



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 8 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de septiembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Antigua en relación con la ***Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio cuya finalidad es la declaración de nulidad del acuerdo plenario de 27 de abril de 2007 sobre aprobación definitiva del “Convenio urbanístico con la entidad (...) para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la Modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC” y del acto de suscripción del citado convenio urbanístico efectuado el mismo día por el Alcalde del Ayuntamiento de Antigua y el representante legal de la entidad (...), exclusivamente en la parte que se refiere a la adjudicación a favor de la entidad (...) de la parcela “P-14” (EXP. 334/2023 RO)*.***

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio, incoado por el Ayuntamiento de Antigua, y cuya finalidad es la declaración de « (...) nulidad parcial del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 27 de abril de 2007 sobre aprobación definitiva del “Convenio urbanístico con la entidad (...) para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la Modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC” y del acto de suscripción del citado convenio urbanístico efectuado el mismo día por el Alcalde del Ayuntamiento de Antigua y el representante legal de la entidad (...), exclusivamente en la parte que se refiere a la adjudicación a favor de la entidad (...) de la parcela “P-14”, por carecer dicha entidad de los derechos y requisitos esenciales para su adquisición (causa prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) al estar previsto por la Ley la cesión

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

obligatoria y gratuita a favor del Ayuntamiento de la parcela por estar destinada a un uso dotacional público» -apartado segundo de la parte dispositiva-.

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo para emitirlo y su preceptividad, 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 [en adelante, LCC], en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local [en adelante, LRBRL] y el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [en adelante, LPACAP]. Norma esta última que resulta de aplicación al amparo de lo previsto en la Disposición Transitoria tercera, letra b), de aquella Ley: *«los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta».*

3. Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al derecho procedimental aplicable.

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 156/2017, de 11 de mayo, en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

“Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos”.

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fueron dictados los actos administrativos -27 de abril de 2007- cuya revisión de oficio ahora se pretende -2023-, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

del Procedimiento Administrativo Común -en adelante, LRJAP-PAC- [norma que estaba vigente en la fecha en la que fueron dictados los actos cuya nulidad se pretende].

3.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP [art. 106]. Y todo ello al amparo de lo establecido en la ya mencionada Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP -año 2023-; por lo que resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre, y 149/2021, de 31 de marzo, al señalar que *«la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor»* [apartado tercero del Fundamento I].

Una vez sentado lo anterior, debemos formular las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de las Entidades locales.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la LRBRL, que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

De igual manera, los arts. 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación estatal nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por

iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP [*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*], con la especialidad exigida por el artículo 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento de revisión de oficio se incoa mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Antigua, de 25 de mayo de 2023, por el que se propone declarar la nulidad -parcial- del acuerdo plenario de 27 de abril de 2007 en cuya virtud se aprueba definitivamente el convenio urbanístico suscrito con la entidad mercantil (...) -« (...) *para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la Modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC (...)* »-, así como de los actos posteriores dictados en ejecución del citado convenio -v.gr., el acto de formalización del propio convenio urbanístico, suscrito ese mismo día 27 de abril de 2007-.

Por otro lado, consta acreditada la firmeza en vía administrativa de las resoluciones cuya nulidad se pretende. Circunstancia, además, que no es negada por la propia Administración. En consecuencia, se trata de actos que son susceptibles de revisión conforme a lo previsto en el art. 106.1 LPACAP.

Finalmente, la revisión instada se fundamenta en la causa prevista en la letra f) del art. 62.1 LRJAP-PAC.

4. El órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio es el Ayuntamiento en Pleno, de conformidad con lo establecido por el art. 37, letra i) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias [*«El Pleno municipal ejercerá las competencias que le atribuye la legislación básica de régimen local y la sectorial estatal y autonómica canaria y, además, en todo caso, las siguientes: i) La revisión de oficio de sus acuerdos y disposiciones generales»*].

Asimismo, y teniendo en cuenta que la revisión de oficio tiene por objeto, además, el acto de formalización del convenio urbanístico suscrito con fecha 27 de abril de 2007 entre el Alcalde del Ayuntamiento de Antigua y la entidad mercantil

(...), con fundamento en la causa de nulidad establecida en la letra f) del art. 62.1 LRJAP-PAC, se hace preciso reproducir los argumentos sostenidos por esta Institución consultiva en su Dictamen 369/2022, de 11 de octubre:

<<Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio procede efectuar las siguientes observaciones.

La LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al «órgano competente» (art. 106.3). Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la LRBRL y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas recogidas en los artículos 65, 67 y 110 de la LRBRL, «los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común».

Pues bien, planteada así la cuestión, entiende este Consejo Consultivo que, frente al aparente automatismo del art. 218 del Reglamento precitado, del que se derivaría la competencia del Alcalde para revisar sus propios actos [o los dictados por otros órganos en virtud de delegación] o disposiciones administrativas, también cabe interpretar que si un órgano es competente para la aprobación de un acto o disposición administrativa, ha de serlo, igualmente, para acordar la revisión de oficio del acto o disposición general adoptado por quien no tenía competencia para ello.

En idéntico sentido se han pronunciado, entre otros, el Dictamen 199/2013, de 25 de septiembre de 2013, del Consejo Consultivo de Asturias:

«El procedimiento de revisión de oficio objeto de este Dictamen se inicia mediante Resolución de la Alcaldía de 31 de julio de 2013. Por lo que se refiere al órgano competente para proceder a la revisión de oficio, este Consejo viene afirmando que la LRJPAC no realiza una atribución concreta, sino que se limita a realizar una referencia al “órgano competente”. En el caso de entidades locales, el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, al establecer que “los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. En el supuesto examinado se pretende declarar la nulidad de dos resoluciones dictadas por Concejales Delegados que, según se razona, reconocieron determinados

complementos retributivos a cuatro empleados municipales, al considerar que los actos fueron adoptados por un órgano manifiestamente incompetente, toda vez que los mismos deben figurar en la Relación de Puestos de Trabajo, y que la aprobación de esta corresponde al Pleno. En efecto, el artículo 22.2.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina la competencia del Pleno para aprobar la Relación de Puestos de Trabajo y establecer la cuantía de las retribuciones fijas y periódicas de los funcionarios; competencia que, según dispone el apartado 4 del propio artículo, resulta indelegable. Se concluye, por tanto, que el Pleno es competente para la determinación de las retribuciones complementarias, y, en consecuencia, también para la revisión de oficio de sus propios actos en esta materia. Ahora bien, las retribuciones complementarias que se pretenden revisar han sido aprobadas por resoluciones de Concejales Delegados, y no por el Pleno, por lo que podría plantearse la duda de quién ha de ser el órgano competente para la incoación del procedimiento. De un lado, cabría considerar que, por tratarse de actos dictados por Concejales Delegados, correspondería al órgano delegante -en este caso la Alcaldía- revisar de oficio los actos que presuntamente incurran en vicios de nulidad. Alternativamente, podría considerarse que si un órgano es competente para la aprobación de un acto ha de serlo igualmente para acordar la revisión de oficio del acto adoptado por quien no tenía competencia para ello; interpretación que este Consejo estima más acertada.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta la compleja tramitación efectuada, que la supresión de los complementos retributivos fue objeto de análisis y toma en consideración en varias sesiones plenarias -órgano que aprobó su supresión mediante la interposición de una demanda por lesividad- y que la resolución de inicio del procedimiento que analizamos fue adoptada por la Alcaldía, consideramos que la resolución que ponga fin al procedimiento ha de ser adoptada por el Pleno, en cuanto órgano competente para aprobar y revisar los actos municipales referentes a la RPT».

Doctrina consultiva que se reitera en el Dictamen 68/2014, de 10 de abril, de esa misma Institución.

En conclusión, se entiende que la competencia, tanto para incoar el procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad de la disposición administrativa revisada, le corresponde al Pleno del Ayuntamiento (...) >>.

Argumentos jurídicos que resultan plenamente aplicables al supuesto ahora analizado.

5. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, se entiende que el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio no está caducado.

Respecto a esta cuestión, el art. 106.5 LPACAP prevé que «cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo».

Pues bien, sobre la caducidad, decíamos, en nuestros Dictámenes 381/2022, de 13 de octubre, y 170/2023, de 20 de abril, con cita de las SSTs de 6 de febrero de 2018 y de 10 de julio de 2018, lo siguiente:

«La caducidad de los procedimientos iniciados de oficio constituye un mecanismo que tiene por objeto imponer a la Administración el cumplimiento de los plazos en cada caso establecidos para resolver y notificar la resolución, evitando una dilación injustificada del procedimiento en perjuicio de los administrados y en detrimento de la seguridad jurídica, máxime cuando la resolución que se dicte pueda comportar efectos desfavorables para los interesados. Ello justifica que el art. 25.1.b) LPACAP expresamente establezca que, en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95 LPACAP.

Ahora bien, esta consecuencia (caducidad), no impide que en ese procedimiento se pueda acordar la suspensión por los motivos que se prevén en la propia Ley, dado que ni el art. 22 ni el citado art. 25, ambos de la LPACAP, lo impiden, con carácter general, para aquellos procedimientos que la Ley sanciona con la caducidad, ni específicamente lo prevé el art. 106 del mismo cuerpo legal para la revisión de oficio.

Como se ha señalado, se trata de una posibilidad que además encuentra apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que no solo contempla la posibilidad de ampliación del plazo (bajo las estrictas condiciones establecidas en la Ley) sino, específicamente, la suspensión por la emisión de informes preceptivos y, en concreto, de los órganos consultivos.

(...)

De la doctrina expuesta resulta, pues, la viabilidad de suspensión del plazo de caducidad en el procedimiento que nos ocupa, siempre que se cumplan los requisitos que la normativa establece, y específicamente con ocasión de la solicitud de dictamen al órgano consultivo.

Así, la posibilidad de suspensión por esta causa se encuentra contemplada en el art. 22.1.d) LPACAP, que dispone:

«1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

(...)

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los

misimos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento».

De esta forma, es el precepto transcrito (y por razones temporales, el art. 45 LRJAP-PAC, al que se refiere la STS citada) el que habilita la suspensión del plazo a los efectos de la solicitud de dictamen al órgano consultivo, si bien cumpliendo los requisitos que al efecto se imponen.

Requisitos que se concretan en el acuerdo expreso de suspensión, pues no opera de forma automática, ya que se configura en todo caso como una facultad de la Administración, que puede por tanto ser o no ejercida, si bien, en relación con la solicitud de dictamen del órgano consultivo, el Tribunal Supremo considera eficaz que tal suspensión se adopte en la misma solicitud de dictamen. Además, ha de ser comunicada a los interesados, así como la recepción del dictamen, ya que con ello se pone en su conocimiento, respectivamente, las fechas en que se inicia y finaliza la suspensión.

(...) ».

En este caso, los requisitos citados en la doctrina transcrita se cumplen en el presente expediente, toda vez que con fecha 29 de junio de 2023 se dictó Decreto n.º 1259/2023, de la Alcaldía, por el que se acordó expresamente, entre otros extremos, *«suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen al Consejo Consultivo de Canarias la cual que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del Dictamen, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos»*. Resolución que fue notificada a la administración concursal de la entidad interesada con fecha 6 de julio de 2023.

De tal modo que, habiéndose incoado el procedimiento de revisión de oficio el día 25 de mayo de 2023, y acordándose su suspensión el día 29 de junio de 2023, el plazo legal de los seis meses establecido en dicho art. 106.5 LPACAP no se ha superado, y, por ende, el procedimiento no se encuentra caducado.

Por último, tampoco puede obviarse que, si bien los órganos consultivos no constituyen administración activa, como se ha señalado reiteradamente en la doctrina de este Consejo Consultivo, su dictamen se inserta, en todo caso, dentro del procedimiento de revisión de oficio como un trámite preceptivo y necesario a efectos de poder dictar la resolución finalizadora de tal procedimiento. En esta medida, la emisión de dictamen también computa dentro del plazo de tal procedimiento y no al margen de éste.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1.- Mediante Resolución de 31 de julio de 1981, de la Comisión Provincial de Urbanismo de Las Palmas, se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Antigua.

2.- Con fecha 7 de septiembre de 1990 se publicó en el Boletín Oficial de Canarias -en adelante, BOC- n.º 113 la resolución de fecha 17 de agosto de 1990 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias por la que se hace público el acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias -en lo sucesivo, CUMAC- de 25 de julio de 1990 relativo a la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Antigua en la isla de Fuerteventura [PGOU-1990 de Antigua, en adelante].

El PGOU-1990 de Antigua delimitó el sector de suelo urbanizable n.º 3, “*Las Salinas*”, si bien se debe tener en cuenta que el acuerdo de la CUMAC de 25 de julio de 1990 fue anulado mediante las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas, n.º 841, de fecha 18 de noviembre de 1993, y n.º 971, de fecha 27 de diciembre de 1993, mediante las cuales se estiman los recursos planteados por dos particulares y se declara que se produjo la aprobación definitiva sin modificaciones del acto de aprobación provisional que había adoptado el Ayuntamiento en Pleno el día 19 de septiembre de 1988. Los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Canarias fueron ratificados por el auto del Tribunal Supremo de fecha 22 de noviembre de 1995 de inadmisión del recurso de casación.

3.- En 1997 se comienza a tramitar una modificación del PGOU-1990 de Antigua y adaptación al auto del Tribunal Supremo; siendo aprobada definitivamente mediante Orden del Consejero de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias de 10 de noviembre de 2000 y publicada en el BOC n.º 158, de 4 de diciembre de 2000 -en adelante, PGOU de Antigua-. El citado Plan General red denominó el sector de suelo urbanizable n.º 3 “*Las Salinas*”, pasándose a denominar «Sector n.º 9, “*Llanos de la Guirra*”».

4.- En desarrollo de las previsiones del PGOU de Antigua, el 9 de mayo de 2001 el Pleno del Ayuntamiento de Antigua aprueba definitivamente el Plan Parcial “*Las Salinas de Antigua*” [publicado en el boletín oficial de la Provincia de Las Palmas -en lo sucesivo, BOP- de 22 y 29 de julio de 2002], promovido por la entidad (...). Dicho Plan Parcial había sido aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento el 6 de mayo de 1992 y se redactó bajo la vigencia del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística que la desarrollaron [R.D. 2159/1978, de 23 de junio, y R.D. 3288/1978, de 25 de agosto, respectivamente] y de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

De acuerdo con las Ordenanzas del Plan Parcial “*Las Salinas de Antigua*” [publicadas en el BOP de Las Palmas de 29 de julio de 2002], el uso “*Dotacional*” comprende equipamiento, servicios urbanos y servicios infraestructurales [art. 1.10]. Y en el art. 2.7.4.3 se define el “*uso dotacional*” de la siguiente forma:

“Es el que sirve para proveer a los ciudadanos del equipamiento que haga posible su educación, su enriquecimiento cultural, su salud y, en fin, su bienestar, y a proporcionar los servicios tanto de carácter administrativo como de abastecimiento o infraestructurales.

A los efectos de su pormenorización en el espacio y, en su caso, del establecimiento de condiciones particulares, se distinguen las siguientes clases de dotaciones:

(...)

C) Servicios infraestructurales: Cuando la dotación se destina a la provisión de servicios vinculados a las infraestructuras tales como suministro de agua o energía, saneamiento telefonía, etc.”.

5.- Con fecha 7 de febrero de 2002 la entidad mercantil «(...)» -en adelante, (...) - adquiere los terrenos del Plan Parcial “*Las Salinas de Antigua*” a la entidad (...) que había promovido la aprobación del Plan Parcial “*Las Salinas de Antigua*”.

6.- El desarrollo del proceso de gestión urbanística del sector de suelo urbanizable n.º 3 “*Las Salinas*” [luego redenido sector de suelo urbanizable n.º 9 “*Llano de la Guirra*”] fue promovido por la entidad mercantil (...), bajo la vigencia del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios

Naturales de Canarias -en lo sucesivo, TRLOTENC-, mediante el “*Convenio urbanístico para la determinación del sistema de ejecución de concierto para la gestión del Plan Parcial del Sector n.º 3 del suelo urbanizable del término municipal de Antigua, denominado Las Salinas*”; formalizado por el Sr. Alcalde y el representante legal de (...) el día 22 de julio de 2002, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el día 9 de agosto de 2002 y protocolizado el mismo día en la escritura pública otorgada ante el notario de Puerto del Rosario (...) [n.º 2.355 de su protocolo].

En el citado convenio urbanístico se recoge el proyecto de equidistribución, que incluye la localización de los terrenos de cesión obligatoria conforme al Plan Parcial, así como la localización de las parcelas edificables, aprovechamientos y adjudicatarios. Entre ellas figura la parcela de resultado “P-16” con el uso “*dotación de servicios técnicos*” adjudicada a (...).

Respecto a este último extremo, procede señalar que con fecha 31 de julio de 2002 se aprobó la monetarización del 10% del aprovechamiento medio previsto en el indicado Plan Parcial de cesión obligatoria a favor del Ayuntamiento [correspondiente a las parcelas de resultado P-1, P-3 y P-2 del Plan Parcial Las Salinas de Antigua, que cuentan con una superficie de 23.008, 12.492 y 43.595 m², respectivamente] en el importe de 2.091.630 €.

7.- El Proyecto de Urbanización del Plan Parcial “*Las Salinas*” de Antigua fue aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento el día 31 de julio de 2002.

En la Memoria del Proyecto de Urbanización se prevé la realización de obras que afectan a la parcela de resultado “P-16”, configurada por el proyecto de equidistribución del *Convenio urbanístico para la determinación del sistema de ejecución de concierto para la gestión del Plan Parcial del Sector n.º 3 del suelo urbanizable del término municipal de Antigua, denominado Las Salinas* [aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el día 9 de agosto de 2002], con el uso “*dotación de servicios técnicos*” y destinada a ubicar las distintas instalaciones técnicas necesarias en el Plan Parcial: potabilizadora, impulsiones, depuradora, etc. [página 8].

Por último, en el periodo 2003-2007 se redacta y ejecuta el Proyecto de Electrificación de la Urbanización Las Salinas.

8.- Mediante Resolución del Consejero de Patrimonio Histórico n.º 4465, de 31 de octubre de 2003, del Cabildo Insular de Fuerteventura se acuerda incoar expediente

para la declaración de Bien de Interés Cultural [BIC], con categoría de zona paleontológica, a favor del yacimiento paleontológico de “La Guirra”.

El citado expediente se resuelve mediante Resolución de la Consejera Delegada de la Corporación Insular, de 7 de julio de 2004, afectando la zona de protección a parte de las parcelas hoteleras, viarios y usos comerciales del Plan Parcial promovido por (...).

A raíz de dicha circunstancia, el 25 de febrero de 2005 se firma convenio urbanístico entre el Cabildo de Fuerteventura, el Ayuntamiento de Antigua y (...), en el que se conviene reordenar el Sector de suelo urbanizable n.º 9 “Llano de la Guirra” delimitado por el PGOU de Antigua por la incidencia derivada de la incoación del expediente para la declaración de BIC, con categoría de zona paleontológica, a favor del yacimiento paleontológico de “La Guirra” y por la necesidad de adaptación del Plan Parcial “Las Salinas de Antigua” al Decreto del Gobierno de Canarias 55/2003, de 30 de abril, por el que se aprueban definitivamente las determinaciones relativas a la ordenación de la actividad turística del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura y a las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

En dicho convenio se pretendía «trasladar hacia la zona interior del sector la mayor parte de la edificabilidad prevista para la zona del litoral con las correcciones justificadas como consecuencia del menor valor de los aprovechamientos respecto a los localizados en primera línea litoral».

9.- En desarrollo del convenio urbanístico firmado el 25 de febrero de 2005 entre el Cabildo de Fuerteventura, el Ayuntamiento de Antigua y (...), se tramitó -a iniciativa del Ayuntamiento- la modificación puntual del PGOU de Antigua, Sector-9 “Llanos de la Guirra”; siendo aprobada definitivamente por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de fecha 10 de noviembre de 2006, y ratificada posteriormente mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 12 de enero de 2007 [BOC de 28 de febrero de 2007]. Esta modificación supuso una reducción del ámbito del sector y asignó la condición de suelo urbano consolidado a los terrenos incluidos en el sector, a la vez que estableció una nueva ordenación urbanística pormenorizada de los terrenos que difería sustancialmente de la ordenación contenida en el referido Plan Parcial.

En la Memoria de la modificación puntual del PGOU figura la parcela “P 14” [10.331 m²] dentro del capítulo de “dotaciones”, previéndose que “en ella se emplazará la estación depuradora de aguas residuales -EDAR- y la estación

desaladora de agua del mar -EDAM-, así como las conducciones y edificaciones necesarias para su funcionamiento” [página 17].

Además, en el plano de ordenación urbanística 3.4.13 se incluye la parcela “P 14” dentro del grupo de “dotaciones”.

Se ha de destacar, además, que en la memoria del Texto Refundido de la modificación puntual del PGOU de Antigua, Sector-9 “Llanos de la Guirra” -aprobada definitivamente por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 10 de noviembre de 2006 y ratificada mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 12 de enero de 2007-, se menciona lo siguiente:

«El primigenio Plan Parcial que desarrolla el sector n.º 9 ha devenido en suelo urbano consolidado por el grado de ejecución de las obras de infraestructura y de edificación. Para dar cumplimiento al Acuerdo de la COTMAC se redacta el presente documento donde se recogen las correcciones solicitadas».

10.- Como consecuencia de la aprobación definitiva de la modificación puntual del PGOU de Antigua se hizo necesario proceder a realizar la adaptación jurídica del contenido del derecho de propiedad del suelo al nuevo régimen urbanístico que resultó de las nuevas determinaciones urbanísticas establecidas, aprobando a tal efecto -de forma definitiva- el Pleno del Ayuntamiento en sesión extraordinaria celebrada el día 27 de abril de 2007 el denominado “Convenio urbanístico con la entidad (...) para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC”. El convenio fue formalizado ese mismo día y publicado en el BOP de Las Palmas de 14 de mayo de 2007.

Tal y como se indica en la Propuesta de Resolución «la actuación urbanística contemplada en el convenio se proyectó sobre la finca registral 8079 inscrita en el Registro de la Propiedad de Puerto del Rosario en el Tomo 464, Libro 68 de Antigua, Folio 45. Este hecho es importante destacarlo porque si bien se produjeron una serie de inscripciones en virtud del Convenio urbanístico anterior (analizado en el apartado 6º) lo cierto es que el Convenio que ahora se analiza supone “tabla rasa” respecto al mismo, de tal forma que la finca matriz sobre la que recae es la originaria finca 8079 de la que se derivan las fincas de resultado correspondientes desapareciendo las fincas de resultado anteriores (...) . La reparcelación urbanística documentada en el referido convenio urbanístico transformó, por tanto, la única la finca original aportada en varias fincas de resultado que fueron inscritas en el Registro de la

Propiedad a nombre de los adjudicatarios de las mismas, en los términos determinados en el convenio urbanístico de gestión concertada».

Por lo demás, el precitado convenio urbanístico -tramitado y aprobado al amparo del art. 236 del TRLOTENC- contempla los siguientes antecedentes:

«-El sector de suelo urbanizable n.º 3 “Las Salinas” ha sido totalmente ejecutado en cumplimiento del proyecto de urbanización definitivamente aprobado por acuerdo plenario adoptado en sesión celebrada el 31 de julio de 2002, por lo que actualmente ostenta la condición de suelo urbano consolidado conforme se acredita en la certificación municipal que se anexiona como documento número 2.

-La modificación del PGOU de Antigua que se tramitó en desarrollo del convenio urbanístico suscrito entre el Cabildo de Fuerteventura, el Ayuntamiento de Antigua y (...) reconoce la condición de suelo urbano consolidado de los terrenos incluidos en el sector de suelo urbanizable n.º 9 -antes sector nº 3- (...) ».

Estableciendo, asimismo, las siguientes estipulaciones: «PRIMERA. La entidad (...) asume el compromiso de ejecutar la edificación de las parcelas de su propiedad de conformidad con las nuevas determinaciones ordenancistas contenidas en el documento de modificación del Plan General de La Antigua y ejecutar las unidades de obra que afectan a las mismas, a tenor de los nuevos parámetros generales de ordenación contenidos en el vigente Plan General de Ordenación, de los que se resulta el siguiente parcelario: (...) ». Entre ellas, la parcela “P-14”, incluida entre las “dotaciones” y con una superficie de 10.331 m². Asimismo, y « (...) habida cuenta lo anteriormente expuesto, el presente documento tiene por objeto la adecuación de la citada parcelación a la nueva contenida en el vigente Plan General y, por ello, afecta a todas las parcelas que originariamente integraban la ordenación objeto del convenio de gestión referido e inscritas en el registro de la Propiedad tanto propiedad de (...) como del Ayuntamiento de Antigua por corresponder a parcelas de resultado de cesión obligatoria destinadas a equipamiento y viales» [Estipulación segunda].

Finalmente, y «como quiera que el suelo afecto ostenta la condición de suelo urbano consolidado (...) En consecuencia, como fincas independientes derivadas de las descritas en la Estipulación II de este documento, se adjudica a (...), mediante este convenio, la titularidad de las siguientes parcelas lucrativas: (...) »: la parcela “P-14”, cuyo uso es “servicios técnicos” [Estipulación cuarta].

11.- Con fecha 26 de mayo de 2007 se procede a la inscripción registral [Registro de la Propiedad de Puerto del Rosario n.º 2], en favor de la entidad mercantil (...),

de la finca registral n.º 16.246 [parcela “P-14” del sector n.º 9 del PGOU de Antigua] por título de “*compensación urbanística*”, en virtud de la escritura pública otorgada con fecha 18 de abril de 2007.

Posteriormente, con fecha 12 de junio de 2009 se inscribe a nombre de la misma entidad mercantil la obra nueva terminada realizada en la finca en virtud de la escritura pública formalizada con fecha 8 de abril de 2009.

La obra nueva construida se describe de la siguiente forma: «*NAVE INDUSTRIAL de volumen único, sita en el sector n.º 9 de Las Salinas, término municipal de Antigua. Se compone de una zona destinada a vestuarios, cuadros, mantenimiento y oficina, con una superficie construida de sesenta y tres metros con sesenta y cinco decímetros cuadrados (y útil de cincuenta y siete metros con setenta y seis decímetros cuadrados); y otra zona destinada propiamente a nave industrial, con una superficie construida de doscientos ochenta y siete metros con treinta y dos decímetros cuadrados (y útil de doscientos setenta y cuatro metros con nueve decímetros cuadrados). Total superficie construida: Trescientos cincuenta y un metros con veintisiete decímetros cuadrados (y útil de trescientos treinta y un metros con ochenta y cinco decímetros cuadrados)*».

12.- Con fecha 12 de septiembre de 2012 la entidad mercantil (...) es declarada en situación de concurso de acreedores por el Juzgado de lo Mercantil n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria [procedimiento concursal n.º 42/2011].

El día siguiente se designa como Administrador del concurso a la mercantil (...), siendo su representante legal (...)

Posteriormente, el día 29 de mayo de 2014 se dicta auto de apertura de la fase de liquidación y de aprobación del plan de liquidación.

13.- Mediante Decreto del Gobierno de Canarias 44/2016, de 5 de mayo, se aprueba el Primer Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad de Caleta de Fuste [BOC n.º 193, de 16 de mayo de 2016].

Como señala el órgano instructor en la Propuesta de Resolución, « (...) aunque dicho Plan no altera específicamente la parcela “P-14” (Servicios Técnicos) delimitada por la Modificación Puntual del PGOU de Antigua, Sector-9 “Llanos de La Guirra” aprobada en el año 2006, sin embargo, en su normativa incluye con alcance general para todo el ámbito ordenado (incluye el sector 9 “Llanos de La Guirra”) las siguientes determinaciones:

Artículo 3. Alcance y vigencia.

5. El Plan de Modernización es un instrumento de ordenación urbanística que complementa y, en su caso, sustituye las determinaciones urbanísticas vigentes, modificando

en su ámbito de actuación, y en todo aquello que lo contradiga, las determinaciones contenidas en el planeamiento vigente y legitimando los actos de ejecución y usos del suelo, que sean conformes a la ordenación que establece.

Artículo 12. Uso Dotacional.

1. Con carácter general, se considera “uso dotacional” el destinado a proveer a los ciudadanos de servicios que hagan posible su educación, su bienestar y su salud, así como los que proporcionan el enriquecimiento cultural y social propios de la vida urbana.

2. Los usos dotacionales podrán implantarse como equipamientos o dotaciones de acuerdo a la siguiente definición:

A. Dotación. Es la categoría comprensiva de los usos y servicios públicos, con el suelo y las construcciones e instalaciones correspondientes y a cargo de la Administración competente, que el planeamiento no incluya dentro de la categoría de sistema general. Los bienes inmuebles tendrán la condición de dominio público”».

14.- Con fecha 24 de diciembre de 2021 se practica sobre la finca n.º 16.246 [parcela “P 14” del sector n.º 9 del PGOU de Antigua) la inscripción del concurso de acreedores que afectaba a la entidad (...), según certificación expedida el 29 de noviembre de 2021 por el Registrador del Registro Mercantil de Fuerteventura en el que se transcribe mandamiento expedido el 12 de noviembre de 2021 por el Letrado de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Las Palmas de Gran Canaria, estando inscrito en el Registro Mercantil de Fuerteventura, al folio 69 del Tomo 72, Hoja IF-3608, inscripción 10ª.

15.- Con fecha 12 de julio de 2022 se publicó en el BOC el Decreto del Gobierno de Canarias 157/2022, de 30 de junio, por el que se aprueba el Segundo Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Caleta de Fuste [municipio de Antigua].

Dicho Plan no altera la parcela “P-14” [Servicios Técnicos] delimitada por la modificación puntual del PGOU de Antigua, Sector-9 “Llanos de La Guirra” aprobada en el año 2006. Incluye el plano de ordenación 0_10 “Parcelario” en el que figura delimitada sin alteraciones la parcela “P-14 Servicios Técnicos”.

16.- Constan en el expediente remitido la formulación de diversas comunicaciones y requerimientos efectuados a la administración concursal [el último de fecha 27 de febrero de 2023] por los que se insta a ésta a que « (...) proceda a excluir de la masa activa del concurso la finca registral 16.246 y a entregar el citado bien inmueble al Ayuntamiento de Antigua como beneficiario legal de la cesión obligatoria y gratuita establecida por el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de

Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. A tales efectos, ponemos a su disposición cuantas medidas, decisiones y documentación sea precisa para llevar a su debido efecto el cumplimiento del deber legal (urbanístico) reseñado».

Asimismo, se urge a la administración concursal a que «proceda a rectificar la valoración y situación urbanística de las parcelas de resultado incluidas en el sector 9, de tal forma que previo reconocimiento del incumplimiento de la obligación del promotor de finalizar la urbanización se adopten las medidas pertinentes a los efectos de dar efectivo cumplimiento a las obligaciones legales que restan por completar (...) ».

17.- Con fecha 13 de marzo de 2023 la administración concursal de la entidad mercantil (...) atiende al requerimiento efectuado por el Ayuntamiento de Antigua, manifestando lo siguiente:

« (...) de ser atendido supondría la reducción de la masa activa del concurso, masa activa que, al igual que la masa pasiva se forma mediante inventario que se aprueba por el Juez del concurso y cuya publicación y eventual impugnación se regula en los artículos 95 y 96 de la Ley Concursal, de suerte que la cuestión ahora suscitada excede del ámbito competencial de un administrador concursal, puesto que cualquier ejercicio de facultades de administración y disposición sobre la masa activa del concurso ha de sujetarse a los procedimientos contemplados en la referida Ley Concursal.

- La finca registral 16.246 fue inscrita en el Registro de la Propiedad en cuanto al pleno dominio, por título de compensación urbanística formalizado en escritura pública de 18 de abril de 2007, e inscrita en el Registro de la Propiedad el 26 de mayo de 2007. Desde esta perspectiva pues, el requerimiento es legalmente imposible, por lo que entendemos que el requerido atiende debidamente el requerimiento comunicándoles que lo que se le solicita excede del haz de facultades que a los administradores concursales y, eventualmente a los liquidadores, atribuye la legislación mercantil.

- Para cumplimentar el requerimiento efectuado referido a los puntos I.1, I.2 y I.3 y, entendiendo que la concursada ha cumplido con la legislación vigente y con las resoluciones administrativas dictadas al efecto, y en cuanto a lo referido a la entrega de la finca registral 16.246 al Ayuntamiento de Antigua como beneficiario legal de la cesión obligatoria y gratuita, entendemos que no se dan los supuestos jurídicos para tal entrega (...) ».

Por otro lado, tampoco consta actuación alguna en el procedimiento concursal que se sigue ante el Juzgado de lo Mercantil n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria [procedimiento concursal n.º 42/2011].

18.- Con fecha 4 de mayo de 2023 se emite informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de Antigua en el que se propone incoar « (...) *procedimiento de revisión de oficio parcial del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 27 de abril de 2007 sobre aprobación definitiva del “Convenio urbanístico con la entidad (...) para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la Modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC” y del acto de suscripción del citado convenio urbanístico efectuado el mismo día por el Alcalde del Ayuntamiento de Antigua y el representante legal de la entidad (...), exclusivamente en la parte que se refiere a la adjudicación a favor de la entidad (...) de la parcela “P-14”, por carecer dicha entidad de los derechos y requisitos esenciales para su adquisición (causa prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) al estar previsto por la Ley la cesión obligatoria y gratuita a favor del Ayuntamiento de la parcela por estar destinada a un uso dotacional público*».

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1.- Con fecha 25 de mayo de 2023 el Ayuntamiento de Antigua adopta acuerdo plenario por el que se incoa « (...) *procedimiento de revisión de oficio parcial del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 27 de abril de 2007 sobre aprobación definitiva del “Convenio urbanístico con la entidad (...) para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la Modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC” y del acto de suscripción del citado convenio urbanístico efectuado el mismo día por el Alcalde del Ayuntamiento de Antigua y el representante legal de la entidad (...), exclusivamente en la parte que se refiere a la adjudicación a favor de la entidad (...) de la parcela “P-14”, por carecer dicha entidad de los derechos y requisitos esenciales para su adquisición (causa prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) al estar previsto por la Ley la cesión obligatoria y gratuita a favor del Ayuntamiento de la parcela por estar destinada a un uso dotacional público*».

Asimismo, se acuerda «*solicitar al Sr. Registrador de la Propiedad n.º 2 de Puerto del Rosario que con el fin de asegurar el resultado del procedimiento de revisión de oficio se tome anotación preventiva de la incoación del mismo sobre la finca registral 16246 inscrita en el Registro de la Propiedad de Puerto del Rosario n.º 2 en el Tomo 950, Libro 218, Folio 135, debiendo librarse a tal efecto la correspondiente certificación expedida por la Sra. Secretaria General de la Corporación con las formalidades legalmente establecidas*».

Dicho acuerdo plenario consta debidamente notificado a la entidad mercantil (...), en su calidad de administradora concursal de la empresa (...).

2.- Con fecha 6 de junio de 2023 se remitió al Registro de la Propiedad n.º 2 de Puerto del Rosario -en cumplimiento del punto tercero del acuerdo plenario de 25 de mayo de 2023- solicitud de anotación preventiva de la incoación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio; petición a la que se dio registro de entrada en el citado organismo ese mismo día -mediante asiento de presentación n.º 1090-.

3.- Con fecha 9 de junio de 2023 el representante de la administración concursal formula escrito de alegaciones, oponiéndose a la revisión de oficio emprendida por el Ayuntamiento de Antigua.

4.- Con fecha 29 de junio de 2023 se emite Informe-Propuesta de Resolución de la Secretaría municipal en la que se plantea la revisión de oficio y, por ende, la declaración de « (...) nulidad parcial del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 27 de abril de 2007 sobre aprobación definitiva del “Convenio urbanístico con la entidad (...) para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la Modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC” y del acto de suscripción del citado convenio urbanístico efectuado el mismo día por el Alcalde del Ayuntamiento de Antigua y el representante legal de la entidad (...), exclusivamente en la parte que se refiere a la adjudicación a favor de la entidad (...) de la parcela “P-14”, por carecer dicha entidad de los derechos y requisitos esenciales para su adquisición (causa prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) al estar previsto por la Ley la cesión obligatoria y gratuita a favor del Ayuntamiento de la parcela por estar destinada a un uso dotacional público».

5.- Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 10 de julio de 2023, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Antigua solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC].

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Organismo consultivo plantea la declaración de « (...) nulidad parcial del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 27 de abril de 2007 sobre aprobación definitiva del “Convenio urbanístico con la entidad (...) para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la Modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC” y del acto de suscripción del citado convenio urbanístico efectuado el mismo día por el Alcalde del Ayuntamiento de Antigua y el representante legal de la entidad (...), exclusivamente en la parte que se refiere a la adjudicación a favor de la entidad (...) de la

parcela “P-14”, por carecer dicha entidad de los derechos y requisitos esenciales para su adquisición (...), al estar previsto por la Ley la cesión obligatoria y gratuita a favor del Ayuntamiento de la parcela por estar destinada a un uso dotacional público» -apartado segundo de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución-.

Dicha revisión de oficio -instada por el Ayuntamiento de Antigua-, se fundamenta en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en la letra f) del art. 62.1 LRJAP-PAC, tal y como se indica expresamente en el informe emitido por la Secretaría General con fecha 4 de mayo de 2023 [art. 88.6 LPACAP].

Como bien indica el órgano instructor, *« (...) la cuestión que aquí subyace exige acreditar que los actos administrativos en cuya virtud se adjudicó a (...) la parcela “P 14” (el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 27 de abril de 2007 sobre aprobación definitiva de “Convenio urbanístico con la entidad (...) para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC” y el acto de suscripción del citado convenio urbanístico efectuado el mismo día por el Alcalde del Ayuntamiento de Antigua y el representante legal de la entidad (...)) son contrarios al ordenamiento jurídico y nulos de pleno derecho al haber permitido a dicha entidad adquirir facultades o derechos cuando carecía de los requisitos esenciales para su adquisición» -Fundamento de derecho tercero de la Propuesta de Resolución-.*

2. En lo que concierne a la causa de nulidad esgrimida por parte del Ayuntamiento de Antigua para fundamentar el presente procedimiento revisor [art. 62.1, letra f) LRJAP-PAC], resulta oportuno reproducir la doctrina que, de modo reiterado, ha establecido este Consejo Consultivo de Canarias respecto a la invocada causa de nulidad.

Así, en nuestro Dictamen 272/2023, de 15 de junio, se puede leer lo siguiente en relación con la causa de nulidad ahora analizada:

«Sobre dicha causa hemos manifestado desde antiguo (Dictamen 219/2014 de 12 de junio):

«En este sentido, se ha de recordar, ante todo, como tantas veces se ha insistido por este Consejo Consultivo, que para la aplicación de la causa de nulidad prevista en el apartado f) del art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) -actual 47.1.f) de la LPACAP-, se requiere que el interesado haya adquirido, en virtud del acto administrativo firme y antijurídico, facultades o derechos sin tener los requisitos que la norma vulnerada establece para su adquisición con carácter esencial.

Así pues, no basta que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento jurídico, sino también que

falten los requisitos esenciales para su adquisición, no cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos sean necesarios para la adquisición del derecho.

Por ello, se habrá de discernir entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, de forma que sólo serán esenciales aquellos que constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del acto, irreconocible sin ellos, o bien, que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada» (Dictamen 178/2014, de 14 de mayo).

Por su parte, como advertíamos en el Dictamen 51/2022 de 4 de febrero, si dentro de los requisitos esenciales se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la medida en que dicha ilegalidad se funda siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico.

En definitiva, el art. 47.1.f) LPACAP debe ser interpretado restrictivamente, porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo. Por todas estas razones debe reservarse la expresión «requisitos esenciales» para aquellos vicios jurídicos en que el acto carece, no de cualquier requisito legal, sino de aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida; de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma. Por lo tanto y en relación con esta última condición, como ya considerábamos en el Dictamen 117/2021 de 11 de marzo, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos se exijan para la validez del acto que determina la adquisición del derecho, sino que resulta preciso distinguir entre «requisitos necesarios» y «requisitos esenciales», de tal forma que no todos los que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de «esenciales» (Dictámenes del Consejo de Estado 2.454/1994, 5.577 y 5.796/1997, 1.530/2002, 741/2004, entre otros), que sólo revestirán tal carácter cuando constituyan los presupuestos inherentes a la estructura definitoria del acto (Dictámenes del Consejo de Estado 351/1996, 5.796/1997 y 2.347/2000, entre otros). Así, sólo podrán considerarse esenciales aquellos requisitos cuya concurrencia sea imprescindible para la configuración del derecho en cuestión. Tales condiciones han de venir definidas de manera conforme a la ley y su infracción afectar de modo grave tanto a la «estructura esencial del acto administrativo como al precepto legal vulnerado» (Dictamen del Consejo de Estado 842/1996). Así pues, serán esenciales cuando constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del acto, irreconocible sin ellos, o bien que han de cumplirse

inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada, esto es, sólo aquellos que le son realmente inherentes al acto y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida, de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma».

3. Una vez examinado el contenido del expediente tramitado y las consideraciones -fácticas y jurídicas- contenidas en la Propuesta de Resolución formulada por el órgano instructor, se entiende, a juicio de este Consejo, que concurre la causa de nulidad aducida por la Administración Pública.

En este sentido, procede reproducir -y compartir- los razonamientos expuestos por la Administración municipal:

« (...) a los efectos que nos ocupan, como quiera que el Plan Parcial “Las Salinas de Antigua” se había aprobado inicialmente el día 6.05.1992, antes de la entrada en vigor del TRLOTENC que se produjo el 15.05.2000, su contenido debía acomodarse a lo dispuesto en los Títulos II y III del TRLOTENC y en la legislación estatal aplicable con carácter supletorio (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística aprobados por R.D. 2159/1978, de 23 de junio, y R.D. 3288/1978, de 25 de agosto) (...).

(...)

PRIMERO. NULIDAD PARCIAL DEL ACUERDO DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE FECHA 27 DE ABRIL DE 2007 SOBRE APROBACIÓN DEFINITIVA DEL “CONVENIO URBANÍSTICO CON LA ENTIDAD (...) PARA LA ADECUACIÓN DE LA PARCELACIÓN EXISTENTE A LA NUEVA PARCELACIÓN CONTENIDA EN LA MODIFICACIÓN DEL SECTOR 9 DEL PGOU DE ANTIGUA” Y DEL ACTO DE SUSCRIPCIÓN DEL CITADO CONVENIO URBANÍSTICO EFECTUADO EL MISMO DÍA.

1.1. Deberes de los propietarios del suelo urbanizable en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y en los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística (R.D. 2159/1978, de 23 de junio, y R.D.3288/1978, de 25 de agosto).

Tal y como ya se puso de manifiesto por esta Secretaría en el informe emitido con fecha 4 de mayo de 2023, debemos comenzar haciendo mención a la jurisprudencia establecida por el Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de fecha 29/05/2015, Nº de Recurso 1731/2013), la obligación del propietario de suelo urbanizable de realizar las cesiones obligatorias y gratuitas previstas para el desarrollo del Planeamiento urbanístico es una obligación legal que se viene estableciendo en las sucesivas Leyes del Suelo promulgadas por el Estado. Así lo disponía el art. 84.3 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, el art. 46 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Gestión urbanística, la

Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (arts. 20 y 26), los art. 14 y 18 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (art. 16. a) y, finalmente, el actualmente vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (art. 18.1.a).

Limitándonos ahora a las normas vigentes en el momento temporal que nos ocupa, procede recordar que el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 establecía en su art. 84.3 que “Los propietarios de suelo urbanizable programado deberán: a) Ceder obligatoria y gratuitamente a favor del Ayuntamiento o, en su caso, órgano urbanístico actuante, los terrenos que se destinen con carácter permanente a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios”.

Por su parte, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1978 disponía en su art. 45 que “1. Los Planes Parciales contendrán las siguientes determinaciones:

g) Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan”.

Y el Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 establecía en su art. 46 lo siguiente:

“1. Los propietarios de suelo afectado por una actuación urbanística están obligados a llevar a efecto las cesiones gratuitas de terrenos que establece la Ley del Suelo para cada uno de los tipos y categorías de suelo en los términos que resulten del Plan General y de cada uno de los Planes que lo desarrollen.

3. En suelo urbanizable programado las cesiones obligatorias y gratuitas se harán en favor del Municipio o, en su caso, de la Entidad urbanística actuante y serán las siguientes:

a) La superficie total de los viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y los terrenos precisos para la instalación y funcionamiento de los restantes servicios públicos necesarios”.

En definitiva, la legislación urbanística estatal aplicable en Canarias hasta la promulgación de la legislación autonómica establecía la obligación del propietario de suelo urbanizable de realizar la cesión obligatoria y gratuita a favor del Ayuntamiento de los terrenos que se destinaran por el Plan Parcial con carácter permanente a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios. Todos esos terrenos necesariamente debían

adjudicarse en el proyecto de reparcelación al Ayuntamiento para destinarse al dominio público municipal.

1.2 Deberes de los propietarios de suelo urbanizable en el TRLOTENC.

Reproduciendo el mismo esquema normativo citado anteriormente, (...), la legislación urbanística de Canarias establecida en el TRLOTENC reguló el régimen jurídico del suelo urbanizable ordenado (condición que adquirieron los terrenos incluidos en el sector de suelo ordenado por el Plan Parcial “Las Salinas de Antigua”) estableciendo que “los propietarios de suelo urbanizable ordenado tendrán los siguientes deberes: a) Ceder obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento el suelo necesario, de acuerdo con la ordenación urbanística, para los viales, parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión públicos, dotaciones culturales y docentes y los precisos para la instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos previstos” (art. 71.3).

En definitiva, tanto en el conjunto normativo estatal como en el autonómico la transformación del suelo clasificado como urbanizable comportaba para los propietarios del mismo el deber (entre otros) de ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante (en nuestro caso el Ayuntamiento de Antigua) todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.

No cabe duda, por tanto, que por mandato legal (...) debía ceder de forma obligatoria y gratuita al Ayuntamiento de Antigua la parcela “P 14” (10.331 m²) delimitada por la Modificación Puntual del PGOU de Antigua, Sector-9 “Llanos de la Guirra” (aprobada definitivamente por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de fecha 10 de noviembre de 2006, ratificado posteriormente mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 12 de enero de 2007) e incluida dentro del capítulo de “dotaciones” con la finalidad de emplazar la estación depuradora de aguas residuales -EDAR- y la estación desaladora de agua del mar -EDAM-, así como las conducciones y edificaciones necesarias para su funcionamiento que se realizaran en la misma, ya que su destino era “Dotacional” por ser soporte de servicios urbanos e infraestructurales al servicio de los ciudadanos (art. 1.10 y art. 2.7.4.3 de las Ordenanzas del Plan Parcial “Las Salinas de Antigua” publicadas en el BOP de Las Palmas de 29 de julio de 2002).

La cesión de la parcela referida era una condición sine qua non que debía satisfacer (...) para adquirir el aprovechamiento urbanístico que le correspondía como consecuencia del proceso de urbanización, ya que por mandato de la Ley no es posible que el suelo urbanizable adquiriera la condición de suelo urbano ni se patrimonializa el aprovechamiento urbanístico hasta tanto se proceda a realizar las cesiones obligatorias.

Así lo establecía el art. 58.3 del TRLOTENC al disponer que “es condición para el ejercicio de los derechos de la propiedad del suelo el previo cumplimiento de los deberes legales exigibles” (entre los que se incluye la cesión obligatoria y gratuita a favor del

Ayuntamiento del suelo necesario, de acuerdo con la ordenación urbanística, para la instalación y el funcionamiento de los servicios públicos previstos, según el art. 71.3.a), de tal forma que la patrimonialización de la edificabilidad atribuida por el Plan Parcial a los terrenos edificables está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes legales correspondientes, mientras que la terminación de las actuaciones de urbanización se produce únicamente cuando concluyen las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman y se haya dado el debido cumplimiento a los deberes legalmente establecidos, entre los que se encontraban las señaladas cesiones obligatorias y gratuitas.

A modo de resumen se ha de recalcar la importancia del cumplimiento de los deberes urbanísticos y cómo estos están íntimamente ligados con la adquisición de facultades, de tal manera que ese equilibrio entre unos y otros se constituye no solo como un requisito necesario sino por supuesto de carácter esencial al constituir la “piedra nuclear” de la conformación de la propiedad urbanística.

1.3 Consecuencias del incumplimiento expuesto en cuanto a la cesión y titularidad de la parcela “P-14”.

El desarrollo del proceso de gestión urbanística del sector de suelo urbanizable n.º 3 “Las Salinas” fue promovido por la entidad mercantil (...), ya bajo la vigencia del TRLOTENC, en base al “Convenio urbanístico para la determinación del sistema de ejecución de concierto para la gestión del Plan Parcial del Sector nº 3 del suelo urbanizable del término municipal de Antigua, denominado Las Salinas” formalizado por el Sr. Alcalde y el representante legal de (...) el día 22 de julio de 2002, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el día 9 de agosto de 2002 y protocolizado el mismo día en la escritura pública otorgada ante el notario de Puerto del Rosario (...) (n.º 2.355 de su protocolo).

En el Anexo I de dicho Convenio urbanístico se incluía el “Proyecto de Equidistribución del Sector nº 3 del suelo urbanizable de Las Salinas”, término municipal de Antigua”. En su apartado 2 denominado “Parcelario de resultado” se incluía la siguiente finca de resultado: (...) .

Como se puede observar, ya en el convenio originario se contemplaba la adjudicación incorrecta de la parcela dotacional a favor de un particular, este hecho puede explicar la integración en el Convenio ahora analizado de la adjudicación de la parcela P14 a (...) con motivo de una suerte de “inercia” derivada del Convenio anterior que motivara la referida adjudicación incorrecta.

A consecuencia de la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del PGOU de Antigua, Sector-9 “Llanos de La Guirra” aprobada definitivamente por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de fecha 10 de noviembre de 2006, se hizo necesario realizar la adaptación jurídica del contenido del derecho de propiedad del suelo al nuevo régimen urbanístico que resultó de las nuevas determinaciones

urbanísticas establecidas, aprobando a tal efecto de forma definitiva el Pleno del Ayuntamiento en sesión extraordinaria celebrada el día 27 de abril de 2007 el “Convenio urbanístico con la entidad (...) para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC”, el cual fue formalizado el mismo día.

En virtud de dicho convenio urbanístico, (...) se adjudicó a (...), como parcela lucrativa, la parcela “P 14”, pese a estar calificada como “dotacional” y destinada al uso de “servicios técnicos” (para el emplazamiento de la estación depuradora de aguas residuales -EDAR- y la estación desaladora de agua del mar -EDAM-, así como de las conducciones y edificaciones necesarias para su funcionamiento).

En la estipulación cuarta el convenio urbanístico dispone lo siguiente:

“V. CUARTA. (...) En consecuencia, como fincas independientes derivadas de las descritas en la Estipulación II de este documento, se adjudica a (...), mediante este convenio, la titularidad de las siguientes parcelas lucrativas: (...)”.

La adjudicación a (...) de dicha parcela está incurso en causa de nulidad de pleno derecho prevista (...) en el art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma vigente en el momento de los hechos que nos ocupan).

En virtud del citado convenio urbanístico aprobado por el Ayuntamiento de Antigua, (...) adquirió el derecho de propiedad de la parcela de resultado “P 14” careciendo de requisitos esenciales para su adquisición, ya que patrimonializó una parcela que por mandato legal debía cederse obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento de Antigua para ser soporte de dotaciones públicas previstas por el PGOU, tal y como establecía el art. 71.3 del TRLOTENC:

“Los propietarios de suelo urbanizable ordenado tendrán los siguientes deberes: a) Ceder obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento el suelo necesario, de acuerdo con la ordenación urbanística, para los viales, parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión públicos, dotaciones culturales y docentes y los precisos para la instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos previstos”.

Siendo además la parcela P14 la que alberga la instalación y el funcionamiento de las instalaciones que hacen posible la prestación del servicio público de abastecimiento y depuración de agua, servicio esencial y de prestación obligatoria y cuya competencia corresponde a los entes locales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y artículo 26 de la misma norma, que lo configura como un servicio mínimo de prestación obligatoria en todos los municipios.

De no producirse la cesión obligatoria y gratuita de dicha parcela no es posible llevar a cabo la prestación de dicho servicio, que tal y como ya hemos indicado, se trata de un

servicio de carácter esencial, y cuya prestación se encuentra reservada a favor de los municipios tal y como se dispone en el artículo 86.2 de la LBRL».

Dicho lo anterior, y tras una minuciosa exposición de la doctrina -consultiva y jurisprudencial- respecto a la revisión de oficio, en general, y a la causa de nulidad esgrimida, en particular, el órgano instructor justifica la concurrencia de ésta en los siguientes términos -Fundamento de Derecho tercero-:

«La cuestión que aquí subyace exige acreditar que los actos administrativos en cuya virtud se adjudicó a (...) la parcela “P 14” (el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 27 de abril de 2007 sobre aprobación definitiva de “Convenio urbanístico con la entidad (...) para la adecuación de la parcelación existente a la nueva parcelación contenida en la modificación del sector 9 del PGOU de Antigua aprobada por la COTMAC” y el acto de suscripción del citado convenio urbanístico efectuado el mismo día (...), son contrarios al ordenamiento jurídico y nulos de pleno derecho al haber permitido a dicha entidad adquirir facultades o derechos cuando carecía de los requisitos esenciales para su adquisición.

(...) .

Como corolario de lo expuesto podemos afirmar que el acto administrativo dictado por el Pleno del Ayuntamiento de Antigua en la sesión extraordinaria celebrada el día 27 de abril de 2007 por medio del cual se aprobó de forma definitiva el (...) Convenio urbanístico con la entidad (...) (...) y el acto de suscripción del citado convenio urbanístico son nulos de pleno derecho al haber permitido a (...) la adquisición de la parcela “P 14” destinada por el PGOU de Antigua al uso dotacional de “servicios técnicos” y, por tanto, al uso o servicio público propio de los bienes demaniales que son adquiridos por el Ayuntamiento por atribución de la Ley (art. 71.3.a) del TRLOTENC y art. 10 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (normativas vigentes al tiempo de dictarse el acto cuya revisión se pretende), siendo legalmente imposible que los bienes de tal naturaleza sean de titularidad privada.

Objetivamente, el resultado de la reparcelación contenida en el convenio de gestión concertada aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Antigua (...) el día 27 de abril de 2007, en lo que se refiere a la adjudicación de la parcela “P 14” a (...), contraviene -es contraria al ordenamiento jurídico- las normas imperantes en el ámbito urbanístico, ya que se trata de una parcela “dotacional” que debía ser objeto de cesión obligatoria y gratuita a favor del Ayuntamiento según el TRLOTENC (art. 71.3.a), por lo que de acuerdo con el art. 47.1.g) de la Ley 39/2015 es nula de pleno derecho.

Dicho de otra forma, (...) no tenía los requisitos esenciales que el TRLOTENC (art. 71.3.a) establecía para la adquisición de la parcela “P 14”, ya que su adquisición solamente correspondía al Ayuntamiento de Antigua por atribución directa e indisponible de la Ley.

De esta manera cabe concluir que concurren en el presente caso todos los requisitos necesarios para la viabilidad y exigibilidad de la declaración de revisión de oficio del acto en virtud del cual se confiere la titularidad de la parcela P14 a la promotora (...) . (...) por tratarse de un acto expreso que no solo es contrario al ordenamiento jurídico, sino que además ha otorgado derechos a (...) -la titularidad privativa de la parcela P14- careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición en la medida en que debía haber sido objeto de cesión obligatoria.

(...)

(...) los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas incluyen vulneraciones objetivas del ordenamiento cuando han considerado que resultaban de extrema gravedad, debiendo destacarse en todo caso lo señalado por el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 482/2021 que se pronunció favorablemente a la declaración de nulidad de un convenio urbanístico precisamente porque “mediante el referido Convenio las interesadas han disfrutado del uso privativo de bienes de dominio público, como claramente demuestra el contenido de la cláusula undécima del Convenio, considerándose tal uso, como establece el art. 75 RBEL, como aquel constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados, habiéndose otorgado tal uso de forma directa, sin que concurriera ninguno de los requisitos exigidos por la normativa aplicable para que les fueran otorgadas las facultades que tal concesión demanial implica.”

Así pues, si el otorgamiento mediante convenio a un particular de un derecho excluyente sobre dominio público debe considerarse nulo de pleno derecho, con mayor razón habrá de considerarse igualmente nulo el otorgamiento de un derecho de propiedad -titularidad privativa- sobre un bien que debió haber sido objeto de cesión gratuita a favor del Ayuntamiento, se trata de una vulneración de extrema gravedad que por tanto es susceptible de revisión de oficio en la medida que subsume los conceptos invocados por diversos órganos consultivos como son la “colisión cualitativa”, “infracción nuclear”, “choque cualificado”, “discrepancia sustancial” o “vulneración flagrante”, es un caso extremo en el que, no cabe siquiera discutir la eventual ilegalidad de un acto administrativo, sino que además constituyan casos graves y notorios de falta del presupuesto indispensable para adquirir lo que el acto improcedente le reconoció u otorgó.

No se trata de un elemento objetivo cuantitativo sino cualitativo, la naturaleza del bien como objeto de cesión obligatoria determina la absoluta imposibilidad de que se entregue su titularidad privativa al promotor, pudiendo citarse varios dictámenes en materia urbanística como la que nos ocupa que señalan que la solución preceptiva es la revisión de oficio como son el Dictamen 382/2009 de la Comisión Jurídico Asesora de Cataluña (referente al cómputo erróneo de la superficie de las parcelas de resultado de un proyecto de reparcelación); el Dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, número 156/2009 sobre licencias de

obras otorgadas en una zona calificada de sistema viario o el Dictamen 167/2005 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia que declaró la nulidad de una reparcelación que otorgó la propiedad plena de una parcela de resultado a quien solo ostentaba propiedad parcial sobre los derechos de origen.

En el mismo sentido el Órgano consultivo aragonés se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la nulidad de actos en materia de urbanismo, así pueden citarse los Dictámenes: 27/201013, 187/200814, 31/200815, 55/200816, 214/200817, 189/200718, 70/200719, 4/200520 (...), que han analizado diferentes supuestos de licencias urbanísticas por posible vulneración de este motivo concluyendo que resulta exigible la nulidad de pleno derecho en supuesto en los que se otorgan las mismas por ejemplo, en terrenos no edificables.

En definitiva, y muy especialmente a la luz de la doctrina expuesta por el Consejo Consultivo de Canarias, y el carácter flagrante y manifiesto de la inexistencia de derecho alguno por parte de (...) para la adjudicación de la parcela P14, no cabe sino concluir que concurre en el presente caso la alegada causa de nulidad de pleno derecho».

4. Por lo demás, la Propuesta de Resolución justifica la nulidad parcial de los actos revisados en los siguientes términos:

« (...) como quiera que el vicio apreciado para la declaración de nulidad puede individualizarse respecto de un determinado contenido de los actos administrativos citados o, si se prefiere, a concretas partes de los mismos, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto, debe tenerse en cuenta que solo debe declararse la nulidad parcial de los actos señalados, ya que la nulidad solo afecta a concretas partes o contenidos de los actos viciados, concretamente los siguientes:

a) La estipulación cuarta del (...) Convenio urbanístico (...) en la parte que se refiere a la adjudicación de la titularidad de las parcelas lucrativas, ya que la parcela “P 14” adjudicada a (...) debió adjudicarse al Ayuntamiento de Antigua (...).

b) El acto de suscripción del citado convenio urbanístico formalizado el mismo día 27.04.2007 (...) en la parte que se refiere a la adjudicación de la titularidad de las parcelas lucrativas, ya que la parcela “P 14” adjudicada a (...) debió adjudicarse al Ayuntamiento de Antigua.

En este sentido, aunque refiriéndose a los instrumentos de planeamiento, se pronuncia la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2020, Recurso de Casación número 6.731/2018).

(...)

(...) la revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 27 de abril de 2007 sobre aprobación definitiva del Convenio urbanístico (...) y del acto de suscripción del

citado convenio urbanístico (...), exclusivamente en la parte que se refiere a la adjudicación a favor de la entidad (...) (...) de la parcela "P14", es perfectamente posible porque permite separar del acto administrativo correspondiente una parte del mismo sin que ello afecte a las demás partes del acto, de tal forma que sin la parte viciada afectada por el procedimiento de revisión de oficio el acto administrativo podría haberse dictado de forma plenamente regular, ya que de haberse incluido en el convenio urbanístico la parcela "P-14" como parcela dotacional de cesión obligatoria y gratuita a favor del Ayuntamiento de Antigua no hubiera resultado alterado el proceso de equidistribución, en la medida en que la cesión de dicha parcela nunca pudo formar parte del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el promotor del proceso de gestión urbanística.

En definitiva, los actos administrativos afectados por el procedimiento de revisión de oficio podían y debían haberse dictado sin incluir la parte referida a la cesión a favor de (...) de la parcela "P-14", de tal forma que la anulación de los mismos, limitada a esa parte concreta de su contenido, no implica la del resto, toda vez que la adjudicación del resto de las parcelas resultantes de la reparcelación permanece incólume».

Conclusión -posibilidad de declarar la nulidad parcial de un convenio urbanístico- que es compatible con la doctrina sentada por este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 482/2021, de 14 de octubre [apartado séptimo del Fundamento IV].

5. Finalmente, no resultan aplicables los límites a la revisión de oficio consagrados en el art. 110 de la LPACAP, tal y como se razona en el expediente administrativo tramitado. Y es que, como indica la Propuesta de Resolución, « (...) en materia urbanística son múltiples los pronunciamientos, incluso emitidos del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (véase sentencia de 18 de diciembre de 2018) que señalan que la revisión de oficio de un convenio urbanístico con vocación de permanencia en el tiempo no puede estar sometida a un límite prescriptivo, especialmente cuando afecta a parcelas destinadas a viales, zonas verdes o elementos dotacionales puesto que "atendiendo al contenido de dicho acuerdo, se considera que, en este caso, no existe plazo de prescripción para la revisión del acuerdo plenario del año 2004, dada su afectación al interés general, por referirse a viales, zonas verdes y otros terrenos objeto de cesión." En el mismo sentido, en el caso que nos ocupa el hecho de que se trata de un convenio aprobado por el Pleno del ayuntamiento en el año 2007 no empece la viabilidad de su declaración de nulidad puesto que la vulneración e incumplimiento de las cesiones obligatorias es imprescriptible. Ello enlaza con otro de los límites previstos en el artículo 110, como es el de la prescripción de acciones, el cual tampoco opera, debido a que los bienes de dominio público tienen las características de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, tal y como reza la normativa de patrimonio tanto estatal como local» -Fundamento de Derecho cuarto-.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se considera que es ajustada a Derecho en los concretos términos descritos en el Fundamento IV del presente Dictamen.