



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **030/2026**
Expediente **346/2025**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 21 de enero de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.M.H., de 15 de mayo de 2025 (Registro de entrada del día 16 de mayo), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por Presidència (actualmente la Vicepresidencia Segunda y Consellería de Presidencia), en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament de la C.V. sobre *“si es procedente aplicar los efectos de un PRIM (PRIM2) exactamente igual a otro anterior (PRIM1) anulado por resolución judicial firme, dado que la misma Sala niega los efectos jurídicos de este segundo instrumento de planeamiento y, por tanto, la edificabilidad que este atribuye a las dotaciones privadas”*. (Ref. COAT 224/2025, autoridad consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- El presente dictamen deriva de la petición de dictamen cursada por Presidència, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament de la C.V. sobre *“si es procedente aplicar los efectos de un PRIM (PRIM2) exactamente igual a otro anterior (PRIM1) anulado por resolución judicial firme, dado que la misma Sala niega los efectos jurídicos de este segundo instrumento de planeamiento y, por tanto, la edificabilidad que este atribuye a las dotaciones privadas”*.

Dicha pregunta resulta de los hechos que se recogen en el escrito de la autoridad consultante del modo siguiente:

“El Ayuntamiento de C.V. pretende la obtención de las dotaciones privadas en el ámbito de Y..., para su destino a Centro de educación especial, para la implantación de una extensión administrativa municipal, establecer oficinas de la Policía Local y para destinar las dependencias a un consultorio de atención primaria de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, según acuerdos plenarios de 15 de septiembre de 2022 y 15 de febrero de 2024.

Iniciada la tramitación para la modificación de planeamiento necesaria, y tras el sometimiento a información pública del inicio de procedimiento de EATE de la Modificación Puntual n.º 2 de la Ordenación Pormenorizada del PRIM-2 del TI-13 y M-20, se han formulado alegaciones en relación a la edificabilidad que se reconoce a los inmuebles calificados como dotacionales privados en dicho ámbito. Las alegaciones se formulan por la propietaria de las tres dotaciones privadas, y argumenta que debe aplicarse la edificabilidad prevista en un PRIM que es exactamente igual, en cuanto a la edificabilidad atribuida a dotaciones privadas, que otro anterior anulado por sentencia firme. Su interés se debe a que la edificabilidad que se reconozca a las dotaciones privadas incrementa la edificabilidad de otra parcela de su propiedad - una parcela en situación litigiosa por infracción urbanística y respecto de la que existe un largo histórico de resoluciones judiciales-, así cuanto más edificabilidad se reconozca a las parcelas dotacionales privadas, mayor será el aprovechamiento que se le reconocería en la referida parcela de su propiedad.

La mercantil reclamante pretende que se aplique la edificabilidad del 1,63 m²/m², y fundamenta ello en base al PRIM 2 (PLAN DE REFORMA INTERIOR “M20 Y TI13 Y...-2). Sin embargo, este PRIM 2 es exactamente igual al PRIM 1 (PLAN DE REFORMA INTERIOR “M20 Y T13 Y...-1) que fue anulado

por STSJCV de 8 de julio de 2005 (rec. 1738/2005) confirmada por STS 3534/2012”.

Se añade en el citado escrito de la autoridad consultante que “La modificación puntal en tramitación establece que la edificabilidad que corresponde a las parcelas dotacionales es el previsto en el PGOU que prevé que en su DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA lo siguiente:

‘Se mantienen las edificabilidades y parámetros básicos de la ordenación pormenorizada del Plan Parcial Y..., aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo de C.V. en sesión de 5 de marzo de 1979, ratificada su vigencia en todo el territorio comprendido en el término municipal de C.V. por acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de C.V. de 22 de junio de 1988” (PÁG 81 DEL ANEXO 1). Y el PLAN PARCIAL T..., aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo (ANEXO 2) establece los volúmenes siguientes:

Áreas deportivas: 0,27 m³/m²

Áreas culturales, docentes, públicas y privadas: 0,96 m³/m²

Zonas de servicios: 3,13 m³/m²’

(...) Respecto de este PRIM que la mercantil pretende que se aplique, la Secretaría del Ayuntamiento considera que: ‘No puede resultar de aplicación un PRIM - “PLAN DE REFORMA INTERIOR “M20 Y TI13 Y...-2”- que es reproducción de otro anterior anulado por SENTENCIA DEL TSJ COMUNIDAD VALENCIANA, confirmada por el TRIBUNAL SUPREMO. Más aún cuando el propio TSJCV negó sus efectos jurídicos y que éstos pudiera aplicarse para dar cobertura a las licencias de obras anuladas (STSJCV que se acompaña como Anexo 5) ...”.

En consecuencia, y como se ha indicado anteriormente, se pregunta “si procede aplicar los efectos de un PRIM (PRIM 2) exactamente igual que otro anterior (PRIM 1) anulado por resolución judicial firme, considerando que la propia Sala niega los efectos jurídicos de este segundo instrumento de planteamiento y, por ende, la edificabilidad que éste atribuye a las dotaciones privadas”.

Segundo.- En el expediente consta el Informe de la Secretaría del Ayuntamiento, de 3 de diciembre de 2020, a que se refiere el escrito de la autoridad consultante, en el que se describen los hechos que dieron lugar a la declaración de nulidad del PRIM1 (por Sentencia del TSJCV nº 722, de 8 de julio de 2008, ratificada por la Sentencia del Tribunal Supremo nº 3534 de 24 de mayo de 2012), así como a la declaración de nulidad de las licencias urbanísticas (por Sentencia del TSJCV nº 1069, de 27 de diciembre de 2017).

Así, en dicho informe, y, en relación con las actuaciones administrativas adoptadas por el Ajuntament de La C.V., impugnadas, tanto por miembros de la corporación como en ejercicio de la acción popular, se constata lo siguiente:

“1.- El Plan de Reforma Interior de Mejora (PRIM), aprobado por el Ayuntamiento de C.V. el 20/10/2005, fue anulado por la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana 722 de 8/07/2008, y por la Sentencia del Tribunal Supremo 3534 de 24/05/2012 que ratificó la de la Sala del TSJ de la Comunidad Valenciana. En consecuencia, todas las actuaciones realizadas con el soporte de este instrumento de planeamiento no tienen ningún amparo legal y, por ello, han quedado invalidadas.

2.- Posteriormente, la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana n° 1069 de 27 de diciembre de 2017 anuló las licencias concedidas a los proyectos de obra presentados durante los años 2006 y 2007, ya que se amparaban en la normativa urbanística derogada, (Licencias de 18/05/2006 y 21/05/2007 y Decreto de Alcaldía n° 1770/07 de 25 de mayo). En consecuencia, esta sentencia condenó al Ayuntamiento de C.V. y al Hotel X... a proceder a la demolición de las obras.

Por ello, después de las resoluciones judiciales citadas puede afirmarse que el esfuerzo realizado para transferir edificabilidad a la construcción ilegal ha quedado invalidado. No existe normativa, que regule las condiciones urbanísticas para realizar las obras al haber sido anulada por el Tribunal Supremo, ni título administrativo, que autorice el proyecto para ejecutar las obras al haber sido anuladas las licencias por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y ordenar la demolición.

3.- El Ayuntamiento después del primer Plan de Reforma Interior de Mejora aprobó un segundo Plan de Reforma Interior de Mejora que entró en vigor definitivamente el 17 de mayo de 2007.

Sin embargo, es el propio Ayuntamiento quien manifestó en dos informes técnicos, uno del Arquitecto municipal y otro del Jefe de Servicio del Departamento de Urbanismo, que la regulación urbanística de las parcelas en las que se cometió la actuación irregular era idéntica o exacta en el segundo Plan a la del primero, anulado por el Tribunal Supremo.

Por ello, tal regulación no pudo validar las licencias concedidas durante el proceso contencioso mantenido al respecto, aunque las licencias se concedieran con posterioridad a la aprobación del segundo Plan, ni la regulación del segundo PRI puede ser utilizada para otorgar hoy nuevas licencias.

Así se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana n° 1069 de 27 de diciembre de 2017 que anula las

licencias. Esta Sentencia considera que existe un segundo Plan de Reforma Interior de Mejora de 2007, pero estima innecesaria su derogación, ya que si la regulación normativa de una parcela ya ha sido declarada nula por decisión del propio Tribunal y del Tribunal Supremo si se vuelve a repetir la misma normativa de aprovechamiento y condiciones urbanísticas sobre la misma parcela, evidentemente esta normativa también es nula.

La argumentación jurisprudencial, que se repite en los fallos judiciales, consiste en afirmar que no es necesario derogar expresamente el segundo Plan de Reforma Interior de Mejora de 2007 y por ello han tenido éxito ninguno de los recursos en los que se alegaba la incoherencia de la Sentencia anulatoria de las licencias de obra.

Así, el Auto de 21 de enero de 2020 del TSJ declaró que la sentencia que declara la nulidad de las licencias y la demolición de las obras no incurrió en mutatio libellis que alterara los términos del debate, pues el principio iura novit curia no exige el someter el fallo judicial a las alegaciones de los litigantes, ya que solo está vinculado por la esencia y sustancia de lo pedido.

Otro ejemplo de ello es la Sentencia de 28 de junio de 2019 del TSJ de la Comunidad Valenciana. El recurrente pretende anular el acuerdo de aprobación definitiva de 16 de marzo de 2017, de modificación puntual del PRI 2 de 2007, referido a otra parcela la R5 y considera que no es aceptable la documentación presentada por Z... El recurrente alega que este PRI2 de 2007 es nulo por haber sido declarado el nulo el PRI 1 de 2005. Ante el argumento de los apelantes de que debe negarse cualquier cobertura jurídica al PRI 2, aunque se trate licencias que afectan a parcelas distintas, la Sentencia del TSJ argumenta:

No son admisibles las alegaciones del apelante que impugnan indirectamente el PRI 2 y, por tanto, no hay que declarar nulo de igual modo que el PRI 1

El acuerdo del Ayuntamiento consiste en una modificación puntual del PRI 2 y con referencia a la parcela R5, con parámetros derivados directamente del Plan General de Ordenación

No puede aceptarse que el PRI 2 de cobertura a las licencias anuladas, aunque estuviera vigente en el momento de su impugnación ya que sus parámetros urbanísticos derivan directamente de una normativa anulada, siendo además que no están finalizadas las obras.

Por tanto, la línea jurisprudencial que mantiene el TSJ desestima las pretensiones de invalidez del PRI2 y considera válido conceder otras licencias en otras parcelas, pero no acepta las licencias que el PRI2 pueda autorizar obras en la parcela en que se ha producido la infracción urbanística.

4. *Expuesto lo anterior hay que señalar el argumento principal que se expone y repite literalmente en las sentencias dictadas y fundamenta el fallo, como sucede en las tres principales: La Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 8/07/2008; la Sentencia del Tribunal Supremo de 24/05/2012; la Sentencia del STJ de la Comunidad Valenciana 27 de diciembre de 2017; y la Sentencia n° 388 de 28 de junio de 2019 a la que acabamos de referirnos. El argumento principal es el mismo:*

“Para introducir una nueva ordenación urbanística que venga a legalizar la actuación irregular cometida -lo que ciertamente permitía la legislación urbanística autonómica- el Ayuntamiento de C.V. debía realizar un especial y significativo esfuerzo con el objeto de justificar que la finalidad perseguida trascendía realmente el mero interés legalizador y que se debía a una razón urbanística de interés público general; en particular, debía justificar la necesidad real del suelo dotacional público creado como consecuencia del acuerdo adoptado, que no venía contemplado con anterioridad por el propio Plan General, explicando la necesidad sobrevenida de su implantación”.

Por ello, si el Ayuntamiento de C.V. no ejercitó sus potestades con el objeto de satisfacer el interés público; si aprobó una ordenación urbanística, que persiguió lograr una edificabilidad suficiente para legalizar la construcción ilegal; si dotó de un coeficiente de edificabilidad neta muy elevado a un suelo dotacional privado, que se convirtió en público, para transferir dicha edificabilidad a la construcción ilegal. No puede mantenerse que la misma ordenación, con todas estas irregularidades señaladas no vuelva a incurrir en la misma nulidad de pleno de derecho. No puede aceptarse que el argumento que la misma ordenación ha quedado subsanada porque en el siguiente instrumento urbanístico no haya sido expresamente derogado. Ya que, en el PRI 2, el Ayuntamiento de C.V. sigue sin ejercitar sus potestades con el objeto de satisfacer el interés público, como le ha recriminado de modo reiterado y manifiesto tanto el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, como el Tribunal Supremo en las decisiones judiciales que han dictado (...).”

Las conclusiones que se recogen en dicho Informe del secretario general son las siguientes:

“1°. -La norma vigente, tras las anulaciones producidas, es el PGOU de 7 de abril de 1999.

Por ello, la situación actual es la descrita en el informe de la arquitecta municipal de 17 de febrero de 2003, expuesto al principio de este escrito, referente al proyecto presentado de Modificación del proyecto Básico y de Ejecución del Hotel de 4 estrellas situado en la parcela R2 de Y..., en el que indicó:

La edificabilidad máxima permitida de la parcela R2, donde se ubica el mencionado hotel, así como también las torres 1,2,3 y 4 (las cuales tienen

licencia y autorización de inicio de obras por acuerdos favorables de las Comisiones de Gobierno de fechas de 5 de agosto de 1998, 16 de noviembre de 1999 y 20 de junio de 2000, respectivamente) está definida por un coeficiente de edificabilidad de 1,70 que aplicado a la superficie de 47.038 metros resultarían 79.964,60 m.2 de techo máximo edificable.

...Se ha podido comprobar que la edificabilidad total consumida por las mencionadas cuatro torres corresponden a 64.813,56 metros cuadrados, hay que indicar que para la construcción del hotel quedaría una edificabilidad máxima de 15.151,04 metros cuadrados, lo cual se supera enormemente por el proyecto de hotel aportado, puesto que según los cálculos realizados el hotel proyectado tiene consumidos 103.727,90 metros cuadrados de techo”.

El exceso de edificabilidad en la parcela es, según se deduce del informe, de 88.571,86 m2 de techo que, por tanto, en principio deben demolerse.

2°. - *A partir de la realidad de la situación anterior podría considerarse la posibilidad de que el Ayuntamiento aprobara una nueva ordenación y redactara un nuevo PRI que incrementara en este ámbito de actuación el índice de edificabilidad turística previsto en el Plan General. De este modo se podría concretar el aprovechamiento urbanístico que corresponde a la parcela teniendo en cuenta que la aptitud para edificar la concede el Plan, con el cumplimiento por el propietario de las obligaciones y cargas que se imponen al derecho de propiedad del suelo.*

Pero, si se pretende realizar la nueva ordenación es imprescindible que se inspire y respete estrictamente el argumento principal que figura como ratio decidendi en las sentencias dictadas al respecto:

Para introducir una nueva ordenación urbanística que venga a legalizar la actuación irregular cometida -lo que ciertamente permitía la legislación urbanística autonómica- el Ayuntamiento de C.V. debía realizar un especial y significativo esfuerzo con el objeto de justificar que la finalidad perseguida trascendía realmente el mero interés legalizador y que se debía a una razón urbanística de interés público general; en particular, debía justificar la necesidad real del suelo dotacional público creado como consecuencia del acuerdo adoptado, que no venía contemplado con anterioridad por el propio Plan General, explicando la necesidad sobrevenida de su implantación.

Y en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo que anuló el PRIM de 2005, señaló: “La Sala de instancia aprecia que el objetivo que se persigue es lograr una edificabilidad suficiente para legalizar la construcción ilegal, dotando de un coeficiente de edificabilidad neta muy elevado a un suelo dotacional privado que se convierte en público y transferir dicha edificabilidad a la construcción ilegal. El Ayuntamiento de C.V. no ejercitó sus potestades con el objeto de satisfacer el interés público” ...”.

Tercero.- Es de significar que en fecha 15 de junio de 2025, la mercantil X... SA presentó escrito de alegaciones, por escrito de 12 de junio, en relación

con la interpretación de la Disposición Adicional Primera del PGOU de C.V. sobre la modificación puntual nº 2 del PRIM2, a efectos de los índices de edificabilidad que correspondería otorgar a las parcelas dotaciones privadas CD-1, CD-2 y D1b.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

La petición de dictamen tiene carácter facultativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución.

Segunda.- Examen de la cuestión sometida a dictamen.

La cuestión sometida a dictamen, como consta en antecedentes, consiste en determinar si un instrumento de planeamiento urbanístico posterior (PRIM 2), que reproduce exactamente las determinaciones de otro anterior (PRIM 1) declarado nulo por sentencia firme, puede desplegar efectos jurídicos, en particular, en lo relativo a la edificabilidad atribuida a las dotaciones privadas, cuando dicha ordenación fue expresamente rechazada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana por perseguir la legalización de una actuación urbanística ilegal.

El alcance de los efectos del PRIM2 exige efectuar, por un lado, una breve referencia a los efectos derivados de la declaración de nulidad de un plan urbanístico, y, por otro, entrar en el examen del supuesto enjuiciado y resuelto por la Sentencia del TSJCV nº 1069, de 27 de diciembre de 2017, dictada en relación con el recurso contra las licencias urbanísticas, y su eventual amparo en el PRIM2 (*“exactamente igual a otro anterior (PRIM1)”*).

1. Breve referencia a los efectos derivados de la declaración de nulidad de un plan urbanístico.

1.1. Efectos de la nulidad de los planes.

En el presente caso, el Plan de Reforma Interior de Mejora (PRIM1) fue declarado nulo por Sentencia del TSJCV nº 722, de 8 de julio de 2008, ratificada por la Sentencia del Tribunal Supremo nº 3534 de 24 de mayo de 2012.

En relación con los efectos de la declaración de nulidad de los planes urbanísticos, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha construido una doctrina a partir de la configuración de los instrumentos de planeamiento

como normas reglamentarias, es decir, como disposiciones administrativas de carácter general. Esta calificación determina de manera directa el régimen de invalidez aplicable y explica las consecuencias jurídicas anudadas a su ilegalidad.

Esta doctrina se recoge, en particular, en las Sentencias de 28 de septiembre de 2012, dictadas en relación con el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. En ellas, el Tribunal Supremo afirma que, una vez declarada la nulidad de una determinación del plan, resulta jurídicamente imposible cualquier intento de subsanación posterior, señalando que *«no se puede subsanar, enmendar o convalidar el plan nulo»* y que *«los efectos de la nulidad se producen ex tunc, desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados»*. El Tribunal subraya además que no cabe integrar a posteriori en el procedimiento administrativo justificaciones que debieron aportarse durante su tramitación, pues ello supondría alterar retroactivamente una disposición general ya declarada nula.

Esta línea jurisprudencial se consolida y sistematiza en la STS de 18 de noviembre de 2015, en la que el Tribunal Supremo, remitiéndose expresamente a sentencias anteriores de 2010 y 2012, declara que *«los planes de urbanismo son disposiciones de carácter general, esto es, normas con rango reglamentario»* y que los vicios que les afectan son siempre *«vicios de nulidad plena, respecto de los cuales carece de fundamento la convalidación»*. Añade que *«la nulidad de pleno derecho no admite convalidación, pues no se trata de un simple supuesto de anulación sino de nulidad con efectos ex tunc»*, concluyendo que estos son *«los efectos lógicos de la declaración de nulidad de pleno derecho de una disposición reglamentaria»*.

Como consecuencia de la precitada doctrina, la nulidad de un plan arrastra la nulidad de los planes de desarrollo y de los actos administrativos dictados en su aplicación, produciendo lo que se ha denominado una nulidad en cascada, sin perjuicio, en su caso, de lo establecido en el artículo 73 Ley de la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, respecto de los actos administrativos firmes. Además, la declaración de nulidad de un plan implica la reviviscencia del planeamiento anterior, al entenderse que la cláusula derogatoria del plan anulado nunca desplegó efectos válidos.

Ahora bien, la nulidad de un instrumento de planeamiento no se proyecta automáticamente sobre otros posteriores. La declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento urbanístico, como es, en este caso, el Plan de Reforma Interior (PRIM 1), produce efectos propios y limitados, en principio, respecto de dicho plan, sin que dicha nulidad se extienda automáticamente a otros instrumentos posteriores, como, en este caso, el PRIM2. De esta forma, cada plan urbanístico constituye una disposición general dotada de autonomía normativa y sometida a la presunción de validez mientras no sea anulada en vía administrativa (revisión de oficio) o por

resolución judicial firme. La nulidad de un plan no se transmite, por tanto, automáticamente, a otros planes posteriores no impugnados, conforme a los principios de seguridad jurídica y estabilidad del ordenamiento urbanístico. Esta regla general, evita que la planificación urbanística quede sometida a una permanente incertidumbre.

1.2. Límites a la eficacia de los planes posteriores materialmente idénticos.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, cuando el instrumento de planeamiento posterior no constituye una verdadera ordenación autónoma, sino que reproduce sustancialmente el contenido normativo de otro plan previamente anulado, sin corregir los vicios que motivaron su nulidad, pueden los tribunales negar su eficacia jurídica, como así resulta, como se verá, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 27 de diciembre de 2017.

En estos supuestos, la cuestión no se plantea en términos de transmisión automática de la nulidad, sino en términos de eficacia jurídica real del instrumento posterior. Si el nuevo plan se limita a reiterar la misma ordenación urbanística, con idénticos parámetros edificatorios, aprovechamientos y usos, y persigue la misma finalidad que el plan anulado, carece de virtualidad jurídica para legitimar actuaciones previamente declaradas ilegales. La identidad sustancial entre instrumentos y la continuidad funcional de su finalidad constituyen, por tanto, elementos decisivos al tiempo de valora su aplicación.

2. Aplicación al caso concreto: alcance de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJCV) de 27 de diciembre de 2017

La STSJCV nº 1069/2017 examina el recurso interpuesto contra la sentencia de instancia que inadmitió el recurso interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra las licencias concedidas a X... SL, mediante Acuerdos de fechas 18.12.2006 y 21.5.2007 y contra los sucesivos Decretos de Alcaldía o de Concejales delegados, así como Acuerdos de la Junta de Gobierno local de los años 2006 y 2007, en virtud de los cuales fue aprobado el proyecto de ejecución y su modificados, autorizando el inicio de las obras.

Los hechos objeto de examen por el citado Tribunal fueron los siguientes:

“1º.- En el año 1999 fue presentado proyecto básico de construcción de un hotel y galería comercial en la Parcela- R2 -a y TI-13 Y... y M20 del PP-1 Cales i Atalaies de C.V. expediente NUM000 , concediendo licencia en fecha 2.6.1999, condicionada

2°.- *Mediante Decreto de Alcaldía de 627/2002, fue ordenada la suspensión de las obras y correspondiente requerimiento de legalización y apercibimiento de demolición reiterándolo mediante otros Decretos del 2002y 2003.*

3°.- *D... solicitó al Ayuntamiento la restitución de la legalidad urbanística que fue desestimada por silencio administrativo, dando lugar a la sentencia parcialmente estimatoria en el recurso 49/04, ratificada por el TSJCV ordenando que el expediente de disciplina urbanística 1/2004 fuera objeto de resolución definitiva en el plazo un mes.*

4°.- *Mientras que se tramitaba la apelación contra la citada Sentencia, el Ayuntamiento ordenó la suspensión del expediente de disciplina urbanística y la redacción de un PRIM, que permitiera la legalización parcial de la obra, aprobando dicho instrumento el 20 de octubre del 2005 y siendo impugnado por Don..., fue declarado nulo por sentencia de esta Sala confirmada por el Tribunal supremo el 24 de mayo del 2012.*

5°.-*La edificación sigue actualmente en fase de estructura y los actores interponiendo la acción pública presentaron recurso el 2.11.2012, contra las licencias otorgadas al amparo del PRI de Mejora TI-13 y M20.*

6°.- *El PRIM M-20 y TI-13 Y... ,2 aprobado en fecha 17.5.2007 (BOP 14.8.2007), es idéntico al PRI de mejoraTI-13 y M-20 en sus parámetros edificatorios y aprovechamiento urbanístico para las parcelas R-2 a y M-20 de su ámbito de aplicación sobre las que fueron otorgadas las licencias discutidas en este proceso (doc. nº 3 del jefe del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de C.V.).*

La sentencia apelada declara la inadmisibilidad del recurso por haber tenido el recurrente conocimiento exacto y pormenorizado del contenido de la licencia desde que fueron notificadas al Sr... en su condición de Concejal, las actas de las sesiones de la Junta de gobierno de 18 de diciembre del 2006, 21 de mayo 2007y 19 de julio del 2007”.

La Sentencia, tras aceptar la legitimación basada en la acción popular, estimó el recurso contencioso interpuesto “contra Acuerdos de fechas 18.12.2006 y 21.5.2007 de concesión de licencias y Decreto de Alcaldía de nº 177 /07 que acordó el inicio de las obras, anulándolos y condenando al AYUNTAMIENTO DE C.V. y al HOTEL X..., a proceder a la demolición de las obras”.

Para el Tribunal Superior de Justicia, y por cuanto afecta al PRIM1, “las licencias no están amparadas por el PRIM declarado nulo por sentencia firme, aun cuando en la fecha del recurso de reposición, cuya desestimación por silencio es objeto del recurso seguido en la instancia, la Sentencia del TS confirmando la de la Sala no fuera firme”.

Por otro lado, y, en relación con el PRIM2, en la Sentencia se señala que “alegan los apelados que en esas fechas 3.6.2011 y 5.5.2011 ya estaba vigente

el PRIM 2”, que “a juicio de los apelados daría cobertura jurídica a las licencias impugnadas...”.

Respecto de dicha alegación, el Tribunal advierte que “Constan en autos aportados con los escritos de demanda, los informes del Arquitecto municipal... de 12 y 13 de noviembre del 2008, en los que consta que las licencias carecen de cobertura tanto con el PRIM1, declarado nulo como con el PRIM 2 aprobado posteriormente y en este sentido se pronunció en la vista oral practicada rarificando sus informes y contestando a las preguntas de las partes”. Añade el Tribunal que “Así las cosas y de acuerdo con lo expuesto anteriormente, la propia administración aportó como prueba documental n° 3, con su escrito de contestación a la demanda, Informe del jefe del Servicio de Urbanismo infraestructuras sobre la identidad de los instrumentos urbanísticos y sobre el aprovechamiento reconocido a la Parcela R2A en el PRI 2 del T1 13 y el PRI del T1-13, en cuanto a la identificación de la parcela y normativa urbanística parcela mínima, retranqueos, coeficiente de edificabilidad, altura máxima edificable ocupación máxima de parcela y usos, siendo idéntica la regulación urbanística de ambos documentos para la parcela R2A y afirmó en su escrito de contestación que las determinaciones del PRIM2 son exactamente iguales al PRIM 1, anulado por la Sentencia del TS (...)”.

Por ello, la Sala reitera los mismos argumentos expuestos en la anterior Sentencia n°722/2008, por la que se declaró nulo el PRIM1, en la que dispuso que “Basta seguir la medida expuesta para apreciar que todo el PRIM persigue lograr una edificabilidad suficiente -además de otras medidas - para legalizar la construcción ilegal. Ello se articula dotando de un coeficiente de edificabilidad neta muy elevado aun suelo dotacional privado, que se convierte en público, para transferir dicha edificabilidad a la construcción ilegal.

De este modo, el cambio de titularidad y de calificación de dotacional privado a dotacional público tiene un muy secundario beneficio para el interés general, puesto que no es sino parte de la maniobra fundamental, que no es otra que la legalización”.

Con arreglo a lo expuesto, el Tribunal Superior de Justicia, en la Sentencia que justifica, en definitiva, la presente consulta facultativa, constata la existencia de una actuación urbanística ilegal, consistente en la ejecución de obras que excedían la edificabilidad permitida, y declara que el primer Plan de Reforma Interior de Mejora (PRIM 1) fue aprobado con la finalidad exclusiva de legalizar dicha infracción, apreciándose desviación de poder. Posteriormente, el ayuntamiento aprobó un segundo Plan de Reforma Interior (PRIM2) que, según acreditaron los informes técnicos incorporados al proceso, reproducía exactamente las determinaciones urbanísticas del plan anulado. El Tribunal señala expresamente que las determinaciones del PRIM 2 son idénticas a las del PRIM 1 y que, por tanto, resulta plenamente aplicable el razonamiento que llevó a la nulidad del primer PRIM en su anterior Sentencia de 2008.

En definitiva, la Sentencia concluye que no puede admitirse que unas licencias otorgadas al amparo de un instrumento urbanístico ilegal se conviertan en actos válidos mediante la simple aprobación posterior de un plan formalmente distinto, pero materialmente idéntico. Una interpretación distinta vaciaría de contenido, a juicio de este Consell, el pronunciamiento judicial previo y permitiría eludir el control jurisdiccional del planeamiento.

Expuesto el análisis anterior, y, en relación con la pregunta formulada, es esencial subrayar que, como se ha expuesto, la Sentencia del TSJCV de 2017 no declara expresamente la nulidad del PRIM 2, pues, como se indica en la propia Sentencia, se estima el recurso *“en los términos formulados en el escrito del suplico de su demanda en el que no fue solicitado la nulidad del PRIM2, por lo que el contenido de esta Sentencia debe limitarse a la declaración de nulidad de las licencias objeto de recurso, de acuerdo con el suplico de la demanda; Acuerdo de la Junta de Gobierno de 18.12.2006y 21.5.2007 así como el Decreto de Alcaldía nº 1770 / 2007 que autorizó el inicio de las obras condenando a la administración demandada y codemandada a la demolición de las obras ejecutadas al amparo de dichas licencias”*.

El Tribunal se limita, por consiguiente, a negar la eficacia jurídica al PRIM2 como instrumento de cobertura de las licencias impugnadas, en coherencia con el objeto del proceso y con el suplico de la demanda. Esta técnica decisoria es respetuosa con la pretensión de la parte demandada, dado que el plan posterior (PRIM2) no es anulado *erga omnes*, pero se considera inaplicable en la medida en que reproduce una ordenación ya declarada contraria a Derecho en una anterior sentencia del mismo órgano judicial. Se distingue así entre la vigencia formal del instrumento y su capacidad para producir efectos jurídicos legítimos en un supuesto concreto.

La solución adoptada por el Tribunal tampoco vulnera, a juicio de este Consell, el principio de seguridad jurídica, sino que lo refuerza. La inseguridad no deriva de negar eficacia a un PRIM (o parte del plan) que reproduce otro anulado, sino de permitir que una ordenación declarada nula por los tribunales continúe produciendo efectos por la vía de la reproducción formal. Por otro lado, el Tribunal acota los efectos de la Sentencia al ámbito afectado por la infracción urbanística y no impide que el plan posterior despliegue efectos en otros supuestos no afectados por la ilegalidad que advierte el citado órgano judicial. De este modo, se evita una nulidad indiscriminada y se preserva el equilibrio entre estabilidad normativa y respeto a la legalidad urbanística.

En definitiva, la STSJCVC de 27 de diciembre de 2017 no declara expresamente la nulidad del PRIM 2, pero niega fundadamente su eficacia como norma de cobertura, al apreciar identidad material con el plan anulado

y continuidad funcional de su finalidad y ausencia de motivación en razones de interés público.

4. Conclusión.

Expuesto el análisis anterior, y respecto de la pregunta formulada sobre *“si es procedente aplicar los efectos de un PRIM (PRIM2) exactamente igual a otro anterior (PRIM1) anulado por resolución judicial firme, dado que la misma Sala niega los efectos jurídicos de este segundo instrumento de planeamiento y, por tanto, la edificabilidad que este atribuye a las dotaciones privadas”*, este Consell estima que no debe aplicarse las determinaciones del PRIM2 en aquellos supuestos o modificaciones en que se reproduzca exactamente la ordenación anulada. La reiteración de una ordenación urbanística ya declarada nula por perseguir exclusivamente la legalización de una infracción urbanística puede suponer una nueva desviación de poder, en la medida en que el ejercicio de la potestad de planeamiento no se oriente -y así quede debidamente justificado- a la satisfacción del interés público, y no a la cobertura de una situación ilegal. Esta eventual reiteración de una ordenación anulada comprometería, además, el principio de buena administración y el deber de cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes, principios que deben presidir el ejercicio de las potestades de planeamiento.

Como se recoge en el informe, de 3 de diciembre de 2020, del secretario general del Ajuntament de la C.V., *“si se pretende realizar la nueva ordenación es imprescindible que se inspire y respete estrictamente el argumento principal que figura como ratio decidendi en las sentencias dictadas al respecto:*

‘Para introducir una nueva ordenación urbanística que venga a legalizar la actuación irregular cometida -lo que ciertamente permitía la legislación urbanística autonómica- el Ayuntamiento de C.V. debía realizar un especial y significativo esfuerzo con el objeto de justificar que la finalidad perseguida trascendía realmente el mero interés legalizador y que se debía a una razón urbanística de interés público general; en particular, debía justificar la necesidad real del suelo dotacional público creado como consecuencia del acuerdo adoptado, que no venía contemplado con anterioridad por el propio Plan General, explicando la necesidad sobrevenida de su implantación’...”.

Resta señalar que, como consta en antecedentes, en fecha 15 de junio de 2025, la mercantil X... SA presentó escrito de alegaciones, por escrito de 12 de junio, en relación con la interpretación de la Disposición Adicional Primera del PGOU de C.V. en relación con la modificación puntual nº 2 del PRIM2, a efectos de los índices de edificabilidad que correspondería otorgar a las parcelas dotaciones privadas CD-1, CD-2 y D1b.

En relación con el precitado escrito, este Consell, sin perjuicio de haber procedido a su lectura, no entra en el examen y valoración de tales alegaciones al exceder de lo que constituye la concreta pregunta sometida a dictamen por el Ajuntament de la C.V., referida únicamente al alcance de los efectos del PRIM2, por lo que tales alegaciones deberán ser efectuadas y valoradas en el marco del procedimiento de modificación puntual nº 2 del PRIM2, y no a la interpretación y alcance de dicha Disposición Adicional del PGOU.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del siguiente parecer:

Que no deben aplicarse las determinaciones del PRIM 2 en aquellos supuestos en que se reproduzca exactamente la ordenación anulada y se pretenda legitimar una actuación urbanística declarada ilegal por sentencia firme.

Como se recoge en el informe, de 3 de diciembre de 2020, del secretario general del Ayuntamiento de la C.V., *“si se pretende realizar la nueva ordenación es imprescindible que se inspire y respete estrictamente el argumento principal que figura como ratio decidendi en las sentencias dictadas al respecto:*

‘Para introducir una nueva ordenación urbanística que venga a legalizar la actuación irregular cometida -lo que ciertamente permitía la legislación urbanística autonómica- el Ayuntamiento de C.V. debía realizar un especial y significativo esfuerzo con el objeto de justificar que la finalidad perseguida trascendía realmente el mero interés legalizador y que se debía a una razón urbanística de interés público general; en particular, debía justificar la necesidad real del suelo dotacional público creado como consecuencia del acuerdo adoptado, que no venía contemplado con anterioridad por el propio Plan General, explicando la necesidad sobrevenida de su implantación’...”.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 21 de enero de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA