sustentar tal requerimiento en el artículo 65 LBRL, puesto que dicha vía de impugnación de los acuerdos municipales que infringen el ordenamiento jurídico por parte de la Administración regional está condicionada al cumplimiento de los requisitos allí previstos; concretamente el apartado 2 del citado precepto establece que el requerimiento se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo. Si se contrastan las fechas en las que se comunica a la Dirección General competente en materia de urbanismo la aprobación definitiva del Plan Parcial y la subsanación de deficiencias (entrada en el registro de la Administración regional el 19 de octubre de 2010 según el oficio en el que se insta la revisión), el requerimiento de la Dirección General de fecha 25 de noviembre de 2013 (registro de entrada en el Ayuntamiento el 18 de diciembre siguiente), se habría realizado extemporáneamente (más de tres años después), como sostiene el letrado del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras. A lo anterior cabría añadir que dicha tardanza en poner de manifiesto al Ayuntamiento las deficiencias advertidas en la aprobación definitiva del Plan Parcial no resulta acorde con la gravedad de los motivos que viciarían de nulidad una disposición administrativa, pues no cabe duda que durante dicho periodo pudieron haberse adoptado otros acuerdos referidos a la ejecución del instrumento de planeamiento sustentado en la confianza de su adecuación a la legalidad urbanística.

Respecto a la segunda cuestión, la legitimidad de la Administración regional para instar la revisión de oficio al amparo de lo previsto en el artículo 102.2 LPAC, este Consejo Jurídico se hizo eco en la Memoria correspondiente al año 2011 (revisión de oficio de los planes urbanísticos) de la doctrina jurisprudencial que acogía tal posibilidad con el siguiente razonamiento:

"(...) Otro aspecto a considerar es la iniciativa para la revisión de oficio de las disposiciones administrativas. A diferencia del procedimiento para revisar los actos nulos (artículo 102.1 LPAC), en el que se otorga a los particulares la acción de nulidad tendente a obtener dicha declaración, en el caso de las disposiciones sólo se permite la revisión de oficio por iniciativa propia de las Administraciones Públicas, de acuerdo con la redacción actual del apartado 2 del artículo 102 LPAC (introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

(...) Esta falta de legitimación de los particulares para instar la acción de nulidad en el caso de los planes urbanísticos, ha sido reiterada por el Tribunal Supremo, por ejemplo, en las Sentencias de la Sala 3^a, de 29 de abril de 2009 y de 24 de marzo de 2011, sobre la base de que los particulares siempre tienen la posibilidad de impugnar en sede jurisdiccional una disposición de carácter general, al ejercitar una acción frente a un acto de aplicación del plan. Por tanto, no se le reconoce legitimación a los particulares para promover una acción de nulidad de los planes en su vertiente de disposiciones reglamentaria, a diferencia de lo que ocurre respecto a los actos urbanísticos nulos, por lo que conforme a dicha doctrina los particulares sólo podrán actuar mediante el derecho de petición, al que hace referencia una de las sentencias citadas. Tal derecho de petición es reconocido por el artículo 43 del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal (TRLs), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que establece que las Entidades Locales y los Organismos Urbanísticos habrán de resolver las peticiones fundadas que les dirijan.

(...) No obstante, sí conviene destacar que la Administración Autonómica, según la STS, Sala 3º; de 29 de septiembre de 2010 (recurso de casación en interés de la ley) y en la misma línea la de 24 de marzo de 2011, ostenta legitimación en los dos apartados del artículo 102 LPAC (actos administrativos y disposiciones generales)

y puede instar, como interesada, de las Administraciones que integran la Administración Local el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos y -con exclusividad- de las disposiciones generales, posibilidad no vedada por el hecho de no haber hecho uso de los medios de impugnación previstos en los artículos 65 y 66 LBRL (que permiten la impugnación de los actos de las Corporaciones Locales cuando infrinjan el ordenamiento o menoscaben las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, mediante requerimiento previo o impugnación directa ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa). En las precitadas Sentencias -para sustentar la legitimación de la Comunidad Autónoma para instar la nulidad de las disposiciones generales- se razona que el legislador no ha excluido de los conflictos entre las Administraciones Públicas la revisión de oficio de forma expresa, como sí lo ha hecho con los recursos en vía administrativa (artículo 44.1 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa)".

No obstante, es preciso reconocer que frente a dicha línea jurisprudencial, se han producido otros pronunciamientos judiciales posteriores que suscitan dudas sobre tal posibilidad. En tal sentido, cabe mencionar las SSTS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 11 de octubre de 2012 y de 11 de abril de 2013, en las que si bien se hacen eco de la ya citada sentencia del mismo Tribunal de 29 de septiembre de 2010 (omiten la posterior de 24 de marzo de 2011) parten de la consideración de que no cabe afirmar que exista una jurisprudencia consolidada, estimando que la sala de instancia podrá someter la cuestión a las partes y resolver luego lo que proceda. En este sentido, la Sentencia número 1233/2014, de 28 de abril, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, considera que la solicitud de revisión de oficio de la Administración Autonómica resultaría posible en la defensa de situaciones jurídicas concretas, como actos de defensa de patrimonio o de titularidad de derechos e intereses legítimos, pero no, como ocurre en el caso allí enjuiciado, en atención a la mera defensa de la legalidad, argumentando para ello, entre otros motivos, que reconocer legitimación en el referido procedimiento de revisión de oficio a la Administración Autonómica en base a la mera defensa de la legalidad supone minimizar de forma absoluta el papel de la LBRL (artículos 65 y 66) en la regulación de las relaciones entre Administración Local, Estatal y Autonómica, cuando de actos nulos se trata, pues *"fácilmente cabe pensar que nadie acudirá a los preclusivos plazos contemplados en aquélla cuando mantenga abierta la generosa posibilidad del procedimiento de revisión de oficio y recuérdese que la regulación contenida en la LBRL contempla también supuestos de actos nulos de pleno derecho (...)"*.

En el presente caso, aunque se rechaza la legitimación de la Administración regional, se ha reconducido como propio el requerimiento de revisión, habiendo iniciado de oficio el órgano municipal competente el procedimiento para la declaración de nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva del Plan Parcial, aunque ha de reconocerse que de forma contradictoria; de una parte porque los informes técnicos y jurídicos municipales no advierten en las deficiencias señaladas por la Dirección General competente en materia de urbanismo motivos de nulidad de pleno derecho; de otra, porque se eleva una propuesta de resolución a este Órgano Consultivo en los siguientes términos: *"acordar la procedencia de la declaración de nulidad de pleno derecho de los citados acuerdos del Pleno Municipal"*, en base a los informes técnicos y jurídicos que, como se ha indicado, no advierten motivos de nulidad de pleno derecho.

2. Sobre el procedimiento de revisión de oficio del Plan Parcial y los efectos del transcurso del plazo.

Este Órgano Consultivo (por todos, Dictámenes 107/2005 y 16/2009) ha destacado respecto al procedimiento de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho los efectos del transcurso del plazo, cuando el procedimiento se ha iniciado de oficio, conforme a lo dispuesto en el artículo 102.5 LPAC:

"Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde el inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se pondrá entender la misma desestimada por silencio administrativo".

Para enervar tal efecto, en los Dictámenes arriba citados se ha recomendado que se adoptara la suspensión del plazo para resolver el procedimiento entre el tiempo que medie desde la petición del Dictamen a este Consejo Jurídico y la recepción del mismo, en evitación de la caducidad, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 42.5,c) LPAC para el caso de solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, si bien habrá de notificarse dicha medida cautelar a los interesados.

En la documentación remitida, consta que por acuerdo Plenario de 30 de septiembre de 2014, se adoptó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos del mismo órgano de 26 de noviembre de 2008 y de 21 de julio de 2010 relativos a la aprobación definitiva y subsanación de deficiencias del Plan Parcial referido. Mediante posterior acuerdo Plenario de 25 de noviembre de 2014 se formula la propuesta de resolución, acordando la suspensión del citado procedimiento de revisión de oficio por el tiempo que media entre la solicitud del Dictamen a este Consejo Jurídico y la recepción del mismo por parte del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras. Sin embargo, la petición de Dictamen por el Ayuntamiento tuvo lugar dos meses después, el 28 de enero de 2015 (registro de salida), con entrada en este Consejo el 30 siguiente, es decir, cuando ya había transcurrido el plazo de tres meses desde su iniciación.

En consecuencia, se advierte la caducidad del procedimiento seguido, en aplicación de lo previsto en el artículo 102.5 LPAC citado *ut supra*, dado que ha transcurrido el plazo máximo de tres meses desde que se inició el procedimiento de revisión y que el acuerdo suspensivo se condicionó a la petición de nuestro Dictamen.

No obstante, también cabría suscitar si con la solicitud efectuada por la Dirección General competente en materia de urbanismo, el transcurso del plazo de los tres meses produciría el efecto de la desestimación y no de la caducidad, conforme a lo establecido en el apartado 5 del artículo 102 LPAC para los procedimientos iniciados a solicitud de interesados, como ha sostenido algún Órgano Consultivo (Dictamen 595/2014 del Consejo Consultivo Andaluz), si bien este Consejo Jurídico considera adecuada la aplicación al presente caso de los efectos previstos en el apartado 5 (la caducidad), partiendo de que la iniciativa del Centro Directivo, cuya legitimación fue cuestionada el Ayuntamiento, se ha reconvertido en propia según se infiere del expediente conforme a la redacción literal del apartado 2 del artículo 102 citado, además de que dicho efecto fue determinado por el Pleno, notificándose en tal sentido a los interesados.

Por tanto, advertida la caducidad, de conformidad con lo preceptuado por el 44.2 LPAC procede declararla, sin perjuicio de la posibilidad de incoar un nuevo procedimiento, si procediere tras las indicaciones realizadas en el presente Dictamen, pues así lo permite el artículo 92.3 LPAC que establece que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, como se ha sostenido en nuestros Dictámenes núms. 7/2002, 138/02, 34/2003 y 107/2005, entre otros.

3. Sobre la documentación remitida.

En este aspecto cabe realizar una observación a tener en cuenta en futuros expedientes que se sometan a Dictamen de este Órgano Consultivo:

Aunque se enumeran los documentos que lo integran, no aparece foliado el expediente como exige el artículo

46.2,c) del Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de este Consejo Jurídico (aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril), lo que facilitaría el manejo del expediente y la concreción de las citas que pueda contener el Dictamen.

TERCERA.- Otras cuestiones que inciden en el expediente en relación con el *modus operandi* del Ayuntamiento.

1. La posibilidad de otras vías para rectificar, subsanar o mejorar el Plan Parcial.

Este Consejo Jurídico ha destacado la interpretación restrictiva del cauce de la utilización de la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, también en las disposiciones generales con cita al Dictamen 69/2004, de 5 de febrero, del Consejo de Estado (Memoria correspondiente al año 2011). Este último Órgano, en el Dictamen 836/2000, expresó lo siguiente:

"(...) el Consejo considera que la cláusula general del artículo 62.2, precisamente por su amplitud y atendiendo a la restricción que de la potestad de la revisión de oficio por parte de la Administración hizo la Ley 4/1999, debe ser interpretada muy estrictamente a efectos de la aplicación del artículo 102.2. Esto es, el Consejo, coherente con la doctrina general acuñada sobre la nueva regulación de la potestad de la Administración en cuanto a la revisión de sus actos, considera que sólo en caso de una violación frontal y flagrante del principio de jerarquía normativa afirmado en el artículo 9.2 de la Constitución, al que se refieren las especificaciones del artículo 62.2, procede la revisión de oficio prevista en el correlativo 102.2".

Lo anterior viene a colación porque este Órgano Consultivo considera que el Ayuntamiento no ha valorado las posibilidades que le otorga la legislación urbanística regional (TRLSRM) para subsanar las deficiencias advertidas en el Plan Parcial (o para aclarar la cumplimentación de determinadas observaciones realizadas por la Dirección General), contestando al requerimiento efectuado e instrumentando la subsanación de deficiencias a través, por ejemplo, de una modificación de aquél, que evitaría tener que acudir al supuesto estricto y restringido de la revisión de oficio por causa de nulidad. En efecto, a diferencia de los actos administrativos, el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración comporta, con toda evidencia, la posibilidad de reformar lo previamente reglamentado, sin necesidad de seguir a tal efecto el procedimiento de revisión de oficio del artículo 102.2 LPAC.

A este respecto la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 2 de febrero de 2012, considera la posibilidad de sanar los defectos sin necesidad de acudir al procedimiento de revisión de disposiciones de carácter general sobre la base de la siguiente argumentación:

"Frente al planteamiento de la Sala de instancia tenemos que destacar que quien ostenta la potestad reglamentaria, además de acudir al procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones generales previsto en el artículo 102.2 citado, puede también depurar o corregir los eventuales defectos de forma, de procedimiento o de fondo advertidos en una disposición mediante el dictado de una nueva que subsane el defecto advertido".

Para concluir que *"en todo caso, debe quedar claro que la Administración titular de la potestad reglamentaria puede, en uso de la misma, derogar o modificar su reglamento sin necesidad de acudir al cauce al que remite la*

sentencia. Y sucede asimismo que, en estos casos en que no consta que la disposición que se dice defectuosa haya sido objeto de impugnación directa ni indirecta en vía jurisdiccional, la vía que podíamos llamar de convalidación por subsanación, mediante la modificación del Plan/Reglamento, permite que éste se conserve con las alteraciones y depuraciones que procedan, y evita el vacío normativo -desde luego, poco satisfactorio- que comporta la declaración de nulidad".

2. Sobre los defectos advertidos.

Puede afirmarse, a tenor de los informes técnicos y jurídicos evacuados, que los defectos advertidos por la Dirección General competente en la materia respecto al Plan Parcial referido son de mejora y de depuración técnica, de aclaración y de correcta acomodación del Plan Parcial al PGMO de Puerto Lumbreras.

De modo que un primer grupo de observaciones del Centro Directivo competente en la materia se insertan en el apartado de mejora y depuración técnica del Plan Parcial, tales como los defectos advertidos en la documentación (apartado 8 del informe de la Dirección General): discrepancias en superficies, denominaciones impropias, errores en índices de edificabilidad reflejados en determinados planos que pueden inducir a confusión, o remisión de las calificaciones en plano a la normativa que pudieran ser confusas (apartado 4 del informe), así como el mal cálculo de la repercusión por m² de suelo bruto. La necesidad de rectificar tales deficiencias (las incluidas en el apartado 8 y la repercusión por m² de suelo bruto) ha sido incluso reconocida por la misma arquitecta municipal.

Un segundo grupo de observaciones que la Corporación entiende que ya están justificadas en la documentación aprobada o se sustentan en una normativa posteriormente aprobada, tendrían que ser aclaradas por el Ayuntamiento a la Dirección General a partir del requerimiento efectuado, sobre la base del principio de colaboración que rigen las relaciones de las Administraciones (artículo 3 LPAC) y de las competencias regionales urbanísticas en materia de legalidad urbanística (artículo 8 TRLSRM); entre éstas se encontrarían las relativas al 10% del aprovechamiento residencial con destino a vivienda de protección pública, pues según informa la arquitecta municipal se cumple dicha reserva, al destinarse a dicho uso 5.221,98 m²; o la justificación del reajuste del Sistema General de Espacios Libres (SGEL) por el Plan Parcial, al indicar la técnico municipal que se sustenta en la aprobación definitiva de la Modificación núm. 9 del Plan General, que en el momento de la emisión de informe por el técnico de la Administración regional no estaba definitivamente aprobada, con las restantes explicaciones dadas por dicha técnico relativas a que el SGEL 11.2 se mantiene invariable en su superficie en 849 m² y se redelimita puntualmente su perímetro ajustándolo a la realidad; o también la evaluación económica y la fijación de plazos, que según la arquitecta municipal también se encuentran previstas. En suma, tales justificaciones de los técnicos municipales que consideran subsanadas las deficiencias advertidas en relación con el cumplimiento de preceptos del TRLSRM (artículos 101.3,d; 101.1,d; 106,j y 123,f y g) deberían ser trasladados a la Dirección General competente en la materia de la que procede el requerimiento, acompañada de la correspondiente documentación. En el mismo sentido, puesto que ha sido aprobado el Programa de Actuación exigido por el artículo 123,g) TRLSRM como documento independiente del Plan Parcial ha de comunicarse al Centro Directivo, acompañado de la pertinente documentación.

Un tercer grupo estaría integrado por aquellas observaciones que atañen a la acomodación del Plan Parcial al PGMO de Puerto Lumbreras o a los informes evacuados por otros organismos públicos (Mancomunidad de Canales del Taibilla).

En el primer aspecto habría de encuadrarse la observación realizada por la Dirección General respecto a la necesidad de acomodarse al anexo del Programa de Actuación del PGMO sobre la secuencia de las necesidades

hídricas del sector, dado que dicho Plan las contempla para la totalidad de los sectores. A este respecto, se hace referencia por el Centro Directivo a una adaptación a la programación de las previsiones del Plan General, teniendo en cuenta, según refiere el letrado del Ayuntamiento, que el Texto Refundido del PGMO se aprobó con posterioridad a la aprobación definitiva del Plan Parcial. Se argumenta también por los técnicos municipales que dicha programación del PGMO permite transvasar recursos entre los sectores y que en el caso que nos ocupa se ha informado favorablemente el Plan Parcial por la Confederación Hidrográfica del Segura y por el Ente Público del Agua. Por tanto, partiendo de que la observación consiste en una acomodación a la programación del PGMO, en el caso de que persistan las discrepancias serían prevalentes las determinaciones posteriores del PGMO, que el Ayuntamiento no podría desconocer respecto de los actos de gestión del Plan Parcial, siendo también de su responsabilidad cualquier variación posterior que afectara a las previsiones del Plan Parcial por falta de acomodación al citado Plan General.

Mayor problemática suscitaría por el principio de jerarquía entre los Planes, si la anulación de la resolución aprobatoria parcial del PGMO quedara firme (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 4 de octubre de 2013), al conllevar también la nulidad de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo por falta de cobertura (entre los aprobados parcialmente está el sector URSR-11), en cuyo caso el Ayuntamiento estaría obligado a iniciar el procedimiento de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, si bien este Consejo Jurídico desconoce si dicha resolución judicial es firme y el grado de afectación a las determinaciones del Plan Parcial aprobado para extraer una conclusión.

Por último, quedaría por analizar el aspecto de la acomodación al informe de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, sosteniendo la arquitecta municipal que se cumple, pues el uso que se le da a la franja de servidumbre es preferentemente peatonal o ajardinado, existiendo cruces de viales entre las mismas, pero con el uso predominante establecido por el citado Organismo. En todo caso, como afirman los informes técnicos y jurídicos municipales, la Mancomunidad va a controlar los usos, en tanto ha de autorizar todas las actuaciones que se realicen sobre dicha franja con motivo del desarrollo del Plan Parcial.

3. A modo de resumen.

Existen otras vías para rectificar, subsanar o mejorar el Plan Parcial en relación con las deficiencias advertidas por la Dirección General competente en materia de urbanismo y que no requieren acudir al supuesto estricto y restringido de la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, recomendando que la subsanación y aclaración de las deficiencias contenidas en los informes técnicos y jurídicos municipales se pongan en conocimiento de la Dirección General de Urbanismo, acompañada de la documentación acreditativa y en respuesta al requerimiento. Todo ello no excluye que haya de determinarse por el Ayuntamiento el grado de afectación al presente Plan Parcial de la resolución judicial precitada sobre la aprobación parcial del PGMO a efectos de determinar si concurren vicios de nulidad de pleno derecho.

Por último, también se recuerda que la vía de los errores materiales, de hecho o aritméticos prevista en el artículo 105.2 LPAC ("las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos") puede ser insuficiente para subsanar determinadas deficiencias que impliquen un juicio valorativo (por ejemplo, la supresión del retranqueo), teniendo en cuenta la interpretación judicial sobre el alcance de tales errores (SSTS, Sala 3^a, de 31 de octubre de 2000 y 15 de febrero de 2006), en cuyo caso ha de acudirse a una modificación del referido Plan, que también podría utilizarse para otros aspectos que implicaran acomodación al PGMO.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede declarar la caducidad del procedimiento objeto de Dictamen al haber transcurrido el plazo de tres meses desde que se inició el mismo, conforme a lo previsto en el artículo 102.5 LPAC, si bien dicha declaración no prejuzga la iniciación de un nuevo procedimiento de revisión de oficio.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento dispone de otras vías para subsanar y cumplimentar el requerimiento (Consideración Tercera, 1 y 3), recomendando que la justificación y aclaración de las deficiencias contenidas en los informes técnicos y jurídicos municipales se pongan en conocimiento de la Dirección General competente en materia de urbanismo, acompañada de la documentación acreditativa, en respuesta al requerimiento. No obstante lo anterior, ha de determinarse por el Ayuntamiento las repercusiones de la resolución judicial citada en la Consideración Tercera, 2, penúltimo párrafo, al Plan Parcial del sector URSR-11.

No obstante, V.S. resolverá.