



En Logroño, el 18 de febrero de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras Sras. D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D.^a M.^a Belén Revilla Grande, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

14/25

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Arnedo, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación del Gobierno de La Rioja sobre *Revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayto. de Arnedo de 30 de abril de 2021, concediendo una licencia urbanística en la localidad (2ª petición)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

Sobre el expediente instruido de revisión de oficio de la licencia municipal de obras aprobada por la Junta de Gobierno Local en sesión de 30 de abril de 2021

El Pleno del Ayuntamiento de Arnedo, en sesión de 17 de septiembre de 2024 acordó asumir la propuesta del informe de Secretaria para “*declarar nula de pleno derecho LICENCIA PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA UNIFAMILIAR EN C/ X N° X, A FAVOR DE JOSÉ MORENO XXI, aprobada mediante acuerdo de Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 30 de abril de 2021...*”, igualmente se acuerda “*suspender el plazo máximo legal para resolver*” y remitir la propuesta para el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

Del expediente administrativo remitido resultan los siguientes antecedentes de interés:



1. Con fecha 21 de diciembre de 2020 se presenta en el registro general del Ayuntamiento de Arnedo, solicitud de licencia municipal de obras para la construcción de una vivienda unifamiliar en calle X núm. X de Arnedo, siendo el promotor de la obra la entidad mercantil *José Moreno XXI, S.L.* A la solicitud se adjuntaba Proyecto Técnico redactado por *Rabanaque y Asociados S.L.P.* y visado por el Colegio Oficial de Arquitectos con fecha 15 de diciembre de 2020.

2. Por el Departamento de Vivienda del Gobierno de La Rioja, fue emitido informe de habitabilidad favorable con fecha 20 de abril de 2021.

3. El expediente fue sometido al preceptivo informe del Arquitecto municipal (art. 4 del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística- RDU), que lo emitió con fecha 27 de abril de 2021 en sentido favorable, sobre la base del siguiente análisis:

“Análisis:

La parcela en la que se solicita construir es una de las resultantes del desarrollo del Sector Residencial SR-2 de Arnedo, cuyo Plan Parcial fue aprobado definitivamente por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja el 8 de abril de 2009 (BOR de 17.08.2009).

De la gestión de la Unidad de Ejecución 3 del mismo, resultó la parcela O, (referencia catastral X). En ella se emplazará el edificio junto con otras dos viviendas ya construidas, en la parcela haciendo esquina.

El Proyecto de Urbanización de esta Unidad de Ejecución fue ejecutado y las obras recibidas por el Ayuntamiento de Arnedo, por lo que la parcela tiene la condición de solar al estar urbanizada con arreglo a las normas establecidas por el planeamiento, y tener señaladas alineaciones y rasantes. Es por tanto suelo urbano consolidado de actuación directa.

El Plan Parcial lo califica como residencial unifamiliar, admitiéndose las tipologías de aislada, pareada y en hilera. En este caso se trata de una vivienda unifamiliar pareada.

Los parámetros de aplicación son los contenidos en la ficha 1 del Plan Parcial y que son los siguientes:

La edificabilidad máxima será 0,798 m²/m² de techo y el máximo número de viviendas 3. Se deberán cumplir los siguientes parámetros edificatorios:

- *Lindero frontal con longitud superior a 5,50 m*
- *Superficie de parcela superior a 500 m²*
- *Ocupación del edificio respecto a la parcela inferior al 80 %*
- *Altura máxima inferior a 8 m.*
- *Altura total (incluyendo cubierta) inferior a 12,50 m*
- *Número de plantas igual o inferior a 2*
- *Retranqueo a fachada superior a 3 m*



- Retranqueo a linderos superior a 2 m. Se permite la edificación adosada a linderos siempre que se ejecuten los edificios de las dos parcelas simultáneamente, creando una unidad arquitectónica, mediante acuerdo entre colindantes elevado a escritura pública.
- Las cubiertas serán inclinadas o planas.

Descripción del Proyecto:

El edificio que se proyecta es una única vivienda unifamiliar adosada por su lindero noroeste a la que ocupa el número Y de la calle Antonio Miralles.

El edificio ocupa en planta 136,30 m² que sumados a los 277,16 m² que ocupan los dos ya construidos suman 413,46, de lo que resulta un porcentaje del 54,58 % del total de la superficie de la parcela O, incluyendo los espacios cubiertos abiertos.

Las franjas de retranqueo se destinarán a espacio libre privado.

La vivienda tiene dos plantas sobre rasante más un semisótano. La cubierta es plana por lo que la altura máxima se medirá hasta la cara inferior del forjado de la última planta. Esta altura es de 6.37m y hasta el borde superior del antepecho de cubierta, 7,17m lo que cumple el Plan Parcial vigente.

CONCLUSIÓN:

El proyecto presentado de licencia de Obra mayor promovido por José Moreno XXI, S.L. para construcción de Vivienda Unifamiliar en la calle X de Arnedo, según proyecto redactado por Rabanaque y Asociados S.L.P y Modificaciones realizadas según requerimiento de Habitabilidad visado de fecha 15 del 12 de 2020 se ajusta a la Normativa Urbanística que le es de aplicación y procede la concesión de licencia de obra mayor con el cumplimiento de las siguientes CONDICIONES... ”.

4. El preceptivo informe jurídico, emitido por el Técnico de Administración General (TAG) con fecha 28 de abril de 2021 lo es en sentido favorable, tal y como justifica en su fundamento jurídico tercero, concluye que:

“Tercero.- Las obras proyectadas cumplen con las determinaciones del Planeamiento vigente.

El edificio que se proyecta es una única vivienda unifamiliar adosada por su lindero noroeste a la que ocupa el número Y de la calle X.

El edificio ocupa en planta 136,30 m² que sumados a los 277,16 m² que ocupan los dos ya construidos suman 413,46, de lo que resulta un porcentaje del 54,58 % del total de la superficie de la parcela O, incluyendo los espacios cubiertos abiertos.

Las franjas de retranqueo se destinarán a espacio libre privado.

La vivienda tiene dos plantas sobre rasante más un semisótano. La cubierta es plana por lo que la altura máxima se medirá hasta la cara inferior del forjado de la última planta.



Esta altura es de 6.37 m y hasta el borde superior del antepecho de cubierta, 7,17 m lo que cumple el Plan Parcial vigente”.

5. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de abril de 2021 se acordó *“conceder a José Moreno XXI, S.L. licencia de obras para construcción de vivienda unifamiliar en la calle X de Arnedo, según proyecto redactado por Rabanaque y Asociados S.L.P., con un presupuesto de ejecución material que asciende a 181.555,78 €...”.*

6. En fecha 4 de julio de 2021, la copropietaria de un inmueble colindante, presentó ante el Ayuntamiento de Arnedo, una petición de información y comprobación de las obras que se estaban ejecutando al amparo de la licencia concedida, lo que dio lugar a la emisión de un informe del Arquitecto municipal remitido a la interesada en fecha 13 de octubre de 2021 (dicho informe no obra en el expediente si bien se refiere, parcialmente, a su contenido literal el informe del TAG de fecha 30/11/2021), así el TAG refiere que en el informe del Arquitecto se indica que:

“...el plan parcial lo califica como residencial unifamiliar, admitiéndose las tipologías de aislada, pareada y en hilera. Indica los parámetros de aplicación, con las distancias de linderos, altura máxima, número de plantas, etc. y añade:

«se procedió, mediante Estudio de Detalle a un traslado de edificabilidad no materializada en otras parcelas ya construidas (150 m2) para completar la necesaria en la parcela O que es de 754,47 m2 de techo, respecto a los 604,47 m2 asignados por el Proyecto de Compensación redactado con el acuerdo de los procedentes».

La parcela objeto de la consulta está situada en calle X, y en la misma se concedió una licencia de obra mayor en expediente 26/2020”.

7. Comprobado por los servicios jurídicos que el Estudio de Detalle al que se hacía referencia no se encontraba en los archivos municipales, se acuerda requerir al promotor para que lo presente y ya, en este momento, el Técnico de Administración General informante advierte:

“Es imprescindible que se hubiera tramitado dicha documentación previa a la licencia, si no existiera, o no se hubiera tramitado el Estudio de detalle, la licencia estaría mal concedida, y habría que anular la misma (el acto administrativo sería lesivo, por ser contrario al interés público)”.

8. El promotor contesta al requerimiento indicando que aporta Estudio de Detalle Calle X números Z; T Arnedo (La Rioja) reordenación de edificabilidad redactado por Rabanaque y Asociados S.L.P. en noviembre de 2019 para licencia (firmado electrónicamente el 30/06/2020), y afirman desconocer si el Ayuntamiento lo aprobó pero que, en el propio Proyecto, se hace referencia a este instrumento urbanístico en la Memoria



cuando se justifica la edificabilidad por lo que entienden que si el Ayuntamiento otorgó la licencia, el Estudio de Detalle debía estar aprobado. Se une al referido Estudio de Detalle un documento privado, fechado el 20 de octubre de 2019, de cesión de edificabilidad de 150 m²/t no edificadas (quedaban sin materializar de la edificabilidad total asignada a la parcela 583,45 m²/t) para su materialización en la parcela 3 en la que se iba a edificar la vivienda unifamiliar cuya licencia de obras se cuestiona en este procedimiento.

9. El Estudio de Detalle aportado por los promotores, está fechado en noviembre de 2019 y su objeto era el de:

“adaptar determinaciones establecidas en el planeamiento parcial. En concreto, se trata de una reordenación del volumen en el ámbito del Sector SR-2, mediante el trasvase de edificabilidad acordado entre los propietarios de dos parcelas, sin alterar las condiciones del planeamiento general, ni las del parcial más allá del alcance propio de un Estudio de Detalle, determinado en el artículo 80 de la Ley 5/2006, artículo al que también debemos atenernos en cumplimiento del artículo 9 de la Normativa del Plan Parcial del SR-2 aplicando la legislación transitoria. La reordenación de los volúmenes se realiza respetando las especificaciones del planeamiento en las que un Estudio de Detalle no puede incidir, es decir:

- a) No varía la edificabilidad del Sector ni su aprovechamiento, siendo que la edificabilidad trasvasada se aplica a la misma tipología edificatoria, residencial unifamiliar.*
- b) No varía la densidad, manteniéndose en cada parcela el número máximo de viviendas.*
- c) No se altera el destino del suelo puesto que no hay cambio alguno de calificación.*
- d) No se modifica o reajustan las alineaciones exteriores.*
- e) No se modifican los parámetros edificatorios establecidos en el Plan Parcial:*
 - Condiciones de parcela,*
 - Ocupación máxima,*
 - Altura máxima,*
 - Altura total*
 - nº máximo de plantas;*
 - Retranqueo mínimo a fachada;*
 - Retranqueo mínimo a linderos;*
- f) No se modifica la configuración de las parcelas*
- g) No se ocasiona perjuicio ni se alteran las condiciones de la ordenación de los predios colindantes.*

El trasvase de edificabilidad que se propone es la disminución de la misma en la parcela de la Calle X, Z en 150 m² de techo y el incremento, en igual cantidad, de la edificabilidad de la parcela Calle X, T. De este modo tendremos las siguientes edificabilidades máximas en estas parcelas X, Z:

La edificabilidad total asignada a esta parcela será de 872,56 m² techo, en vez de 1.022,56 m² techo.

Calle X, T:

Por tanto la edificabilidad total asignada a esta parcela será de 754,21 m² techo, en vez de 604,21 m² techo.

Se adjunta el documento de cesión de edificabilidad.



El interés general se fundamenta en la consecución de la mejor ordenación posible, que permita materializar los aprovechamientos urbanísticos otorgados por el planeamiento, de modo que el suelo se ocupe de la manera más eficiente en coherencia con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”.

También se indica en este instrumento urbanístico en el apartado referente al informe de sostenibilidad económica:

“Como se ha manifestado reiteradamente, el presente Estudio de Detalle se redacta en el ámbito de suelo urbano que ha obtenido esta clasificación por ejecución del Plan General Municipal, habiendo sido recibidas las obras de urbanización por el Ayuntamiento y dado por concluido el reparto de cargas y beneficios, que ya fue aprobado e inscrito.

Tan sólo plantea una pequeña reordenación de volúmenes mediante el trasvase de edificabilidad entre dos parcelas residenciales privadas que no genera incremento de la densidad de viviendas”.

10. Tal y como se anunciaba en el texto del Estudio de Detalle se aportaba un documento privado de 20 de octubre de 2019, de cesión de edificabilidad en el que los propietarios de las viviendas unifamiliares A y B ceden al promotor de la tercera vivienda, a la que se refiere el expediente, la cantidad de 150 m²/t de los no edificables correspondientes a la zona común, que era inedificable, para que sean reubicados o materializados en la parcela 3 de la escritura de Declaración de Obra nueva y división horizontal de 1 de abril de 2019.

No consta que dicho Estudio de Detalle fuera presentado al Ayuntamiento para su aprobación. El promotor presenta el citado documento, pero ninguna prueba de haberlo presentado para su tramitación y aprobación.

11. El Estudio de Detalle aportado a requerimiento del Ayuntamiento después de haber concedido la licencia de obras, fue informado con carácter desfavorable por el Arquitecto Municipal con fecha 09/02/2022, por entender que la propuesta realizada excedía de las atribuciones que establece el art. 80 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR) a este instrumento urbanístico y, es igualmente, informado desfavorablemente por el TAG de Urbanismo quien insiste en la falta de tramitación del Estudio de Detalle aportado.

12. Con fecha 23 de marzo de 2022 la vecina presenta solicitud en el Ayuntamiento como interesada por ser propietaria colindante con la parcela en la que se está realizando la promoción de viviendas, afirmando que no consta la tramitación del Estudio de Detalle al que se hacía referencia en el primitivo informe del Arquitecto Municipal. Aporta además certificación del Registro de la Propiedad acreditativa de que se ha realizado enajenación



del aprovechamiento urbanístico por la cual “y proveniente de las fincas registrales X e Y se ceden a la mercantil JOSE MORENO XXI 150 m²t, por lo que dicha parcela tiene en la actualidad 269,80 m²t”, cesión que considera “manifiestamente contraria a derecho, puesto que no cuenta con ningún planeamiento urbanístico que la respalde” y termina por solicitar que “se proceda a iniciar con carácter inmediato la revisión de oficio de actos nulos y referida a la licencia de obras concedida en la parcela O, y más concretamente en la finca Z, y promovida por JOSE MORENO XXI, S.L. y redactado por doña X y concedida el 30 de abril de 2021”. Solicita asimismo la suspensión de la ejecución del acto al amparo de lo prevenido en el artículo 108 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

13. Sobre dicha solicitud emite informe el Arquitecto municipal con fecha 30 de marzo de 2022, en el que atribuye al hecho de que en la Memoria del proyecto técnico presentado se indicara expresamente que se había procedido mediante un Estudio de Detalle al traslado de edificabilidad entre parcelas, “lo cual es erróneo o falso e indujo a error a este respecto al funcionario que suscribe que no procedió a la comprobación de este dato concreto dando por hecho la certeza del mismo que es responsabilidad del promotor”.

Considera, por otra parte, que “A pesar de que no consta Estudio de Detalle tramitado, ha sido tramitada una Escritura Pública ante Notario en la que se transfiere la edificabilidad desde otra parcela ubicada en la Unidad de Ejecución n° 2 del mismo sector SR2, con aprovechamiento sobrante que ha sido inscrito en el Registro de la Propiedad de Arnedo en la finca Z que es la finca en la que se está llevando a cabo la construcción autorizada por dicha licencia. A la vista de ello debemos considerar que el vicio reclamado de falta de edificabilidad queda subsanado”; niega que la construcción presente perjuicio objetivo urbanístico a la alegante “ya que no resta vista ni soleamiento” y concluye: “Por los motivos expuestos, a mi juicio, a la vista de que se dispone una edificabilidad recogida en Escritura Pública que era precisamente el vicio que se reclama y que no se está produciendo ningún perjuicio objetivo en cuanto a reducción de vistas ni soleamiento ni exceso de altura máxima, ni retranqueos, ni incremento de volumen máximo permitido; considero no procede la nulidad del expediente no obstante me remito a Informes Jurídicos Municipales en relación al asunto”.

14. El Técnico de administración General con fecha 6 de abril de 2022, emite informe jurídico, conformado por el Secretario General en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3.3.d) 3º del Real Decreto 128/2018 de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que prescribe la emisión de informe previo del Secretario en los procedimientos de revisión de oficio de actos de la entidad local y que ha sido emitido en la forma prevenida en el artículo 3.4. del mismo texto legal.



El informe jurídico contiene las siguientes consideraciones:

“Sin embargo, del examen del expediente tramitado, resulta que:

1.- No consta la presentación, ni la tramitación del mencionado Estudio de Detalle con carácter previo a la obtención de la licencia.

2.- Posteriormente a la concesión de la licencia fue presentado un Estudio de Detalle que plantea el trasvase de edificabilidad de la C/ X, Z, de 150 m²t a la parcela de la C/ X, T.

3.- En el Estudio de Detalle se reflejan con ligeros cambios los aprovechamientos ejecutados en la C/ X, T, que suman, según indica, 484,41 m²t, con lo cual el restante asciende a 119,80 m²t.

4.- El art. 80 LOTUR no contempla esta finalidad para los Estudios de Detalle, de hecho, se prohíbe expresamente que a través de los mismos se incremente la edificabilidad de los terrenos comprendidos en su ámbito.

5.- No nos encontramos ante un supuesto de ordenación de volúmenes puesto que la distribución conforme al Proyecto de Compensación lo hace innecesario para la Parcela O, sino ante una reordenación de aprovechamientos y tratándose de terrenos de dos UEs diferentes se trata de un problema complejo, salvo previsión expresa en el Plan Parcial SR2.

6.- El Plan Parcial SR2 no contempla esta finalidad para los Estudios de Detalle, ya que en ese caso se podría haber estudiado su viabilidad.

- El art. 9 dispone, entre otras limitaciones, que el ámbito de los Estudios de Detalle “comprenderá áreas homogéneas”, lo cual permitiría cuestionar que se refiera a parcelas de diferentes ámbitos de gestión. Por otra parte, el Plan Parcial no faculta la aprobación de Estudios de Detalle con el objeto planteado.

- La Ficha residencial del Plan Parcial, dispone: Dentro de las manzanas grandes situadas en las UE 2 y UE 3 será preceptiva la redacción de un Estudio de Detalle, lo cual se llevó a cabo en la UE2.

No encontramos ante Suelo Urbano Consolidado, con la urbanización recibida por el Ayuntamiento.

El Plan Parcial establece áreas de ordenación y asigna el aprovechamiento y edificabilidad correspondientes, con lo cual el trasvase del aprovechamiento entre parcelas de unidades de ejecución diferentes, a falta de previsión en el Plan Parcial para que se pueda llevar a cabo mediante un Estudio de Detalle, obligaría a modificar el propio Plan Parcial.

Otro punto de vista sería que el Registro de la Propiedad admitiera, por tratarse de Suelo Urbano consolidado y de parcelas de un mismo Sector, que se realice una transmisión de aprovechamiento entre dos propietarios particulares mediante una escritura pública y su inscripción en el Registro de la Propiedad, ya que eso sería suficiente para el Ayuntamiento, por cuanto en principio la edificación proyectada cumple con el planeamiento, siendo el único problema perceptible el déficit de aprovechamiento”.



Según el informe jurídico la licencia municipal:

“... cuya revisión de oficio se reclama puede adolecer en su origen del vicio de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP, por cuanto se trata de un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos en exceso de los previstos para la parcela en cuestión, ya que autoriza una construcción que excede, en conjunto con el resto de construcciones autorizadas anteriormente sobre la Parcela O de la UE3-SR2, del aprovechamiento asignado”.

Sin embargo, añade posteriormente que:

“... la admisión de la formalización notarial de una escritura pública para autorizar el trasvase de edificabilidad entre las parcelas indicadas y, a continuación, su inscripción en el Registro de la Propiedad, debe de ser considerado suficiente por el Ayuntamiento, por cuanto, en principio, la edificación proyectada cumple con el planeamiento, siendo el único vicio observado el déficit de aprovechamiento”.

Funda dicho informe su propuesta de inadmisión a trámite sobre la base de los siguientes argumentos:

“Como hemos indicado anteriormente, queda constatado que la licencia cuya revisión de oficio se reclama puede adolecer en su origen del vicio de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP, por cuanto se trata de un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos en exceso de los previstos para la parcela en cuestión, ya que autoriza una construcción que excede, en conjunto con el resto de construcciones autorizadas anteriormente sobre la Parcela O de la UE3-SR2, del aprovechamiento asignado.

Sin embargo, tal y como ha quedado también acreditado en los apartados precedentes, en la actualidad, la parcela sobre la que se está construyendo la vivienda unifamiliar autorizada por la Junta de Gobierno Local, que en sesión celebrada el día 30.04.2021 (Expediente 26/2020 OBRAMAYOR), que se identifica con la finca registral nº Z (Inscrita al folio X del tomo X, libro X, Inscripción 3ª. Naturaleza de la finca: URBANA Superficie del terreno: 331,35m2), cuenta en la actualidad con una edificabilidad de 269,80 m2t, es decir, superior a la autorizada por la licencia de obras.

Cabe plantearse entonces si en este momento es adecuado en la práctica proceder a la declaración de nulidad de una licencia que en la actualidad puede ser concedida por contar la parcela en cuestión con aprovechamiento urbanístico o edificabilidad suficiente. Parece a priori que tendría una escasa relevancia práctica la declaración de nulidad del acuerdo de concesión de la licencia de obras, que habría de tramitarse, conforme al art. 106 Ley 39/2015, previo el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, para tramitar de nuevo, a continuación, un nuevo expediente de concesión de licencia que, a la vista de lo señalado, en este momento sí que podría ser autorizado. Por ello, resulta legítimo plantearse la posibilidad de inadmitir a trámite la solicitud de revisión de oficio, de conformidad con el art. 106.3. Ley 39/2015, en relación al 110 de esta norma...

...Por otra parte, hemos de tomar en consideración que la anulación en principio no conllevaría consecuencias negativas para el erario público, por cuanto la responsabilidad patrimonial de la Administración no surge cuando existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado,



como ocurre en el caso que nos ocupa (art. 48.d) Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) ”.

15. Respecto a la competencia, la atribuye a la Alcaldía argumentando que:

“En la esfera local, con excepción del ámbito tributario, no existe un órgano competente para la revisión de oficio de actos nulos, con lo cual será órgano competente el Alcalde, conforme a la competencia residual del art. 21.1.s) Ley 7/85 de Bases de Régimen Local, si bien puede apoyarse para adoptar su decisión en la Junta de Gobierno Local, que por otra parte resulta idóneo, toda vez que es el órgano delegado para conceder las licencias de obra mayor (art. 23.2.a) Ley 7/85 de Bases de Régimen Local).

16. La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arnedo, en sesión de 8 de abril de 2022, acordó, en consecuencia, inadmitir a trámite la solicitud de revisión de oficio anteriormente reseñada y no acceder a la solicitud de suspensión de las obras en curso de ejecución.

17. Interpuesto recurso de reposición por la colindante interesada fue desestimado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 17 de junio de 2022.

18. Contra dicho acto se interpuso recurso contencioso administrativo que fue tramitado ante el Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 2 de Logroño, como procedimiento Ordinario 172/2022, resuelto por Sentencia núm. 168/2023 de 13 de octubre de 2023 en cuyo fallo se estima el recurso contencioso administrativo interpuesto:

“... contra acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arnedo adoptado en sesión de 17/06/2022 por el cual se desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra acuerdo adoptado en sesión de 08/04/2022 por el que se resolvía inadmitir a trámite la petición de inicio del procedimiento de revisión de oficio.

DECLARO que la citada actuación no es ajustada a derecho, ANULANDOLA Y DEJANDOLA SIN EFECTO, debiendo el AYUNTAMIENTO iniciar y tramitar procedimiento de revisión de oficio de actos nulos.

Se imponen las costas procesales de la parte actora a la administración demandada para su cumplimiento, con devolución del expediente administrativo”.

19. Declarada la sentencia firme, por Diligencia de Ordenación de 13 de noviembre de 2023, la parte actora solicitó al Ayuntamiento su ejecución y por otrosí la suspensión cautelar de los efectos de la licencia concedida alegando la apariencia de buen derecho ante la carencia de planeamiento urbanístico que justificara el traslado de edificabilidad “y no existir precepto legal alguno que lo permita mediante una mera escritura pública”.



20. Previo informe jurídico del Técnico de Administración General e informe de la Secretaría General, se dicta Decreto de Alcaldía núm. 3412024 de 13 de febrero de 2024, por el que se acuerda:

“PRIMERO. Proceder a la ejecución de la Sentencia nº 168/2023, de 13 de octubre de 2023, por la que se dicta sentencia por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Logroño, en autos de Procedimiento Ordinario núm. 172/2022 E, promovido por..., por la que se condena al Ayuntamiento de Arnedo a iniciar y tramitar un procedimiento de revisión de oficio de la licencia concedida el 30 de abril de 2021 en la parcela O de la UE3-SR2.

SEGUNDO.- Incoar un expediente de revisión de oficio de la LICENCIA PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA UNIFAMILIAR EN C/ X, Nº X, A FAVOR DE JOSÉ MORENO XXI, aprobada mediante acuerdo de Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 30 de abril de 2021, por incurrir dicho acto en nulidad de pleno derecho, conforme al art. 47.1.f) LPACAP, y, a continuación, someter dicho expediente al dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de La Rioja (CCR), sobre la LICENCIA PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA UNIFAMILIAR EN C/ X, Nº X, A FAVOR DE JOSÉ MORENO XXI. Licencia concedida en acuerdo de Junta de Gobierno en sesión celebrada el día 30 de abril de 2021.

TERCERO.- Suspender el procedimiento de renovación de la licencia hasta resolución de la revisión de la licencia, ya que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

CUARTO.- Elevar el expediente a la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación (Dirección General de Política Local), para que a través de su conducto se requiera al Consejo Consultivo de La Rioja la formulación de dictamen preceptivo sobre este asunto, en base al artículo 11.f) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

QUINTO.- Facultar al Sr. Alcalde D. Javier García Ibáñez para que remita la documentación a que hacen referencia los artículos 39 y 40 del Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En atención a lo cual, vistos los artículos 39 y 40 del Decreto 8/2002, de 24 de enero, remitir un certificado del acuerdo adoptado y, del mismo modo, una copia compulsada del expediente tramitado, foliado y con índice paginado, en formato electrónico, para que, a través de su conducto, sea elevada la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja.

El expediente administrativo, completo, foliado, numerado y con un índice inicial, expresivo de los documentos que contiene y del número de folio en que se encuentra el inicio de cada uno. Si se envía en formato papel, todo ello debe estar debidamente sujeto y adjuntarse en dos copias compulsadas.

SEXTO.- Notificar a los interesados la solicitud la aprobación de la solicitud de informe del Consejo Consultivo de La Rioja, y, por tanto, el inicio del procedimiento de la revisión de un acto nulo de Pleno derecho”.

21. Emitido el previo y preceptivo Dictamen por este Consejo en fecha 30 de mayo de 2024 (D.25/24), se devolvió el expediente para que se completara el procedimiento con audiencia a los interesados y para que se adoptara acuerdo por el órgano competente que, según la doctrina fijada por el TS en su sentencia de 13 de diciembre de 2022,



ECLI:ES:TS:4547, le corresponde al Pleno de la Corporación en los Municipios de régimen común.

22. En consecuencia, el Pleno del Ayuntamiento de Arnedo, en sesión de 24 de julio de 2024, acordó *“iniciar procedimiento para la revisión de oficio de la licencia...”*, así como *“notificar el inicio del procedimiento a los interesados para que en el plazo de 10 días presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias”*. En el expediente consta un certificado de 22 de agosto de 2024 señalando que no se recibieron alegaciones en el citado plazo.

23. Finalmente, por acuerdo del Pleno de la Corporación en sesión de 17 de septiembre de 2024 se asume la propuesta del informe de Secretaria para *“declarar nula de pleno derecho LICENCIA PARA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA UNIFAMILIAR EN C/ X N° X, A FAVOR DE JOSÉ MORENO XXI, aprobada mediante acuerdo de Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 30 de abril de 2021...”*, igualmente se acuerda *“suspender el plazo máximo legal para resolver”* y se remite la propuesta para el preceptivo dictamen del Consejo.

Segundo

Declaración de caducidad de la licencia municipal de obras aprobada por la Junta de Gobierno Local en sesión de 30 de abril de 2021

1. Con fecha 4 de abril de 2023, pendiente, por tanto, el procedimiento judicial que instruí el Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 2 de Logroño, el promotor presentó solicitud ante el Ayuntamiento de Arnedo interesando la prórroga por 10 meses de la licencia de obra para la terminación de la misma. La solicitud fue informada favorablemente por los servicios jurídicos. No obstante, el Técnico municipal emite informe confirmando que *“la obra se encuentra en estado de paralización, al menos, desde la fecha 20/09/2022 o posiblemente antes, ya que el estado del vallado en esa fecha permite considerar que no ha habido mantenimiento del mismo desde tiempo antes de cuando se tomaron esas fotografías”*. A la vista del informe técnico se emite nuevo informe jurídico por el Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Arnedo para incoar expediente de caducidad de la licencia concediendo audiencia en el expediente al interesado.

2. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de julio de 2023 se acordó:

“Primero: Denegar a JOSÉ MORENO XXI la prórroga de licencia concedida mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión celebrada el día 30 de abril de 2021, para la construcción de vivienda unifamiliar en C/ X, n° X por los motivos expuestos anteriormente que constan en los informes obrantes en el expediente.



Segundo: Ordenar el precinto del recinto sito en C/ X nº X con banda de policía y precinto de accesos, para evitar que se produzca la intención de continuar con las obras objeto del expediente, así como la prohibición expresa de continuar con las mismas.

Advertir a la Policía local para que esté vigilante de que no se produzcan esos accesos, salvo por solicitud expresa del propietario, para retirada de materiales u objetos propios.

Tercero: Conceder al interesado un plazo de 15 días para que justifique el motivo de la paralización de las obras y acredite documentalmente la finalización de las obras de construcción de vivienda unifamiliar en C/ X nº X Arnedo en el plazo solicitado, en cuyo caso cabría la concesión de un plazo especial.

Transcurrido el plazo se procederá en su caso, a declarar la caducidad de la licencia concedida mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión celebrada el día 30 de abril de 2021”.

3. Si bien la mercantil *JOSE MORENO XXI* presentó alegaciones al acuerdo anterior, no consta que las mismas hayan sido resueltas ni que se haya concluido el procedimiento de caducidad de la licencia a la vista del fallo de la sentencia 168/2023 anteriormente reseñada, conforme consta en el informe del TAG del Ayuntamiento de Arnedo de 23 de octubre de 2023, sin que conste, hasta la fecha, la realización de actuaciones posteriores en el expediente de caducidad de la licencia.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, electrónicamente con fecha 4 de octubre de 2024 y enviado y registrado de salida el 7 de enero de 2025, fue registrado de entrada en este Consejo el mismo día 7 de enero de 2025, el Excmo. Sr. Consejero de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación del Gobierno de La Rioja, a petición del Ayuntamiento de Arnedo, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 8 de enero de 2025, procedió en nombre del mismo a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.



Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Sobre la necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo y el cumplimiento de los trámites esenciales del procedimiento de revisión de oficio

1. El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la LPACAP, a cuyo tenor:

“... las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero art. 12.2.f).

2. En el presente caso, el Ayuntamiento de Arnedo ha tramitado un procedimiento de revisión de oficio de la licencia urbanística concedida por la Junta de Gobierno Local en sesión de 30 de abril de 2021, a cuyo trámite viene obligado por la ejecución del fallo de la Sentencia firme del Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 2 de Logroño núm. 168/2023 de 13 de octubre de 2023.

3. Igualmente, se recuerda que el artículo 106.4 de la misma Ley permite que las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, puedan establecer en la misma resolución las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, sin concurren las circunstancias previstas para ello.

4. No obstante, el Consejo no ha dispuesto del expediente administrativo completo,



en el que se omiten, entre otros documentos, las determinaciones del Plan Parcial aprobado, el instrumento de gestión y redistribución de beneficios y cargas aprobado e inscrito en el Registro de la Propiedad, e incluso la escritura pública de cesión de derechos de edificabilidad número 22, de 4 de enero de 2022 suscrita ante Notario del Ilustre Colegio de La Rioja a la que se refiere el informe del Secretario General de la Corporación de 7 de abril de 2022, por la que:

“... los titulares de las viviendas de la parcela de la C/ X nº Z, que tiene pendiente de materializar 583,45 m², ceden a José Moreno XXI, S.L. 150 m² de los no edificados para ser reubicados y materializados en la parcela O de la UE3-SR2, sobre la porción que se identifica con la finca registral nº 33.162 Inscrita al folio 203 del tomo 751, libro 299, Inscripción 3ª. Naturaleza de la finca: URBANA Superficie del terreno: 331,35m². Después de la transferencia esta finca pasa a disponer de 269,80 m²”.

Si bien todos estos documentos esenciales para la emisión del presente informe, pueden ser conocidos, por referencias en los diferentes informes técnicos y jurídicos que obran en el expediente, o en la sentencia del Juzgado de lo contencioso núm. 2 de Logroño o, incluso, como en el caso del Plan Parcial SR-2 de Arnedo, por la publicación del mismo en el Boletín Oficial de La Rioja, del lunes 17 de agosto de 2009, si bien, no es accesible su contenido íntegro.

Por ello, conviene recordar al Ayuntamiento de Arnedo, la obligación de remitir los expedientes completos. Las consultas al Consejo Consultivo, como alto órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, deben hacerse una vez instruido el procedimiento y acompañarse del expediente completo de la actuación sometida a nuestra consideración. La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:736) sanciona que las consultas a los órganos consultivos, en general, deben acompañarse del expediente completo (FJ 9) dice:

“El órgano consultivo ha de disponer de toda la documentación relevante para poder emitir una opinión fundada sobre la corrección o incorrección de la norma que se está elaborando. Así lo exige el art. 133.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: «La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia».

“(...) El Consejo Regional del Medio Ambiente de Castilla y León, y en general todo órgano consultivo, debe de disponer de toda la documentación del expediente administrativo que pueda ser calificada como relevante para la emisión de su informe, convirtiéndose en vicio invalidante que conduce a la nulidad del procedimiento el cumplimiento defectuoso de esos deberes de comunicación y transparencia por parte de la Administración”.

Segundo



Sobre la revisión de oficio de la licencia municipal de obras

La revisión de oficio de los actos nulos se revela como una institución necesaria en nuestro ordenamiento jurídico, por imperativo del principio de legalidad (art. 9.1 y 3 de la Constitución Española (CE)) y ello, pese a la presunción de validez del acto administrativo (art. 39.1 LPACAP), la posibilidad de que la Administración —al margen de la revisión judicial de su actuación por un Tribunal del orden contencioso— puede apreciar la nulidad de un acto que haya dictado, independientemente del tiempo transcurrido, se integra en este principio de legalidad aunque colisione con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), ya que, el acto administrativo, en este caso, una licencia urbanística otorgada con respeto al procedimiento legalmente establecido (art. 4 del RDU) surtió efectos, se ejecutó, y puede, incluso, que de ese acto se hayan dictado otros actos encadenados o pueden haberse incorporado a las relaciones jurídicas terceros de buena fe, como así parece suceder en el presente caso, con las transferencias o “*cesiones*” de aprovechamiento o edificabilidad formalizadas ante Notario e inscritas en el Registro de la Propiedad.

En consecuencia, la característica fundamental de la revisión de oficio consiste en la oposición de ambos principios, el de legalidad y el de seguridad jurídica, que gozan del mismo nivel de protección.

El Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.^a, en Sentencia 19/2017 de 11 de enero de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:57) se refiere a esta colisión entre ambos principios:

“El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio”.

En este caso, la propuesta de resolución del Ayuntamiento de Arnedo, emitida por el Pleno, órgano competente para su emisión, y que se somete a Dictamen de este Consejo, considera procedente la declaración de nulidad de:

“... la licencia para construcción de vivienda unifamiliar en C/ X, nº X, a favor de José Moreno XXI, aprobada mediante acuerdo de Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 30 de abril de 2021, por incurrir dicho acto en nulidad de pleno derecho, conforme al art. 47.1.f) LPACAP”.

No nos pronunciaremos sobre la legitimación de la actora o recurrente para instar el



procedimiento de revisión de oficio al que se contrae este expediente, porque la cuestión ya ha sido, positivamente, resuelta en el FJ 2º de la Sentencia dictada con el número 168/2023 de 13 de octubre de 2023 por el Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 2 de Logroño, y en ejecución de cuyo fallo se tramita el presente procedimiento de revisión de oficio.

Tercero

Análisis de la licencia de obras de 30 de abril de 2021

Las licencias urbanísticas constituyen un control previo de conformidad a la norma aplicable en cada caso, puesto que, además de permitir la adquisición de distintas facultades urbanísticas, llevan implícito un cambio en la ciudad. Ya la exposición de motivos de la Ley del suelo de 1956 decía que *“al construir edificios...se está construyendo al mismo tiempo la ciudad”*. El artículo 192 de la LOTUR dispone que *“todo acto de edificación requerirá la preceptiva licencia municipal”*, que, lógicamente, reviste naturaleza autorizatoria, en su sentido más clásico, por la que se remueven obstáculos para el ejercicio de derechos del solicitante, previa comprobación de su compatibilidad con el interés general y el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, la licencia es un acto administrativo de comprobación, que tendrá la dificultad propia derivada de los elementos de control, pero que reviste carácter reglado y declarativo. El cumplimiento de la normativa urbanística puede ser particularmente complejo con la ordenación en cascada de los distintos instrumentos urbanísticos. En cualquier caso, deben cumplirse *“las previsiones de la legislación y planeamiento urbanístico vigente en el momento de la resolución”* (art. 193.1 LOTUR) y las licencias se conceden *“dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero”* (art. 193.4 LOTUR).

En el caso que nos ocupa se trata de una *“licencia de obras para la construcción de vivienda unifamiliar en la calle X, X de Arnedo, según proyecto redactado por Rabanaque y Asociados S.L.P...”*.

La licencia se remite al proyecto, por lo que procede reproducir lo que consta en la Memoria del mismo (subrayado añadido):

“MD-1.1. Emplazamiento

*El emplazamiento previsto para el edificio es Calle X nº X de Arnedo (La Rioja).
(...)*



De la gestión de la Unidad de Ejecución 3 del mismo, resultó la parcela O, (referencia catastral X). En ella se emplaza el edificio junto con otras dos viviendas ya construidas. Para ello se formalizó Escritura de División Horizontal, el uno de abril de 2019, ante el Notario de Calahorra Don xxxx (PROTOCOLO 650). Tiene una superficie de 756 m² y forma aproximadamente rectangular; aunque redondeada en su vértice sur con un radio de 11,50 m.
(...)

El Proyecto de Urbanización de esta Unidad de Ejecución fue ejecutado y las obras recibidas por el Ayuntamiento de Arnedo, por lo que la parcela tiene la condición de solar al estar urbanizada con arreglo a las normas establecidas por el planeamiento, y tener señaladas alineaciones y rasantes. Es por tanto suelo urbano con urbanización completa.
(...)

MD-1.3. Planeamiento urbanístico de aplicación.

El planeamiento general es el Plan General Municipal de Arnedo aprobado definitivamente por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja el 5 de marzo de 2004, que delimitó el Sector Residencial SR-2 y cuyas Normas Urbanísticas son de aplicación en todos los aspectos genéricos y particulares no definidos en las Normas Urbanísticas del Plan Parcial.

El planeamiento de desarrollo es el Plan Parcial del Sector SR-2 aprobado definitivamente por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja el 8 de abril de 2009 (BOR de 17.08.2009).

El suelo está clasificado como urbano tras su transformación urbanística y cumplimiento de deberes del suelo urbanizable delimitado, en virtud del artículo 41.1.c) de la Ley de Ordenación del Territorio y urbanismo de La Rioja.

El Plan Parcial lo califica como residencial unifamiliar, admitiéndose las tipologías de aislada, pareada y en hilera.

Los parámetros de aplicación son los contenidos en la ficha 1 del Plan Parcial. La edificabilidad máxima será 0,798 m²/m² de techo y el máximo número de viviendas 3. (...)

Se ha procedido, mediante Estudio de Detalle a un traslado de edificabilidad no materializada en otras parcelas ya construidas (150 m²t) para completar la necesaria en la parcela O que es de 754,47 m² de techo, respecto a los 604,47 m² asignados por el Proyecto de Compensación redactado con el acuerdo de los propietarios cedentes.

El Plan Parcial del Sector SR-2 en su artículo 17 dispone:

“las condiciones particulares de estas normas, así como las fichas de ordenación y los correspondientes planes de ordenación fijan las alineaciones, edificabilidad (expresada en metros cuadrados de techo en relación al metro cuadrado de suelo del uso a que se refiera) y parámetros necesarios para poder concretar la intensidad edificatoria de acuerdo con la tipología prevista. En la Memoria se indica la relación entre aprovechamiento y edificabilidad asignada”. Y, en su artículo 9 dispone que “se elaborarán y aprobarán Estudios de Detalle cuando fuere preciso para alguno de los objetivos previstos en el artículo 78 de la Ley 10/98...”.



El promotor redactó, o encargó a un estudio de arquitectura la redacción, de un Estudio de Detalle y recabó el consentimiento de los titulares de otras parcelas para aumentar la edificabilidad de la parcela objeto de estudio.

Por tanto, la licencia de obras “*según proyecto*” reconoció una edificabilidad de 754,47 m²/t que son los que resultan del Estudio de Detalle (redactado y no aprobado), se recogen en el proyecto de obras, y derivan del acuerdo de trasvase de edificabilidad entre las Unidades de Ejecución 2 y 3.

Sin embargo, la ficha de ordenación descrita en la propia memoria del proyecto de obras señala que: “*Los parámetros de aplicación son los contenidos en la ficha 1 del Plan Parcial. La edificabilidad máxima será 0,798 m²/m² de techo y el máximo número de viviendas 3*”. Si tomamos la superficie de la parcela O (756 m²), es evidente que la edificabilidad concedida (754,47 m²/t) incumple la determinación de la ficha del Plan Parcial.

Por tanto, la licencia incumple con las determinaciones de edificabilidad que corresponden a la parcela O, de la UE-3, del Sector SR-2 de Arnedo.

Cuarto

El Estudio de Detalle y el trasvase de edificabilidad

Según se ha expuesto el trasvase o traslado de edificabilidad entre parcelas de la UE-2 y la UE-3 del Sector SR-2 se pretendía producir por efecto de un acuerdo entre los propietarios y la reordenación urbanística realizada por un Estudio de Detalle (ED).

Es pacífico que el ED no se llegó a aprobar. Hay constancia de su redacción y aparece firmado electrónicamente en el año 2020, pero no hay constancia de su presentación en ninguna oficina de registro. Ni el promotor, ni el Ayuntamiento han podido dar cuenta de tal extremo.

Así, la licencia de obras no puede apoyarse en el ED, ni éste ha podido reordenar el ámbito, ni modificar ninguna determinación del Plan Parcial. Pero, además, hay que valorar si el ED podía contener un traslado o trasvase de edificabilidad entre dos Unidades de Ejecución.

El artículo 80.3 LOTUR dispone que:



“Los estudios de detalle no podrán:

...

c) Incrementar la edificabilidad y altura máxima que corresponda a los terrenos comprendidos en su ámbito”.

La edificabilidad la señala el Plan Parcial, pero según el artículo 9 del Plan Parcial del Sector SR-2, un ED puede modificar dicha edificabilidad sin *“incrementarla”* y sin salirse de *“su ámbito”* (conforme al art. 80.3-c) de la LOTUR que sustituye al art. 78 de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, al que se remite el meritado artículo 9 del PP Sector SR-2).

Sin embargo, en el caso que nos ocupa parece claro que la edificabilidad se incrementa en 150 m²/t, así como que se hace trasvasando edificabilidad de otra unidad de ejecución (de la UE2 a la UE3). La UE2 tenía un ED propio, según se infiere de las afirmaciones contenidas en distintos informes. Por tanto, el ED no podía amparar un trasvase de edificabilidad como el que nos ocupa, sin contravenir el artículo 80.3-c) de la LOTUR.

En este punto, no se pueden citar sentencias del Tribunal Supremo pues el contenido y limitaciones de los estudios de detalle se regulan en normativa autonómica, *“cuya interpretación le está vedada a este Tribunal”* (SSTS de 28 de abril de 2009, ECLI:ES:TS:2009:2328; y de 17 de diciembre de 2009, ECLI:ES:TS:2009:7610). Tampoco hay en La Rioja recurso de casación autonómico, ni ninguna sentencia del Tribunal Superior de Justicia que trate de la cuestión en términos generales o abstractos. Sin embargo, la Sentencia del TSJ de La Rioja de 19 de septiembre de 2007 (ECLI:ES:TSJLR:2007:584), al enjuiciar un ED que modificaba las edificabilidades previstas en el Plan Parcial *“sin que la suma global de la edificabilidad varíe”* (FJ 2), estimó que era contrario a la LOTUR *“excediéndose el Estudio de Detalle impugnado del contenido previsto en el artículo 78.3 de dicha Ley...”* (FJ 4).

Este Consejo considera que el trasvase de edificabilidad que pretendía el Estudio de Detalle, que no fue aprobado, contravendría, en cualquier caso, lo dispuesto en el artículo 80.3 de la LOTUR.

La existencia de un pacto privado, e incluso su elevación a escritura pública no pueden tener virtualidad sanatoria. Ya se ha expresado que las licencias no sólo afectan al solicitante, sino que también hacen ciudad. Las potestades urbanísticas no pueden trasladarse al ámbito de negociación y acuerdo entre particulares, salvo que se haga dentro del más escrupuloso respeto a las determinaciones urbanísticas. En el caso que nos ocupa, la edificabilidad señalada por el Plan Parcial no puede incrementarse como consecuencia de pactos entre particulares.



El artículo 70.ter.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local se ocupa del incremento de edificabilidad en los siguientes términos:

“Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia”.

Esta regulación evidencia que el aumento de la edificabilidad no es disponible *inter partes*, sino que afecta al conjunto de la ciudad. O se hace en “*ejercicio pleno de la potestad de ordenación*”, o debe notificarse a todos los interesados según regula la norma. Ese artículo ha sido objeto de interpretación en casación por la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1275). En esa sentencia, aunque sea un *obiter dicta*, se excluye a los Estudios de Detalle de la aplicación del art. 70.ter.3, cuando señala que:

“... entender las cosas de otro modo, implicaría la aplicación del precepto a aquellos casos en los que la modificación de volúmenes se opera a través de simples Estudios de Detalle, en los que, precisamente, no se genera nueva edificabilidad, sino que, la global del ámbito afectado, se distribuye de modo distinto” (FJ4).

A juicio del Consejo los Estudios de Detalle no pueden generar nueva edificabilidad en su ámbito, sino que simplemente pueden distribuir de modo distinto la global del ámbito afectado.



Quinto

Sobre la concurrencia de causa determinante de nulidad de pleno derecho en la licencia municipal de obras concedida por la Junta de Gobierno Local de 30 de abril de 2021

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el Proyecto Técnico redactado por *Rabanaque y Asociados S.L.P.* y visado por el Colegio Oficial de Arquitectos con fecha 15 de diciembre de 2020, presentado en el Registro General del Ayuntamiento de Arnedo, junto con la solicitud de licencia municipal de obras para la construcción de una vivienda unifamiliar en calle X núm. X de Arnedo, siendo el promotor de la obra la entidad mercantil *José Moreno XXI, S.L.*, no se ajustaba a la legislación urbanística vigente.

En consecuencia, la licencia municipal de obras concedida por la Junta de Gobierno Local en sesión de 30 de abril de 2021 es un acto declarativo de derechos que incurre en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.f) de la LPACAP:

“... los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

Por tanto, concurre una clara causa de nulidad de pleno derecho. En presencia de tal causa de nulidad, y mediando una sentencia contencioso-administrativa que ordena la tramitación de la revisión de oficio era obligado requerir el presente dictamen.

Sin embargo, el Consejo no puede avanzar otras consecuencias ni tampoco incidir en lo relativo a los límites al ejercicio de la potestad de revisión de oficio a los que se refiere el artículo 110 de la LPACAP, cuestión que tampoco ha sido planteada por el Pleno de la Corporación del Ayuntamiento de Arnedo.

CONCLUSIÓN

ÚNICA

La licencia municipal de obras para construcción de vivienda unifamiliar en C/ X, núm. X, a favor de *José Moreno XXI*, aprobada mediante acuerdo de Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arnedo, en sesión celebrada el día 30 de abril de 2021, incurre en la causa de nulidad del art. 47.1.f) LPACAP.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO