



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 0 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de marzo de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Acuerdo del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular, de 28 de diciembre de 2018, relativo a la adquisición de tres fincas integradas en la Bolsa Insular de Fincas Rústicas en zona preferente n.º 5 (Corredor Tirajana-Amurga) (EXP. 101/2021 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 19 de febrero de 2021 del Excmo. Sr. Presidente del Cabildo de Gran Canaria, con entrada en el Consejo Consultivo el 24 de febrero de 2021, es la Propuesta de Acuerdo formulada en fecha 10 de febrero de 2021 por el Excmo. Sr. Consejero de Gobierno de Presidencia, sobre revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2018, relativo a la adquisición de tres fincas ubicadas en la zona preferente 5 de la Bolsa Insular de fincas rústicas.

2. La legitimación del Sr. Presidente para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación, el primer precepto, con el art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), ya que se promovió el inicio de la revisión de oficio una vez que había entrado en vigor esa norma.

De conformidad con lo previsto en esos preceptos, y en garantía de los principios de legalidad y seguridad jurídica, se precisa que el dictamen de este Consejo sea en

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

todo caso favorable a la declaración pretendida. En otros términos, si resultara desfavorable nuestro parecer, no cabe proceder a la revisión del acto administrativo, en tanto que el dictamen de este Consejo es vinculante en tales casos.

3. La revisión de oficio sólo cabrá, a tenor de lo dispuesto por el art. 106.1 LPACAP, contra los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Por la información que arroja el expediente, resulta que se ha interpuesto recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº. 6 de Las Palmas de Gran Canaria (P.O. 26/2019) contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de Gran Canaria de 28 de diciembre de 2018, objeto de la presente revisión de oficio.

Como la firmeza que requiere inexcusablemente el ejercicio de la potestad de la revisión de oficio de los actos administrativos es la que va referida a la vía administrativa, la interposición del indicado recurso en vía jurisdiccional no obsta en principio y, con carácter general, al ejercicio por la Administración de la indicada potestad.

No obstante, el impulso de la revisión de oficio en las expresadas circunstancias, cuando está en curso de tramitación un procedimiento jurisdiccional, y la simultaneidad o coexistencia en el tiempo a la vez de ambas vías impugnatorias que resulta de ello, puede eventualmente ser fuente de problemas, e incluso de algunas contradicciones, en los términos que después se indicará.

4. El órgano competente para acordar la de revisión de oficio es el Consejo de Gobierno al ser el mismo órgano que adquirió las fincas, de acuerdo con el art. 53 q) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

5. El procedimiento de revisión de oficio en este caso caduca a los seis meses desde su inicio (art. 106.5 LPACAP), sin que se hubiera dictado resolución, plazo que se cumple el próximo 6 de mayo de 2021.

El dictamen del Consejo Consultivo se ha solicitado por la vía de urgencia, y se alegan al efecto las dificultades en la gestión del presente expediente en orden a evitar su caducidad.

Al amparo de lo prevenido por el art. 20.3 de nuestra Ley (LCCC), le es dable a la entidad requirente solicitar la urgencia en la emisión del dictamen. En tal supuesto, el plazo para su despacho se reduce a la mitad y queda acotado en quince días. No puede establecerse en este caso un plazo aún menor, porque esta opción, la posibilidad de que el plazo sea aún menor, solo se contempla legalmente de manera

expresa para el caso de que quien solicite el dictamen sea el Presidente del Gobierno o del Parlamento de Canarias.

En todo caso, la urgencia debe ser motivada, esto es, debe venir debidamente motivada. Y la solicitud por la vía de urgencia, ciertamente, viene motivada en la solicitud en el supuesto que nos ocupa; lo que, sin embargo, no significa que la argumentación sea acertada, ya que la tramitación de urgencia es una posibilidad excepcional de interpretación restrictiva en orden también a no alterar el sistema de tramitación ordinaria del Consejo Consultivo y el riguroso orden de despacho de los asuntos.

En el presente expediente, no se consignan razones suficientemente consistentes en orden a avalar la concurrencia en el caso de unas particularidades que pudieran esgrimirse en sustento de la urgencia invocada, porque la fecha de la caducidad del expediente (16 de mayo de 2021) no es tan inminente, por una parte; y, por otra parte, la corporación local precisamente actuante en este caso dispone de un entramado orgánico suficientemente sólido a su servicio que, con carácter presencial o no, se encuentra en condiciones de proceder a la práctica de las actuaciones administrativas que pudiera requerir la tramitación del presente expediente.

Se entiende, además, que le cabe al Cabildo Insular la posibilidad de suspender los plazos máximos de resolución, de acuerdo con lo previsto en el art. 22.1 d) de la LPACAP. El Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 51/2018, con cita de otro anterior, recoge la doctrina de este Consejo sobre la posibilidad de suspender el plazo del procedimiento hasta la emisión del dictamen del órgano consultivo:

«Acerca de esta cuestión, el Consejo Consultivo ha señalado, en el Dictamen 316/2015, 10 de septiembre, entre otros, lo siguiente:

Pues bien, el art. 83 LRJAP-PAC, que regula evacuación de informes durante la tramitación de los procedimientos administrativos, establece en su apartado 2 que “Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”.

Resulta obvio que el citado precepto se ha citado erróneamente, ya que en modo alguno es aplicable a un dictamen de este Consejo Consultivo que tiene su régimen específico de aplicación (art. 20 LCCC).

No obstante, en relación con la suspensión que se pretende (y de la que se advierte que no consta en la documentación remitida a este Consejo Consultivo acuerdo de suspensión

alguno) es preciso recordar la doctrina de este Organismo al efecto que considera que el art. 42.5.c) LRJAP-PAC, que es el precepto que resultaría de aplicación, permite suspender el plazo máximo previsto para resolver un procedimiento y notificarlo.

Con tal suspensión de plazo –siempre que no se deba a la inactividad de la Administración- se pretende concluir debidamente el procedimiento sin que proceda la declaración de caducidad, lo que sería aplicable tanto a la revisión de oficio (art. 102.5 LRJAP-PAC) como a los incidentes contractuales (resolución, modificación, etc.). La declaración de caducidad del procedimiento persigue evitar la dilación indebida de la Administración en el cumplimiento de los plazos en los que debe resolverse el procedimiento, lo que supone una garantía del ciudadano por la certeza de su duración de la actuación administrativa y el tiempo de respuesta. Por la misma razón, el procedimiento no puede ser artificialmente alargado mediante una suspensión infundada para de esta manera impedir la caducidad del mismo.

La doctrina de este Consejo ha venido siendo clara y precisa en el extremo de no avalar la suspensión del plazo de duración durante el transcurso de tiempo previsto para la emisión del correspondiente dictamen, con la consecuencia de considerar caducado el procedimiento tramitado, con la excepción del cómputo del mes de agosto y sus efectos, como anteriormente se manifestó.

No obstante, tal regla general se puede modular según doctrina del propio Consejo “por razones de eficacia y economía”, y asumir la procedencia de la suspensión prevista en el art. 22.1 d) LPACAP en aras a los principios constitucionales de seguridad y responsabilidad, siempre que por parte de la Administración correspondiente solicitante del dictamen se cumplan los siguientes presupuestos, requisitos y condiciones:

- Que la suspensión no se aplique de forma automática y se acuerde de manera expresa.
- Que la suspensión se motive debidamente y que la instrucción haya sido diligente.
- Que la suspensión se notifique fehacientemente a los interesados antes del vencimiento del plazo para la resolución del procedimiento».

Esto no obstante, en virtud del principio de colaboración y de lealtad institucional, se procede ahora, en cualquier caso, al examen de fondo del asunto que subyace al presente expediente.

II

Los hechos que fundamentan la revisión de oficio son en esencia los siguientes:

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de fecha 28 de diciembre de 2018 se autorizó la adquisición de tres fincas integradas en la Bolsa Insular de Fincas

Rústicas en zona preferente nº. 5 (Corredor Tirajana- Amurga): fincas registrales nº. 25465, 25467 y 25469.

La tasación de las fincas aprobada, según informes de valoración económica de fecha 11 de diciembre de 2018, fue la siguiente:

Finca registral	Superficie	Tasación
25467	388,40 Has (3.884.024 metros cuadrados)	3.463.965 euros
25469	25,59 Has (255.919 metros cuadrados)	222.505 euros
25465	52,50 Has (525.067 metros cuadrados)	382.170 euros
TOTAL	466,501 Has (4.665.010 metros cuadrados)	4.068.640 euros

La eficacia del acuerdo adoptado en estos términos se condicionó a la aceptación del precio de tasación total de las tres fincas de 4.068.640 euros por parte de la totalidad de los copropietarios.

Con posterioridad al acuerdo de adquisición de las fincas descritas, mediante informe del Director del Departamento de Recursos Hidráulicos se constata sin embargo la existencia de una porción de dominio público hidráulico en las mencionadas fincas, lo que condujo a que se solicitara al Consejo Insular de Aguas por parte de la Corporación insular, con fecha de 18 de marzo de 2019, el deslinde administrativo del dominio público hidráulico de las fincas correspondientes a los cinco expedientes contenidos en la Resolución 25/2018, de 31 de octubre, entre ellos, los de las tres fincas de adquisición autorizada en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2018, así como las fincas ubicadas en la zona de Pico Viento y en la zona de los Peralillos.

Con fecha 5 de julio de 2019, por el Servicio de Patrimonio y por el Consejo Insular de Aguas se concretan los metros cuadrados de las fincas afectados por el dominio público hidráulico, con fundamento en el informe propuesta de mayo de 2019 de delimitación del cauce público en varias fincas en los términos municipales de Gáldar (Peralillos y Pico Viento) y San Bartolomé de Tirajana (Amurga), emitido

por la entidad mercantil (...) (empresa consultora adjudicataria, por parte del Consejo Insular de Aguas, de los trabajos previos al inicio del procedimiento administrativo de deslinde); informe en el que se hizo constar lo siguiente:

*En las fincas situadas en el T. M. de Gáldar y en la cuenca del barranco de Agaete (Los Peralillos) hay 5.080,63 metros cuadrados de dominio público hidráulico.

*En las fincas situadas en el T. M. de Gáldar y en la cuenca del barranco de Gáldar (Pico Viento) hay 12.879,24 metros cuadrados de dominio público hidráulico.

*En las fincas situadas en el T. M. de San Bartolomé de Tirajana y en la Intercuenca Tirajana- Maspalomas (Amurga) hay 48.107,21 metros cuadrados de dominio público hidráulico.

III

Ya en el curso del presente expediente de revisión de oficio constan practicados los siguientes trámites:

1.- Mediante informe jurídico de fecha 29 de enero de 2020 se propone iniciar expediente de revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de 28 de diciembre de 2018.

2.- Por Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular, de fecha 6 de noviembre de 2020, se aprobó el inicio de expediente de revisión de oficio del Acuerdo del mismo Consejo de fecha 28 de diciembre de 2018, por el que se autorizó la adquisición de tres fincas integradas en la Bolsa Insular de Fincas Rústicas en la zona preferente nº 5 (Corredor Tirajana-Amurga): fincas registrales nº 25465, 25467 y 25469, y se otorgó el oportuno trámite de audiencia de quince días a los 22 copropietarios así como a cualesquiera interesados en la ejecución del indicado acuerdo.

3.- Con ocasión del indicado trámite se presentaron sendas alegaciones, una, por (...) y otro interesado el día 22 de diciembre de 2020 con nº de registro de entrada 2020068591; y la otra por (...) y otros interesados el día 24 de diciembre de 2020 con nº de registro de entrada 2020068985, según consta en el certificado del Sr. Jefe de Servicio de Asuntos Generales de fecha 3 de febrero de 2021.

4.- Culminado el trámite de audiencia, se emitió informe jurídico conjunto por el Servicio de Patrimonio y el Servicio de Asesoría Jurídica de la Corporación de fecha 10 de febrero de 2021.

5.- Finalmente, se formula Propuesta de Acuerdo de fecha 10 de febrero de 2021 por parte del Excmo. Sr. Consejero de Gobierno de Presidencia, en el sentido de

declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 28 de diciembre de 2018 relativo a la adquisición de tres fincas integradas en la Bolsa Insular de Fincas Rústicas en zona preferente n.º 5 (Corredor Tirajana-Amurga), por tratarse de un acuerdo de contenido imposible, al encontrarse dichas fincas afectadas por el dominio público hidráulico.

Asimismo, como ya hubo ocasión de consignar, se recaba con carácter de urgencia el dictamen del Consejo Consultivo.

IV

1. En punto ahora al tratamiento de la cuestión de fondo, ha de advertirse con carácter previo que, de acuerdo con la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes números 427/2017, de 14 de noviembre, 155/2018, de 11 de abril, 510/2018, de 15 de noviembre y 17/2021, de 21 de enero), el análisis de la adecuación a Derecho de la declaración de nulidad que se propone exige considerar ante todo que la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto. Por ello ha de ser necesariamente objeto de una interpretación restrictiva.

Como repetidas veces ha señalado este Consejo Consultivo en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante que solo puede tener lugar por vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica.

El Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre tantas otras, lo que a continuación se expone:

«La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (art. 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo,

las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas ad eternum; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad».

Señala también la STS 333/2017, de 2 de febrero: *«Antes de entrar a examinar los distintos motivos de casación, conviene recordar que el artículo 102 LPAC tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia. Más la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino solo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992».*

Como antes adelantamos, esta jurisprudencia ha sido acogida sin vacilaciones ni reserva alguna por la doctrina consultiva. En el mismo sentido se pronunciado el Consejo de Estado de manera reiterada, entre otros, en el Dictamen de 30 de mayo de 1996 (número 1531/96):

«La revisión de oficio, sobre todo si es por causa de nulidad de pleno derecho, es una medida tan drástica e implica una potestad tan exorbitante que debe aplicarse con mucho tiento. Así lo viene advirtiendo este Consejo, con apelación a la jurisprudencia, en numerosos dictámenes (como el 42.107, de 23 de marzo de 1979; el 297/93, de 22 de julio, o el 1.387/94, de 21 de septiembre) (...) . Este rigor, que no admite interpretaciones extensivas ni aplicación a supuestos de hecho dudosos (...) ».

Y lo mismo ha hecho este Consejo Consultivo, por ejemplo, en sus Dictámenes 125/2018, 247/2019, 290/2019, 428/2019, 429/2019. Más recientemente, en el Dictamen 100/2021, de 9 de marzo.

De aquí que, en suma, cumpla concluir que no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (por todos, recientemente también, nuestro Dictamen 303/2019, de 12 de septiembre, que reitera anteriores pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

La declaración de nulidad, en consecuencia, ha de analizarse partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias. Esto es, la revisión de oficio es una vía excepcional que solo se puede utilizar cuando se den las causas tasadas previstas legalmente. La revisión de oficio requiere la concurrencia de una ilegalidad singularmente cualificada, y no puede dar lugar a ella cualquier especie de invalidez en que pudieran incurrir los actos administrativos.

2. La Propuesta de Acuerdo sometida ahora a nuestro parecer plantea la declaración de nulidad de pleno derecho del Acuerdo adoptado por el propio Consejo de Gobierno de fecha 28 de diciembre de 2018, relativo a la adquisición de tres fincas rústicas integradas en la Bolsa Insular de Fincas Rústicas en la zona preferente nº 5 (Corredor Tirajana-Amurga).

Mediante el indicado Acuerdo de 28 de diciembre de 2018 se puso fin a un largo y complejo procedimiento de «licitación competitiva» que la Corporación insular había puesto en marcha para la adquisición de fincas rústicas (con vistas a proceder a la reforestación de la isla), en aplicación de la disposición adicional decimoquinta, apartado cuarto, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Importa ahora recordar que, como reconoce el propio Cabildo Insular, *«este procedimiento se utiliza por primera vez en la Corporación Insular con fin de garantizar la máxima concurrencia competitiva en la línea de los principios de la contratación pública y la normativa patrimonial de aplicación, para las futuras adquisiciones de fincas rústicas en virtud de las necesidades de reforestación o análogas propuestas por los servicios técnicos insulares competentes en la materia»* (informe jurídico previo al inicio del presente procedimiento).

La Propuesta de Acuerdo formulada ahora con fecha 10 de febrero de 2021 plantea en el presente expediente que el Acuerdo adoptado con fecha 28 de diciembre de 2018 es nulo de pleno derecho, porque se trata de un acuerdo de contenido imposible, al encontrarse dichas fincas afectadas por el dominio público hidráulico.

3. En el presente procedimiento de revisión de oficio se invoca, en consecuencia, como causa determinante de la nulidad de pleno derecho de dicho

Acuerdo la tipificada singularmente por la letra c) del art. 47.1 LPACAP, esto es, por tratarse de un acto de contenido imposible.

Pues bien, de conformidad con lo expuesto al inicio de este mismo fundamento, y trasladando ahora las consideraciones generales efectuadas entonces, ha de comenzarse ahora por señalar que el marcado carácter excepcional de la potestad de revisión de oficio ha de encontrar adecuado reflejo en la aplicación de cada una de las causas legalmente determinantes de la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. El denominado «vicio de competencia» ha de ser así ostensible y manifiesto para acceder a la revisión de oficio; lo mismo, el «*vicio de procedimiento*» no tiene lugar sino cuando se omite total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido; interpretaciones restrictivas que igualmente han de prevalecer en la exégesis de las demás causas de nulidad de pleno derecho; y así también ha de suceder, en consecuencia, en la determinación del sentido y alcance de la causa de nulidad que aquí singularmente se ha invocado.

En nuestra doctrina consultiva el concepto de acto de contenido imposible se encuentra suficientemente depurado, con fundamento además en la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo. Entre otros, en nuestros Dictámenes números 58/2021 y 128/2018, nos manifestamos al respecto en los siguientes términos:

«El Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 19 de mayo de 2000, en la que analiza en profundidad cuándo se debe considerar que un acto administrativo adolece de un contenido imposible, afirma que: “La nulidad de pleno Derecho de actos administrativos que tengan un contenido imposible (artículo 62.1 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LJPAC) es trasunto en el régimen de dichos actos del principio que expresa el artículo 1272 del Código Civil para los contratos. La nulidad de actos cuyo contenido sea imposible ha sido apreciada siempre con suma prudencia por la doctrina y la jurisprudencia, que trata de evitar que se amplíe inadecuadamente el supuesto legal a cualquier acto desprovisto de fundamento jurídico para ser dictado.

La imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de Procedimiento debe ser, por ello de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, que suele comportar anulabilidad (arts. 48.1 LPA y 83.2 de la LJCA); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto. Actos nulos por tener contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del

contenido del acto con la imposibilidad de éste (sentencias de 6 de noviembre de 1981 y 9 de mayo de 1985]”».

Por acto de contenido imposible ha de tenerse así la imposibilidad en sentido físico, esto es, la imposibilidad de realización práctica del contenido del acto que se pretende revisar; dicho de otro modo, lo imposible es lo que materialmente no se puede ejecutar.

Pues bien, en este caso, no podemos hablar de un acto de contenido imposible, porque no hay circunstancia alguna de carácter físico que impida llevar a efecto el contenido de lo dispuesto en el mismo. Imposibilidad material no hay en los términos que acaban de indicarse.

Habida cuenta, entonces, de la ausencia de la concreta causa de nulidad de pleno derecho invocada en el presente procedimiento, y a la que por tanto hemos de contraer nuestro juicio, cabe concluir ya de por sí, por virtud de la antedicha circunstancia, que no se advierte fundamento suficiente para el recurso al empleo de la vía de la revisión de oficio en este caso.

4. Se alega la existencia en la superficie de las fincas adjudicadas de una porción de dominio público pendiente de deslinde que resultaría afectada, una circunstancia que, por lo demás, según se reconoce explícitamente por la Administración, se desconocía en el momento de la adquisición de las fincas (así se hace constar en el informe jurídico previo al inicio del presente procedimiento); y que es, además, algo que puede suceder, dada la situación actual, en general, en la delimitación de los barrancos de las islas.

Pues bien, se trata en todo caso de un porcentaje reducido en relación con la total superficie de las fincas adjudicadas, en la medida en que documentalmente ha venido a cifrarse la superficie afectada, por informe técnico de mayo de 2019 realizado por encargo del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria cuyo contenido se consigna en el expediente, como ya quedó antes consignado. Y de dicho informe técnico resulta que en su aplicación a las tres fincas adjudicadas (puesto que el indicado informe se refiere también a otras dos fincas), de un total de 4.665.010 m² (466.501 has) que aquéllas suman en su conjunto, el porcentaje afectado se concretaría en un porcentaje ligeramente superior al 1% (48.107,21 m²; 4,8 hectáreas -algo menos de 5 has. en total, por tanto-).

La superficie restante (alrededor de un 99%) no queda afectada por la existencia de la indicada porción del dominio público y la ejecución del acuerdo adoptado es

susceptible así de llevarse a efecto respecto de ella, sin que le alcance en consecuencia el impedimento al que acaba de indicarse. Por lo que la invalidez, todo lo más, sería parcial y limitada en este caso, y se proyectaría sólo sobre la indicada porción de terreno antes referida, en aplicación del art. 49.2 LPACAP; y sin alcance por tanto en modo alguno más allá.

Debido a su carácter limitado, en efecto, no tiene trascendencia ni pone en cuestión la actuación administrativa realizada. Para que pudiera prosperar la imposibilidad que se esgrime, y sobre la que se funda la causa de nulidad de pleno derecho que se pretende hacer valer en el presente procedimiento, la afectación habría de ser total o, cuando menos, sustancial. Y, ciertamente, podría diferir nuestra conclusión si el ajuste que resultara obligado efectuar tuviera trascendencia para el resto o hiciera perder su sentido a la actuación administrativa realizada; pero, dado el exiguo porcentaje afectado en que se cifra su alcance, en modo alguno puede ser considerarlo así.

Pero es que, además, el limitado ajuste, en relación con el conjunto de las fincas adjudicadas, que requiere la exclusión de la indicada porción del dominio público, puede llevarse a cabo con ocasión de la ejecución del acuerdo adoptado, sin tener que volver por consiguiente al inicio del procedimiento y que reconstruir por entero toda su tramitación para excluir de él la indicada porción.

Es lo que, en suma, han manifestado los comparecientes en el trámite de audiencia. Pero, a la postre, no sólo ellos, e importa especialmente hacerlo ahora notar en este trance. También lo ha hecho la propia Corporación insular concernida en este caso, cuya toma de postura en el proceso jurisdiccional entablado contra el acto que ahora se pretende revisar no puede pasar inadvertida ni ser más palmaria.

Según queda consignado de manera expresa y literal en su escrito de contestación a la demanda, en efecto, *«la falta del referenciado deslinde, DADO QUE EL PROCEDIMIENTO AÚN NO HA TERMINADO, PUESTO QUE NO SE HA PROCEDIDO A LA ADQUISICIÓN EFECTIVA DE LAS FINCAS (PRECISAMENTE A LA ESPERA DE AQUÉL, PUES RESULTA PRECISO, EN EFECTO, PARA LA DETERMINACIÓN FINAL DE LAS CONCRETAS CANTIDADES A ABONAR POR LA COMPRA), NO IMPLICA, DESDE LA PERSPECTIVA DE ESTA ADMINISTRACIÓN, UN VICIO DE NULIDAD O ANULABILIDAD EL ACUERDO AQUÍ IMPUGNADO (de hecho, la parte actora NO le imputa causa de nulidad /anulabilidad concreta alguna), sino que requerirá la posterior incorporación al expediente del deslinde una vez realizado, con el correspondiente descuento de m2 y la consecuente revaloración de los precios (retasación por pare del Servicio de Medio Ambiente) por exceso de cabida (...)»*. (las mayúsculas proceden del original).

Así, pues, para la propia Administración actuante no sólo cabe la ejecución del acuerdo adoptado por ella, sino que además no concurre en el mismo causa alguna determinante de su nulidad de pleno derecho (incluso, de su mera anulabilidad, llega a añadir). Resulta difícil entender, siendo así, el recurso a la vía excepcional de la revisión de oficio, tal y como tuvimos ocasión de adelantar al inicio de este Dictamen. Puesto que, en efecto, aun cuando se mantenga la coherencia en el planteamiento sostenido en una y otra vía, realmente cuesta comprender que la postura de una misma entidad puede ser la una y la otra -justamente la opuesta- al mismo tiempo, en tanto que actúa en el tráfico jurídico con personalidad jurídica «única» para el cumplimiento de sus propios fines.

En suma, pues, y como quiera que no ha terminado el procedimiento, cabe la incorporación al expediente del deslinde del dominio público hidráulico, siendo posible la realización de las correspondientes correcciones y ajustes; de tal manera que, una vez incorporado, procederá el pertinente descuento de los metros cuadrados afectados por el demanio público y la subsiguiente retasación por exceso de cabida; en suma, la adjudicación realizada no obsta a la práctica de tales actuaciones materiales que acaban de indicarse.

El principio de conservación de los actos jurídicos, que es un principio inmanente al ordenamiento jurídico, y cuya salvaguardia demanda la protección de la seguridad jurídica, impone en este caso el mantenimiento del acto cuyo contenido debe ser preservado.

5. Por lo demás, y al margen de las precedentes consideraciones, tampoco cabe dejar de apuntar, en relación con los metros cuadrados afectados por el dominio público que habrían de descontarse en los términos expuestos en el precedente apartado, que sus actuales propietarios podrían estar asistidos al respecto de los derechos reconocidos en principio por la normativa estatal y autonómica actualmente en vigor en materia de aguas (en el primer caso, Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas; y Ley 12/1990, de 26 de Aguas, en el segundo) a favor de quienes ostentaran titularidades dominicales previas válidas en Derecho sobre los bienes que hubieran de ingresar en el dominio público mediante la realización del correspondiente deslinde, en virtud de lo establecido por la Disposición Transitoria Segunda, apartado primero, de la Ley 12/1990, antes mencionada, en relación con el art. 2 b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, asimismo mencionado con

anterioridad [y de acuerdo igualmente con la jurisprudencia constitucional (STC 227/1998 -F.D.º 11-, específicamente, en la materia; y, en sentido análogo, en materia de costas, asimismo, la STC 149/1991)].

6. Por virtud de cuanto antecede, este Consejo Consultivo, en suma, no aprecia la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho sobre la que se fundamenta el ejercicio de la potestad de revisión en el supuesto que nos ocupa. Y debido a la falta así de la concurrencia del presupuesto legalmente para el ejercicio de dicha potestad, resulta innecesario plantearse en este caso si resulta o no procedente la aplicación de los límites asimismo establecidos legalmente al ejercicio de la potestad de la revisión de oficio ahora en el art. 106 LPACAP (antes, art. 110 LRJAP-PAC).

C O N C L U S I Ó N

No concurre la causa de nulidad de pleno derecho invocada en el presente procedimiento; por lo que la Propuesta de Acuerdo de fecha 10 de febrero de 2021, sobre revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2018, sobre adquisición de tres fincas en la zona preferente 5 de la Bolsa Insular de fincas rústicas, no es conforme a Derecho.