



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 / 1 9 9 4

La Laguna, a 3 de marzo de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, en relación con la *revisión de actos nulos o anulables emitidos por Órdenes de 22 de junio de 1990 y 4 de abril de 1991 (EXP. 9/1993 RO)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Se interesa el parecer preceptivo de este Consejo, al amparo de lo dispuesto en los arts. 103 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 10.7 de la Ley 4/84, de este Consejo, en relación con la adecuación al Ordenamiento Jurídico de la Propuesta de Orden Departamental por la que se pretende declarar la anulabilidad de Órdenes de 22/6/90 y 4/4/91, de la Consejería de Política Territorial, dictadas en relación con incidencias urbanísticas verificadas en la Unidad de Actuación nº 8 del Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria; debiéndose tener en cuenta, fundamentalmente, a tales efectos la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, ya citada, así como la legislación urbanística que resulte de aplicación, particularmente el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio, y Reglamentos que la desarrollan.

### II

El expediente soporte de la Propuesta de Resolución que se somete a la consideración de este Consejo comienza con sendos escritos que los representantes de la entidad mercantil H.P., S.A. dirigen, respectivamente, al Ilmo. Sr. Alcalde del

---

\* **PONENTES:** Sres. Fernández del Torco Alonso, Plata Medina y Trujillo Fernández.

Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y al Excmo. Sr. Consejero de Política Territorial del Gobierno de Canarias (entrada de los documentos 5 de febrero y 24 de marzo de 1993), interesando mediante el primero, esencialmente, la declaración de nulidad del convenio urbanístico suscrito entre el indicado Ayuntamiento y las entidades L.P.C.P., S.A. y S.C.M., S.A., de 10/6/91, e interponiendo recurso de reposición contra Acuerdos plenarios adoptados el 27/12/91, el 4/2/92, el 30/7/92 y el 27/10/92, relativos, respectivamente, a la aprobación de la propuesta de reparcelación voluntaria de la U.A. nº 8; concesión de licencia de obras para la construcción de un hipermercado a C.M., S.A. en la U.A. nº 8; aprobación definitiva del proyecto de urbanización en la U.A. nº 8; y otorgando licencia de obras para la construcción de un centro comercial a L.P.C.P., S.A. en la U.A. nº 8. Mediante el segundo, se interesa la nulidad de la Órdenes Departamentales de 22/7/90 y 4/4/91, ambas de corrección de errores materiales en la delimitación de la U.A. nº 8 y de modificación del sistema de actuación en su día aprobado, solicitando asimismo la paralización de las obras que se vienen ejecutando en la indicada U.A., así como la suspensión cautelar de las expresadas Órdenes hasta tanto se resuelva sobre su nulidad.

El alegato fundamental de la entidad mercantil H.P., S.A., se sustenta, básicamente, en un doble género de consideraciones.

En primer lugar, en la circunstancia expresada por la indicada entidad de que tras adquirir la misma una finca claramente identificada en sus datos registrales, superficie y linderos, cuando pretendió tomar posesión legítima de la misma comprobó que tal finca "no concuerda con la realidad por existir terceras personas que la ocupan y realizan actos de dominio sobre el terreno, perturbando sus legítimos intereses", finca que fue adquirida por compra a la Caja insular de Ahorros de Canarias mediante escritura de 18/6/92. Posteriormente, según manifestaciones de H.P., S.A., se procede a la venta de las fincas A y B integrantes de la U.A. nº 8 a L.P.C.P., S.A., trasmitiendo posteriormente a la entidad S.C.M. el 11/4/89 la finca B, sin que ninguna de las mismas -se dice- haya accedido al Registro de la propiedad, como tampoco consta tal circunstancia en relación con las fincas aportadas en la escritura de propuesta de reparcelación de 29/5/91, siendo por otra parte los linderos de las fincas A y B "incompletos" e "inconcretos", todo ello -según se manifiesta- tendente a "sustraer de su patrimonio parte de la propiedad que le corresponde", lo cual fundamenta la interposición de los recursos y actuaciones antes

expresados, que se mueven en el ámbito de los órganos y actos de carácter administrativo, sin perjuicio de las acciones legales que puedan ejercer ante determinadas órdenes jurisdiccionales.

En segundo lugar, en la pretensión de la nulidad de pleno derecho de las Órdenes de 22/6/90 y 4/4/91, mediante las que se rectificó, por la primera, "la delimitación de la U.A. nº 8, donde se observa que se retranquea la delimitación por el lado norte de la mediana de la calle Sargento Salón al muro perimetral de la finca; incremento triangular de la parcela 3, comercial, en detrimento de la parcela 1, aparcamiento; aumento de la parcela 3 al incluir una parte de solar (...) y exclusión de la U.A. de las casas y bares y tiendas situadas en el vértice sur de dicha unidad, cuyo objetivo (sic) del Plan General parecía que era la supresión y compensación de las mismas en la unidad". Mediante la segunda Orden, se procedió al "cambio de nomenclatura de las parcelas 2 y 3 pasando a numerarse la 3 por la nº 2 y la 2 por la nº 3; con lo cual las determinaciones que la ficha del Plan General indicaban (...) quedan totalmente distorsionadas e ininteligibles", regularizándose la nueva parcela nº 2, que queda rectangularizada, amén de otros efectos consecuencia de aquella rectificación, que fue llevada a cabo -según se manifiesta en las actuaciones- "de acuerdo con el expediente sometido a información pública", cambiándose asimismo el sistema de obtención del equipamiento cultural-administrativo por expropiación, estableciéndose como sistema de gestión el de reparcelación vía cooperación.

### III

1. Lo expresado manifiesta la complejidad del expediente administrativo que ha acompañado la solicitud de Dictamen, del que resulta no sólo el no cumplimiento estricto de las previsiones legales aplicables a determinadas actuaciones urbanísticas verificadas en la U.A. nº 8, sino, fundamentalmente, una confusa calificación y determinación de las actuaciones realizadas y de los derechos dominicales, al parecer, concurrentes en la citada U.A. nº 8, así como la ausencia en el expediente remitido de constancia de actuaciones administrativas -que se dicen efectuadas- cuya omisión es precisamente lo que ha motivado la interposición de sendos escritos ante las Administraciones públicas competentes en la materia, al amparo de la acción pública prevista en la legislación urbanística y en la condición de interesados en el expediente urbanístico incoado para la ejecución de la expresada U.A. nº 8.

Con carácter preliminar, y expresivo de la complejidad y confusión de las actuaciones que han acompañado a la solicitud de Dictamen, basta decir que, según resulta de Informe jurídico que obra en el expediente, de 26/3/93, mediante la aprobación del Texto Refundido del Plan General (Orden de 6/9/91) se volvió a incluir en el Plan General "la delimitación parcelaria y nomenclaturas de la 1ª corrección de errores, la de 22/6/90", siendo así que, por el contrario, la citada Orden, en su apartado I.2 (U.A.-8, Vega de San José) precisa la ausencia de ejecutoriedad del planeamiento en la indicada zona, mientras no se subsanen las deficiencias señaladas, que son "excluir de su ámbito el nudo de enlace de la vía de penetración Hoya de La Plata-Pedro Hidalgo y corregir sus determinaciones conforme a la Orden Departamental de 4/4/91". Aún más, en Informe jurídico obrante en las actuaciones, de 14/12/93, se precisa que mediante la Orden 16/9/91 se "mantiene la delimitación de la U.A. tal y como fue aprobada el 7/3/89", fecha de la Orden mediante la que se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria. De lo expresado se deduce, pues, que la U.A. nº 8 parece tener o pudiera tener cualquiera de las configuraciones o delimitaciones contenidas en cualquiera de las Ordenes de la Consejería de Política Territorial dictadas hasta la fecha, que son las de 7/3/89 (de aprobación del Plan General), 22/6/90 (1ª corrección de errores), 4/4/91 (2ª corrección de errores) y 16/9/91 (Texto Refundido del Plan General), pues, como se expresó, éste a veces se entiende que remite a la Orden de 7/3/89 y otra a la de 22/6/90, en tanto que de la publicación de la Orden de 6/9/91 resulta que las determinaciones que ha refundido son las contenidas en la Orden 4/4/91.

En suma, cualquiera de las Órdenes anteriormente citadas ha podido servir de cobertura a la ejecución y desarrollo del Planeamiento en la U.A. nº 8, cuya situación física exacta no se deduce con absoluta claridad del expediente.

2. Seguidamente, hemos de detenernos en una cuestión, si se quiere incidental, pero que puede tener ciertos efectos en los derechos que pueden ostentar en la U.A. nº 8 los que han manifestado haber sido perjudicados por la Órdenes de referencia, cual es la legitimación que los mismos ostentan para interesar la revisión de las indicadas Órdenes departamentales; legitimación que los mismos sustentan en su calidad de directamente interesados y al amparo de la acción pública reconocida en el art. 304 del Real Decreto Legislativo 1/92 (LRSOU). Ciertamente, en la medida en que en las actuaciones existe Orden Departamental de incoación de expediente de nulidad o anulabilidad de tales Órdenes -lo que es expresivo, cuando menos, de que

para la Administración pública existe causa material para su revisión- y que por la Administración autonómica no fue cuestionada en ningún momento la legitimación de la entidad H.P., S.A., por mas que no resulta debidamente acreditada su titularidad de derechos directamente afectados en la U.A. nº 8, la cuestión, como se indicó, deviene secundaria, toda vez que mediante el ejercicio de la acción pública de referencia se abre la posibilidad para que cualquier ciudadano, tenga o no tenga interés, pueda exigir a su amparo el cumplimiento de la legalidad urbanística en los términos que se verá.

En cualquier caso, sí interesa hacer una breve referencia a la cuestión de la legitimación, toda vez que aunque la misma, como se ha dicho, no entorpece la resolución del expediente de revisión, sí es determinante del grado de lesión de la legalidad urbanística, pues es indudable que según se tenga o no derechos dominicales en la U.A. nº 8, se debería haber llamado, o no, expresamente, a sus titulares con ocasión de todas las incidencias urbanísticas habidas en la indicada Unidad de Actuación.

Debe recordarse que los promotores de la expresada acción plantean un doble género de consideraciones en el escrito con los que se ha dado comienzo a las actuaciones. Unas, relativas a lo que parece ser una lesión de sus derechos dominicales, cuestión que reconocen, debe ser resuelta en el ámbito de la jurisdicción civil; otras, relativas a ciertos incumplimientos de la legalidad urbanística en la U.A. nº 8.

Desde la primera perspectiva, ciertamente, los promotores del expediente cuestionan la legalidad de la actuación administrativa sobre la base de una lesión de sus derechos patrimoniales que debe tener adecuada solución en el ámbito de la jurisdicción civil, pues las acciones de índole administrativa, bien en el ámbito del procedimiento ordinario como en el orden jurisdiccional adecuado, deben tener perfectamente clarificado el punto de conexión subjetivo y objetivo, que debe ser de naturaleza inequívocamente administrativo. En efecto, las cuestiones derivadas de las relaciones entre particulares, en las que no ha intervenido la Administración pública, tendrán carácter civil y deberán resolverse en el indicado ámbito jurisdiccional. Cuestiones como la regularidad de la inscripción registral de las cinco fincas aportadas a la U.A. nº 8; la denuncia de que la superficie total de la indicada

U.A. era superior, pese a que la propuesta de reparcelación parecía responder a las superficies de las fincas objeto de la misma -lo que hubiera exigido, según se manifiesta, que en lugar de rectificar la medición mediante nueva escritura notarial de modificación de la propuesta de reparcelación voluntaria con la que se eliminó toda discrepancia, se tramitara expediente de dominio previo para acreditar la certeza de la titularidad de la supuesta mayor cabida-; la posición jurídica que la entidad H.P., S.A. "como colindante -realmente propietaria de casi todo el ámbito de la U.A.-" tenía en aquella Unidad de Actuación; las imputaciones de que la entidad "H.P., S.A. ha sido víctima de un cúmulo de maquinaciones tendentes a sustraer de su patrimonio parte de la propiedad que le corresponde, [para lo que los beneficiarios directos de la indicada U.A.] se han valido de distintas estratagemas (...) [lo que] nos obliga a ejercitar las acciones legales que nos asisten ante diferentes jurisdicciones". Todo ello, hace derivar la cuestión, que no puede ser objeto de consideración por este Consejo a las jurisdicciones civil y penal, de forma que este Dictamen analizará la Propuesta de Orden y expediente que la sustenta desde la estricta perspectiva jurídico-administrativa.

A tal efecto, debe señalarse que en el expediente existe certificado del Secretario del Excmo. Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria de la sesión celebrada el 27/12/91, en la que se acordó "aprobar definitivamente el expediente de reparcelación voluntaria presentado por el 100% de los propietarios afectados por la Unidad de Actuación nº 8, Vega de San José", certificándose asimismo que "no se han presentado reclamaciones o recursos contra el acto de aprobación definitiva". Aunque no se puede desconocer que en el expediente obra asimismo convenio urbanístico, suscrito el 10/6/91 por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y las empresas L.P.C.P. y S.C.M., de cuya parte expositiva (apartado II) se desprende que a fecha 30/11/89, con ocasión de la presentación del proyecto de estatutos y bases de actuación de la U.A. nº 8, se ostentaba "algo más del 60% de la superficie de la Unidad", trámite que expresaba la tramitación de un procedimiento de compensación en la ejecución de la indicada U.A. que, posteriormente, mediante la Orden 4/4/91 -cuestionada asimismo por la entidad H.P., S.A.- se sustituyó por el de cooperación, constando en el expresado Acuerdo la modificación de la configuración primitiva de la parcela nº 3 de la U.A. nº 8, modificación que pudiera haber tenido alguna incidencia en los títulos dominicales de la entidad H.P., S.A.

Claro que sobre tal género de consideraciones no podemos formular ningún tipo de apreciación, máxime cuando la legalidad urbanística da preferencia a la realidad física de las fincas por encima de la virtualidad de los títulos (103.3 del Reglamento de Gestión Urbanística).

Debe tenerse en cuenta que el art. 102.1 de la Ley 30/92 (LRJAP-PAC) -aducido por la entidad H.P., S.A. como "interesado" y no asumido por la Administración autonómica en el expediente de revisión, que se ha incoado por presunta causa de anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho- limita esta última nulidad a los actos relacionados en el art. 62.1 de la misma Ley, que contiene siete supuestos expresos de nulidad de pleno derecho, no expresándose por otra parte aquél de los referenciados en que sustenta o apoya la expresada alegación de nulidad. Concorre ésta cuando se lesiona el contenido esencial de alguno de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional; haya incompetencia manifiesta o acto imposible -supuestos que no parecen concurrir-; los actos delictivos o los dictados a consecuencia de los mismos -debiéndose señalar que en el escrito iniciador del expediente se hace referencia a ciertas maquinaciones, que en algún momento se califican de estafa, en relación con las que no se ha efectuado mayor actividad probatoria, siendo así por otra parte que se remiten los proponentes de la acción de nulidad al posterior juicio penal que se incoe, lo que debe ser valorado convenientemente a los efectos oportunos-; la adquisición de derechos que, de no mediar la vulneración legal que se alega, no se hubieran adquirido -que no puede acreditarse, conforme el expediente-. Restan como supuestos de nulidad los previstos en los apartados e) y g), conforme a los cuales incurrir en tal vicio los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, así como que para la vulneración legal efectuada exista disposición legal que disponga tal nulidad, lo que no resulta, en este último caso, de la legislación aplicable.

Puede, sin embargo, deducirse que existen motivos suficientes que avalen la pretensión de nulidad, en cuanto parece haberse producido una vulneración total y absoluta del procedimiento legalmente establecido en la legislación urbanística, causa de nulidad que para prosperar debe haber habido total y absoluta omisión de actuación administrativa previa en orden a la modificación de la situación jurídica preexistente. Siendo lo relevante a estos efectos que tal causa de nulidad se homologa a la no utilización del procedimiento expresamente previsto en cada caso,

siguiéndose, sin embargo, para llegar al mismo fin, un procedimiento distinto. Por ello, hay que entender aplicable la sanción de nulidad de pleno derecho en todos aquellos casos en que la Administración ha observado, en efecto, un procedimiento, pero no el concreto procedimiento previsto por la Ley para ese supuesto. Así, cuando se modifica de oficio un acto anterior por otro de contrario imperio sin seguir el cauce de los arts. 109 o 110 LPA (SSTC de 14 y 29 de noviembre de 1966; 11, 17 y 22 de febrero de 1967, 20 de junio de 1968). De conformidad con dicho criterio jurisprudencial y como quiera que la Administración siguió un cauce para la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria - el de la rectificación de errores materiales- que no el previsto por la Ley, estaríamos en presencia de un supuesto de nulidad de pleno derecho.

Por otra parte, el supuesto de nulidad absoluta debe deslindarse a efectos conceptuales y materiales del supuesto de revisión de acto anulable previsto en el art. 103 LRJAP-PAC, en que, por cierto, se fundamenta la Propuesta de Orden, conforme al cual podrán anularse, a iniciativa propia o a solicitud del interesado, los actos declarativos de derechos que "infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentaria", siempre que no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron dictados. Ahora bien, sea cual fuere la solución que se adopte, debe tenerse en cuenta que la facultad de revisión no podrá ser ejercida, entre otras circunstancias, cuando la misma resulte contraria a "la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares, o a las leyes". Mediante la llamada a tales institutos, el Legislador ha pretendido atenuar el rigor que se derivaría de la aplicación estricta de los preceptos legales, en el primero, en tanto que el segundo afecta a los derechos que se ejercitan y las obligaciones que se cumplen. Por ello, el primero, atenúa la aplicación de la norma, en función de circunstancias fundamentalmente objetivas; el segundo, por el contrario, en función de la conducta del sujeto que interesa la revisión.

En suma, se trata en este caso de que la aplicación de una determinada norma y la posición que ostenta quien impetra su aplicación debe venir previamente mediatizada por el análisis de su conducta en función de la actitud sostenida; el conocimiento que haya podido tener del asunto que motiva su posterior recurso; la conducta que haya sostenido, generando por ello confianza en aquellos a quienes posteriormente se le cuestionan sus derechos; el ejercicio del derecho siempre conforme a las reglas de la buena fe o, incluso la proscripción del abuso del derecho sea cual fuere el ámbito material de que se trate. Sobre la base de lo expresado, es



lo cierto que si quien dice tenerlo tuviera derecho o interés directamente afectado por la U.A. nº 8 hubiera comparecido en cualquier momento al expediente -pues si las Administraciones públicas tienen el deber de actuar conforme a la Ley, no es menos cierto que cada cual tiene la carga de defender en vía administrativa o jurisdiccional los derechos de los que se cree titular-, de forma que la ausencia de aquél se deberá valorar por quien corresponda, a los efectos de calificar tal conducta como negligente o consecuencia de ignorancia invencible. En relación con lo expresado, se recuerda que la Entidad H.P., S.A. no recurrió ninguna de las actuaciones realizadas; particularmente, la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria aprobado por Orden 7/3/89; las Ordenes 22/6/90 y la de 4/4/91, rectificatorias de aquélla; el convenio urbanístico de 10/6/91; el acuerdo plenario de 27/12/91, de reparcelación voluntaria; la licencia concedida mediante acuerdo plenario 4/2/92; el acuerdo plenario de 30/7/92, aprobando definitivamente el Proyecto de Urbanización de la U.A. nº 8; ni, finalmente, el acuerdo de 27/10/92, de concesión de licencia de obras.

3. El ejercicio de la acción pública, que propende simplemente el cumplimiento de la legalidad urbanística, independientemente de actos que lesionen intereses particulares cuya defensa debe seguir los cauces legalmente previstos, debe someterse en cuanto a su ejercicio a las limitaciones que resultan de la aplicación de los principios de la buena fe y el abuso del derecho; sin contar con la limitación que impone el art. 304.2 LRSOU, por lo que atañe a la ejecución de obras presuntamente ilegales.

En efecto, tenga o no la entidad H.P. S.A. derechos dominicales en la Unidad de Actuación nº 8, es lo cierto que la propia Administración autonómica reconoce la existencia de irregularidades en la aplicación de la legalidad urbanística del mencionado expediente; irregularidades que pretende eliminar mediante la propuesta de Orden de anulabilidad de las Ordenes departamentales ya conocidas. Ahora bien, la cuestión de la legitimación, por lo que al presente Dictamen atañe, no es absolutamente baladí pues el grado de infracción de la legalidad urbanística depende de si la entidad H.P. S.A. es o no interesado directo; es decir, debía haber sido llamado al expediente en cuantas ocasiones se incidiera de una u otra manera en las determinaciones de la U.A. nº 8, cuestión que afecta directamente a la posible existencia de derechos dominicales en la misma, no expresamente resueltos en el

expediente, y que, sin perjuicio de ulterior recurso jurisdiccional, debe ser depurado en vía administrativa a los efectos exclusivos de depurar el grado de corrección o incorrección del procedimiento urbanístico efectuado.

Limitada, pues, el alcance de la acción pública -que, recordemos, debe quedar circunscrita estrictamente a interesar el cumplimiento de la legalidad urbanística, sin que de la misma se deduzca una mejora de la posición jurídica que tenía el accionante-debemos, seguidamente, al hilo de lo alegado y actuado en el expediente, determinar las concretas vulneraciones de la legalidad urbanística a las que atiende, precisamente, el ejercicio de aquella acción.

Este Consejo, circunscrito al limitado objeto de la consulta que le ha sido interesada, debe analizar, pues, hasta qué punto y en qué medida las Ordenes Departamentales de referencia, de 22/6/90 y 4/4/91, han vulnerado la legalidad urbanística, cuyo cumplimiento se insta.

Mediante la primera, previa "solicitud de rectificación de error material cometido en la Unidad de Actuación U.A.-8", se procedió a "rectificar la delimitación de la Unidad de Actuación nº 8 del Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria, de acuerdo con el expediente sometido a información pública en el anexo a esta Orden". Mediante la segunda, previa "solicitud de rectificación de error material cometido en la Unidad de Actuación UA-8", se procedió asimismo a rectificar la delimitación de tal Unidad "de acuerdo con el expediente sometido a información pública (...) estableciendo como sistema de gestión para dicha unidad, de acuerdo con el art. 153, el establecido en los arts. 186 y 195 del Reglamento de Gestión Urbanística". En ambos casos, ambos expedientes de corrección de errores fueron tramitados de conformidad con lo que dispone el art. 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo (hoy 105.2 LRJPC-PAC) que permitía a la Administración en cualquier tiempo rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos.

Ahora bien, como acertadamente ha quedado constatado en el expediente, tanto en el escrito de los promotores de la acción pública como de los informes jurídicos obrantes en las actuaciones, mediante el expediente rectificatorio se fue más allá de lo que mediante el citado instituto se puede hacer, pues conforme reiterada jurisprudencia el error de hecho se caracteriza por versar sobre una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando excluido de su ámbito, en cualquier caso, la interpretación de disposiciones legales y

calificaciones jurídicas que puedan establecerse. Rectificado el acto, el mismo subsistirá con la única modificación de la corrección operada, siendo así que las cosas en Derecho son lo que son y no lo que pretendan la voluntad de las partes, por lo que cualquier rectificación de errores de un acto que implique una modificación sustancial, no solamente de los hechos sino de las consecuencias en Derecho y efectos jurídicamente previstos en el acto original, obviando los mecanismos y procedimientos previstos para tal tipo de actuación en el Ordenamiento aplicable, dará lugar al correspondiente expediente de nulidad o anulabilidad de actuaciones, si ha habido ausencia absoluta de procedimiento o, por el contrario, grave infracción de las normas aplicables.

Dicho esto, la primera conclusión a la que puede llegarse es que la alteración de la parcelación existente y del sistema de actuación inicial se llevó a cabo mediante un expediente inadecuado, como es el de rectificación de errores, siendo así que los arts. 115, 128.1 y 164 y siguientes LRSOU y 38.2 del Reglamento de Gestión Urbanística disponen los trámites para proceder conforme a lo deseado; procedimientos que no parecen haberse tenido en cuenta en el presente caso, al menos en su integridad, pues en la parte expositiva de ambas Ordenes departamentales y en la Propuesta de Orden se dispone que ambos expedientes fueron sometidos a información pública, que es precisamente uno de los trámites cualificados que la citada legalidad urbanística dispone para la delimitación o modificación de las Unidades de Actuación. Siempre, claro está, que el indicado trámite haya sido verificado en el seno de un expreso procedimiento modificadorio, y no en el contexto de un simple expediente de corrección de errores.

De ser ello cierto, no pudiéndose dudar de lo que oficialmente se ha publicado, se ha cumplido el requisito procedimental más importante en orden a la alteración del sistema de actuación y de delimitación, aunque ciertamente no queda constancia en las actuaciones de las citaciones personales de los propietarios, ni de los supuestos errores materiales cometidos de conformidad con la interpretación que de los mismos hizo la entidad que instó el expediente corrección de errores, que culminó con la publicación de las referidas Ordenes, que no fueron ordinariamente recurridas por quienes se sintieron perjudicados por las mismas. En suma, en el expediente remitido no consta lo que se podría denominar "piezas separadas" de modificación del sistema de actuación y/o de delimitación de la Unidad de Actuación

nº 8, ni expediente íntegro relativo a los errores de hecho apreciados, con constatación e identificación de los que se creyeron tales, sino que lo que existe es el resultado final de un expediente híbrido y confuso (publicación de sendas Órdenes departamentales formalmente de corrección de errores) con incidencia real y efectiva de la Unidad de Actuación nº 8.

Debe tenerse en cuenta a este respecto que los arts. 114 y 115 LRSOU, regulan el régimen de competencia y procedimiento para la tramitación de los instrumentos de planeamiento general y de programas de actuación urbanística; competencia que es compartida entre la Corporación Local afectada y la Comunidad Autónoma de que se trate. En efecto, el régimen competencial previsto dispone la participación conjunta de ambos entes de Derecho público, cada cual con unas funciones precisas y determinadas, siendo así que en el expediente que ha sustentado las expresadas Ordenes departamentales, de corrección de errores, parece haberse obviado absolutamente la intervención de la Corporación Local afectada, pues los indicados expedientes parece que tuvieron como protagonistas exclusivos a la Consejería de Política Territorial y a la Entidad Mercantil "L.P.C.P. S.A.". Técnicamente, pues, la aprobación y modificación de los citados instrumentos de planeamiento requiere la intervención sucesiva de ambos entes de Derecho Público, de forma que la intervención autonómica lo es sobre la base del previo expediente municipal incoado al efecto. La intervención autonómica, como resalta la jurisprudencia, lo es de la legalidad de la actuación municipal y también de oportunidad cuando aquélla trascienda de los intereses estrictamente locales; intervención que se constata mediante la aprobación definitiva mediante Orden de los planes generales de ordenación municipal y sus modificaciones, así como de los programas de actuación urbanística, por el mismo procedimiento, siendo provisionalmente aprobados por la Corporación Local y definitivamente por la Comunidad Autónoma. Cualquier alteración de las determinaciones de los mismos, con grave quebranto de las normas que regulan su procedimiento, podrá dar lugar a la anulación de actuaciones.

Como se expresó, no consta en el expediente previa actuación municipal, provisional, sobre la que posteriormente se hubiera pronunciado la Comunidad Autónoma, con carácter definitivo, mediante las Ordenes departamentales de referencia.

De lo dicho hasta aquí, es indudable que parece haberse dado no ya una infracción grave de las normas legales y reglamentarias que regulan el procedimiento de modificación del sistema de ejecución del planeamiento mediante la delimitación de unidades de actuación urbanística, sino una omisión absoluta del procedimiento específico para hacerlo, por más que en el expediente existen actuaciones (las citadas Ordenes) y constatación de otras (expediente de información pública del que no se tienen mayores antecedentes) indicativos de realización de algunos trámites exigidos por aquella legislación en orden a la modificación de la Unidad de Actuación indicada, pero que no parece que tengan que ver con aquél ni por la forma, ni por el fin con que fueron realizados.

Ahora bien, tal conclusión a la vista del expediente, que no es por otra parte la solución incorporada a la propuesta de Orden sometida a Dictamen de este Consejo, se fundamenta, ciertamente, en ciertas premisas que deben ser debidamente contrastadas, toda vez que su no existencia podría determinar la anulabilidad de las Ordenes de referencia y no su nulidad absoluta. En efecto, se deberá depurar la situación física y jurídica de las parcelas integrantes de la U.A. nº 8, a los efectos de determinar quienes tienen interés directo en el sistema de actuación que se acuerde o se pretenda modificar, así como en el expediente de reparcelación (debiendo tenerse en cuenta respecto de lo expresado que no es posible, mediante convenio, modificar las determinaciones del Plan, por lo que a este caso atañe la Unidad de Actuación nº 8, siendo así que con fecha 10/6/91 se firmó convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Las Palmas y las entidades L.P.C.P., S.A. y S.C.M., S.A.) así como determinar qué grado de conocimiento y participación ha tenido la Corporación Local afectada en el expediente de referencia, de lo que, desde luego, no ha quedado constancia en las actuaciones, según el procedimiento legalmente previsto para la alteración de los contenidos del planeamiento, pudiendo conservarse y convalidarse los actos que puedan ser susceptibles de serlo -si ha existido alguno-, de conformidad con lo previsto en la Ley 30/92.

Concretamente, debe acreditarse si el sometimiento a información pública de los expedientes que dieron lugar a las expresadas Ordenes departamentales fue en efecto cumplimentado y, de serlo, qué incidencias se produjeron en relación con el mismo. Finalmente, si la corrección efectuada lo fue en relación con el acto de aprobación definitiva efectuado por la Comunidad Autónoma, a los efectos de

adaptarse fielmente al Plan General de Ordenación Urbana aprobado por el Ayuntamiento de Las Palmas; o si, por el contrario, tal rectificación lo fue del expresado Plan, sin que conste que la Corporación Local afectada haya intervenido en el expresado expediente. Lo que reconduce la cuestión a la distinción entre acto de aprobación definitiva y acto provisional que resulta aprobado, debiendo precisarse si la corrección de errores -si efectivamente fue una corrección- ocurrió dentro del ámbito de disponibilidad de la Comunidad Autónoma, es decir, el acto de aprobación definitiva, o si, realmente, mediante tal rectificación -que entonces dejaría de serlo- se modificaron las determinaciones del Plan inicialmente aprobado.

En cualquier caso, no se entiende -salvo que haya ocurrido efectivamente la primera de las alternativas indicadas- que la Propuesta de Orden culminatoria del expediente proponga "subsana los defectos apreciados a través de una nueva publicación de corrección de errores", pues no se trata tanto de una rectificación de errores cuanto del cumplimiento de las previsiones legales vigentes en orden a la modificación de planeamiento urbano; siendo por lo razonado anteriormente de todo punto imprescindible que el Pleno corporativo municipal afectado tome no sólo conocimiento del asunto, sino que intervenga decisivamente en el ejercicio de las competencias que el Ordenamiento le atribuye, sin perjuicio de las que ostenta la Comunidad Autónoma en la materia.

## CONCLUSIONES

1. De conformidad con los Fundamentos del presente Dictamen, el Consejo estima inadecuada la formulación de la Propuesta de Orden sometida a su consideración, toda vez que el vicio en que han incurrido las Órdenes departamentales de 22/7/90 y 4/4/91, es de nulidad absoluta y no de mera anulabilidad, salvo que se acredite la verificación de algún acto relativo al procedimiento previsto en la legislación urbanística de modificación del sistema de ejecución y delimitación de la Unidad de Actuación nº 8, pues el expediente de corrección de errores materiales no puede tener por objeto fines para los que el Ordenamiento dispone de un específico procedimiento, de conformidad con lo razonado en el Fundamento III de este Dictamen.

2. Si se estima, conforme lo razonado, que las Órdenes departamentales de referencia han incurrido en un vicio de nulidad absoluta o de pleno derecho, se

deberá, tras la realización de las actuaciones, comprobaciones e informes pertinentes, formular nueva Propuesta de Orden con aquel contenido, que deberá ser sometida a la consideración preceptiva de este Consejo, de conformidad y con los efectos previstos en el art. 102 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.