Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 6 8 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de junio de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Telde en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio, iniciado a instancia de (...) y resto de personas interesadas, en relación con el Acuerdo del Pleno de 24 de mayo de 1990, del Convenio Urbanístico de fecha 23 de abril de 1991 y del Decreto núm. 9247, de 20 de septiembre de 2001, de la Alcaldía-Presidencia (EXP. 60/2024 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 de un procedimiento administrativo de revisión de oficio cuya finalidad es la declaración de nulidad del Acuerdo del Pleno de 24 de mayo de 1990, del Convenio Urbanístico de fecha 23 de abril de 1991 y del Decreto núm. 9247, de 20 de septiembre de 2001, de la Alcaldía-Presidencia, dictada en un procedimiento iniciado a instancia de las personas interesadas y tramitado en ejecución de la Sentencia 72/2021, de 19 de marzo, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Las Palmas de Gran Canaria.

2. La legitimación del Alcalde-Presidente 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 relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. 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

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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.

De conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (art. 106.1 LPACAP), es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no es de tal sentido.

4. Como reiteradamente ha señalado este Consejo (por todos, Dictamen 419/2020, de 15 de octubre), las causas de nulidad desde el punto de vista sustantivo han de ser apreciadas conforme a la legislación vigente al tiempo en que las referidas Resoluciones administrativas fueron dictadas, en este caso es cierto que dos de las Resoluciones objeto del presente procedimiento se dictaron en 1990 y 1991 y una tercera en 2001, constituyendo esta última la culminación de una serie de actuaciones administrativas urbanísticas ligadas entre sí y además es la determinante de los efectos que los interesados consideran contrarios a Derecho, razón por la que se entiende que debería ser de aplicación sustantiva la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) de 17 de julio de 1958 (para el Acuerdo de 24 de mayo de 1990 y el Convenio Urbanístico de fecha 23 de abril de 1991) y la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) para el Decreto 9247, de 20 de septiembre de 2001, de aprobación de la permuta.

Además, se debe precisar que en lo que se refiere al procedimiento administrativo le es aplicable la LPACAP, dado que se inició a instancia de los interesados por escrito de 20 de febrero de 2019.

5. Consta acreditada, por otra parte, la firmeza en vía administrativa de las mencionadas Resoluciones cuya nulidad se pretende, una circunstancia que, por lo demás, no es negada por la propia Administración.

6. Además, se debe señalar que la nulidad de tales Resoluciones administrativas se pretende por considerar que las mismas incurren en las causas de nulidad establecidas en el art. 62.1.c), e) y f) LRJAP-PAC, ya que se deduce del escrito inicial que se entiende que los actos cuya nulidad se pretende tienen un contenido imposible, se han dictado prescindiendo del procedimiento administrativo correspondiente y han dado lugar a que se adquieran facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello.

7. El procedimiento se inició por escrito de los interesados de 20 de febrero de 2019; en consecuencia no puede considerarse la caducidad del presente procedimiento administrativo (art. 106.5 LPACAP).

Además, es necesario señalar que parece entenderse de las diferentes Propuestas de Resolución e informes jurídicos que la Administración tiene la creencia errónea de que el presente procedimiento administrativo se ha iniciado de oficio, por acuerdos plenarios posteriores al acto inicial del mismo, sin embargo, dicho acto inicial no es otro que la solicitud de revisión formulada por los interesados, sin olvidar que en la mencionada Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Las Palmas de Gran Canaria se señaló que:

«Las anteriores Resoluciones evidencian que, a diferencia de lo sostenido por la parte recurrente, no es posible acceder a su pretensión de que mediante el Fallo se declare la nulidad de los Actos administrativos a que hacía referencia su solicitud de revisión de oficio sino que por el contrario, constatada la inactividad absoluta de la Administración, debe condenarse la misma a tramitar el correspondiente procedimiento dictando resolución expresa en el sentido que corresponda. Y es que en este caso no es posible apreciar una nulidad radical "prima facie" no existiendo la más mínima tramitación del procedimiento de revisión como pone de manifiesto la propia parte recurrente al Folio 2º de su escrito rector cuando afirma lo que sigue:

"muestra la más completa inactividad de la Corporación municipal demandada con respecto a la misma, en cuanto no contiene más documento, antecedente o actuación que la propia solicitud formulada por aquéllos y sus documentos adjuntos, por cuyo motivo, la demanda que se formaliza es en gran medida simple reproducción de aquella solicitud, que no solo no ha sido objeto de resolución expresa sino respecto de la que tampoco se han cumplido los más elementales trámites".

Procede, en consecuencia, la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo en los términos que se indicarán en el Fallo».

Por tanto, resulta evidente que lo que se ordena en la resolución judicial es incoar y tramitar el presente procedimiento para resolver debidamente la solicitud inicial de los interesados, pero en ningún momento se ha iniciado de oficio, es decir no se ha iniciado por decisión unilateral de la Administración, pues no se debe confundir el acto inicial del procedimiento con la decisión de comenzar con la tramitación del mismo.

Por último, manifestar que conforme al art. 106.5 LPACAP la resolución definitiva debió dictarse antes del transcurso del plazo de seis meses, plazo ya

agotado, por lo que al no haberse resuelto en este plazo la solicitud puede entenderse desestimada por silencio administrativo conforme a dicho artículo. No obstante lo anterior, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración sigue pesando el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP), ello sin olvidar lo dispuesto en la referida resolución judicial.

8. Finalmente, se considera que el órgano competente para declarar la nulidad de las dos Resoluciones referidas es el Pleno del Ayto. de Telde en virtud del art. 37.i) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

II

1. En cuanto a los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio, en la solicitud de las personas interesadas se exponen en los siguientes términos:

«Al objeto de que pueda apreciarse la procedencia de la acción de revisión de oficio que se promueve, interesa a nuestro derecho dejar constancia de los siguientes antecedentes de hecho:

1º. Las comparecientes somos copropietarias, en un porcentaje del treinta por ciento (30%), de la finca inscrita en el Registro de la Propiedad Nº I de Telde, (…), descrita como estanque de argamasa, hoy solar en zona urbana, por estar derruido el estanque, sito en la calle (...), de este término de Telde. Superficie once áreas, cuarenta y seis centiáreas y cinco mil novecientos cincuenta y dos centímetros cuadrados, según título y, en realidad, según recientes mediciones su cabida es hoy de mil doscientos dieciocho metros cuadrados"

2º. Mediante Acuerdo del Pleno de fecha 24 de mayo de 1990, se aprobó definitivamente el Proyecto de Reparcelación del Sector I "Picachos", que afecta al citando inmueble, sin que en ningún momento se nos tuviese en cuenta en el proceso de equidistribución en el que figura como interviniente (...), fallecida desde el 13 de octubre de 1978.

3. Mediante Convenio Urbanístico de fecha 23 de abril de 1991, celebrado por el entonces Alcalde-Presidente de esa Corporación con (...) y (...), que intervinieron en representación de sus respectivos padres, (...) y (...), que eran copropietarios de un porcentaje del setenta por ciento (70%) del inmueble antes descrito, esto es, del que fuera estanque de argamasa y hoy solar en zona urbana, se establecieron determinadas medidas destinadas a resarcirles y compensarles por los prejuicios que la ejecución de las obras de urbanización del Plan Parcial de Picachos habría de producir en aquél; sin embargo, dicho convenio urbanístico se celebró a espaldas de quienes suscriben, con quienes no se suscribió convenio ni se concertó compensación alguna, pese a que, como ya hemos indicado, somos partícipes de una buena parte --de un 30%-- de la propiedad del mismo.

Se adjunta, corno Documento Núm. 1, copia del documento en el que se recoge el citado convenio urbanístico.

4°. Posteriormente, debido a que las referidas obras de urbanización fueron más lejos de lo previsto en el meritado convenio urbanístico, hasta el punto de que se procedió a la ocupación de la totalidad del estanque de nuestra copropiedad, tras los correspondientes informes de los Negociados de Urbanismo y de Patrimonio Municipal, fechas 28 de junio y 30 de julio de 2001, respectivamente, la Alcaldía-Presidencia de esa Corporación, por medio del Decreto nº 9247, de fecha 20 de septiembre de 2001, dispuso "Enajenar mediante permuta el siguiente bien municipal: "Parcela de terreno en los Picachos, término municipal de Telde, distinguida con el nº 109, con una superficie total de mil ciento veinte metros cuadrados, que contiene un estanque en su interior. linda al norte, con la calle (...), al sur, con la calle (...), al naciente, con estanque de los Sres. (...), al Poniente, con servidumbre de varios que lo separa de las edificaciones existentes", pasando a ser municipal la siguientes parcela: "estanque de argamasa, hoy solar en zona urbana, por estar derruido el estanque, sito en la calle (…), de este término de Telde. Superficie once áreas, cuarenta y seis centiáreas y cinco mil novecientos cincuenta y dos centímetros cuadrados, según recientes mediciones su cabida es hoy de mil doscientos dieciocho metros cuadrados"".

Se acompañan, como Documentos Números 2, 3 y 4, copia de los informes municipales y del Decreto de la Alcaldía-Presidencia a los que hemos hecho referencia.

5°. Resulta forzoso poner de manifiesto que los copropietarios que habían suscrito al margen de quienes suscriben el convenio urbanístico antes referido, interpusieron recurso contencioso-administrativo, que se siguió por los trámites del procedimiento abreviado y con el núm. 871/2006 ante el Juzgado Contencioso-Administrativo Núm. 4 de Las Palmas, con la pretensión de remover la inactividad de esa Corporación municipal en relación con la ejecución del precitado Decreto nº 9247, de 20 de septiembre de 2001, de la Alcaldía-Presidencia, recurso éste que se desestimó por sentencia de fecha 28 de septiembre de 2007 como consecuencia de admitirse las alegaciones formuladas por la representación procesal de esa entidad "en cuanto a que el acto cuya ejecución se solicita ha devenido imposible y ello por cuanto dicha ejecución supondría la infracción del ordenamiento jurídico al dar validez a un contrato nulo en su origen por falta de consentimiento de todos y cada uno de los copropietarios", añadiéndose en tal sentido que dicha conclusión se alcanzaba "aun cuando, consta en el expediente administrativo que por el Ayuntamiento demandado no se ha adoptado iniciativa alguna tendente a declarar dicha imposibilidad o a la revisión de oficio del Decreto cuya ejecución se solicita".

Se acompaña, corno Documento Núm. 5, copia de la referida resolución judicial, que devino firme tras desestimarse, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas

del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, el recurso de apelación que los allí recurrentes entablaron contra la misma».

2. A su vez, en dicha solicitud se especifican las razones por las que se considera que las actuaciones administrativas referidas son nulas de pleno derecho, manifestándose que:

«2. Así pues, la revisión de oficio que se promueve con respecto al Acuerdo del Pleno de 24 de mayo de 1990, Convenio Urbanístico de fecha 23 de abril de 1991 y al Decreto núm. 9247, de 13 de septiembre de 2001, de la Alcaldía-Presidencia de esa Corporación, encuentra plena justificación en la concurrencia de las siguientes causas de nulidad de pleno derecho:

1ª. Tales actos tienen un contenido imposible, conforme establece el artículo 47.1.c) de la LPACAP, toda vez que, como han tenido oportunidad de pronunciarse nuestros tribunales, dicha causa de nulidad también es predicable de los actos administrativos que tengan un contenido jurídicamente imposible, como tuvo oportunidad de señalar el propio Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de julio de 1992 (RJ 1992/6520) al considerar que "acreditado, sin duda alguna, que los edificios "Elder" y Miller", no eran de pertenencia municipal, sino que eran propiedad del Estado, quedó explicitado que dicha condición -a la que se refiere el apelante- era imposible desde el punto de vista jurídico, lo que implicaba la nulidad del acto administrativo"; y, si bien, una imposibilidad de índole jurídica equivaldría prácticamente a la ilegalidad del acto que suele comportar la anulabilidad del mismo, conforme se desprende de lo establecido en los artículos 48.1 de la LPACAP y 83.2 de la LJCA, en el caso que aquí se plantea los vicios jurídicos de que adolecen esos actos, concretados especialmente en la falta de intervención en el Proyecto de Reparcelación y ausencia de nuestro consentimiento para enajenar siquiera parcialmente el inmueble del que somos/éramos copropietarias, impiden que los mismos puedan surtir efecto alguno y deben llevar a apreciar dicha causa de nulidad.

Abunda a favor de ello el hecho de que, a propósito del Decreto núm. 9247, de 13 de septiembre de 2001, fuera esa misma Corporación municipal la que, a través de su representación procesal en el recurso contencioso-administrativo abreviado núm. 871/2006 al que nos referimos en el 4° de los antecedentes relacionados en el presente escrito, adujera que "el Decreto cuya ejecución se solicita, es un acto de contenido imposible, al constar en el expediente administrativo que una de las copropietarias se opuso a la permuta formalizada en el mismo", circunstancia ésta que fue finalmente apreciada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 en la sentencia dictada en dicho procedimiento, al declarar que "el acto cuya ejecución se solicita ha devenido imposible y ello por cuanto dicha ejecución supondría la infracción del ordenamiento jurídico al dar validez a un contrato nulo en su origen", por cuyo motivo, encontrándose el Convenio Urbanístico suscrito el 23 de abril de 1991 afectado de idéntico vicio, ha de admitirse la concurrencia de la causa de nulidad referida.

Se acompaña, como Documento Núm. 6, copia del escrito por el que, en nuestra calidad de Herederas de (...), comunicamos a la Corporación que V.I. preside 'que por parte de la totalidad de los herederos de (...), nunca se firmó compromiso alguno con ese Ayuntamiento".

2ª. Tales actos se han dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, como resulta sin ninguna duda de que los mismos se hayan concertado y adoptado a espaldas de quienes suscriben, esto es, de que se haya preterido a una parte importante de los interesados --las/los propietarias/os del 30% del estanque objeto de los mismos-- e ignorado por completo sus derechos.

Dicha circunstancia debe conducir a que haya de apreciarse, con respecto a quienes suscriben, la omisión absoluta de todo procedimiento que se incardina como causa de nulidad de pleno derecho en el artículo 47.1.e) de la LPACAP, máxime si se atiende a que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.261 del Código Civil, el consentimiento de los contratantes resultaba exigible en todo caso y constituía un requisito esencial, tanto en el proceso de equidistribución como para concertar el Convenio Urbanístico de 23 de abril de 1991, que ya significaba una disposición parcial de la propiedad del estanque, y para poder llevar a cabo, posteriormente, la permuta del mismo a que se refiere el Decreto núm. 9247, de 13 de septiembre de 2001, de tal manera que sin nuestro consentimiento --el de todos los copropietarios-- tales actos quedan viciados de nulidad de pleno derecho.

Efectivamente, aunque el artículo 111 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781 /1986, de 18 de abril, habilitaba a esa Corporación municipal, como a todas las entidades locales, a "concertar los contratos, pactos o condiciones que tengan por conveniente", es lo cierto que el mismo precepto limitaba dicha potestad a que tales contratos, pactos o condiciones no fueran contrarios "al interés público,al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración", lo que, por lo antes indicado, no puede sostenerse respecto de los actos -la reparcelación, el Convenio Urbanístico y la permuta-- a los que se contrae nuestra pretensión de revisión de oficio; y del mismo modo, si bien el artículo 112.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, habilitaba a esa Corporación para la enajenación de bienes patrimoniales, dado que la misma se regía "en cuanto su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales", la falta de intervención de quienes suscriben, tanto en el procedimiento previo de equidistribución y firma del Convenio Urbanístico, como en el posterior de permuta de sus bienes, representa la ausencia de trámites y de requisitos esenciales en los procedimientos que condujeron a tales actos y en estos mismos, así como grave incumplimiento de la normativa reguladora de la contratación de las entidades locales, quedando viciados de nulidad radical, máxime a la vista de las consecuencias materiales que de ello han derivado.

3ª. Y, finalmente, los actos, adoptados sin el conocimiento y mucho menos el consentimiento de quienes suscriben, titulares de una parte importante --el 30%-- de la propiedad del inmueble objeto de los mismos, permitieron a la Corporación que V.I. preside adquirir facultades y derechos sobre el mismo pese a carecer de requisitos esenciales al efecto, lo que comporta que haya de apreciarse también la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho recogida en el artículo 47.1.f) de la LPACAP, con arreglo al cual, se encuentran incursos en la misma "Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición".

Ciertamente, aunque dicha causa de nulidad parece referirse a la adquisición de facultades o derechos por parte de los particulares interesados que puedan ser destinatarios o beneficiarios de los actos administrativos, nada hay en el referido precepto legal que la reserve o restrinja a los mismos, ni que excluya su concurrencia en los casos en que son las propias Administraciones públicas las que, a consecuencia de sus propios actos contrarios al ordenamiento jurídico, adquieren derechos o facultades pese a carecer de los requisitos esenciales para ello, para su adquisición.

Así, por ejemplo, como en el caso que nos ocupa, la ocupación llevada a cabo por una Administración pública por vía de hecho, esto es, omitiendo los trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido para la adquisición de este inmuebles, se encontraría incursa tanto en la causa de nulidad contemplada para los casos de omisión total y absoluta del procedimiento, como en la que se contempla respecto de aquellos actos contrarios al ordenamiento jurídico que hayan dado lugar a la adquisición de derechos o facultades pese a carecer de los requisitos esenciales al efecto.

4ª. En suma, aun encontrándose estrechamente vinculadas las causas de nulidad que aducimos respecto de los actos cuya revisión de oficio postulamos, en cuanto que todas ellas parten del mismo presupuesto, la falta de nuestro consentimiento que es patente en todos ellos, lo cierto es que, lejos de ser excluyentes entre sí, son perfectamente complementarias unas de las otras».

III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, cabe señalar que:

- El día 20 de febrero de 2019 se presentó el escrito por el que los interesados solicitaban la nulidad de los actos administrativos y el contrato de permuta referidos. Sin embargo, la inactividad de la Administración dio lugar a que los mismos interpusieran recurso contencioso-administrativo por considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo, dando lugar a la Sentencia 72/2021, de 19 de marzo, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Las

Palmas de Gran Canaria, que estimó parcialmente el mencionado recurso y ordenó la tramitación del presente procedimiento administrativo, ello sin resolver la cuestión de fondo.

- El Pleno del Ayuntamiento, el día 27 de octubre de 2022, acordó iniciar procedimiento de revisión de oficio y conferir trámite de audiencia a las personas afectadas.

Posteriormente, notificado dicho Acuerdo a las personas interesadas, presentaron escrito remitiéndose, a su vez, al presentado el 21 de diciembre de 2022.

La Administración, considerando que habían transcurridos los plazos legales para resolver, elevó Propuesta al Pleno para declarar la caducidad del procedimiento, adoptando éste Acuerdo en tal sentido en su sesión de 28 de julio de 2023.

Sin embargo, los solicitantes de la revisión solicitaron ante la autoridad judicial, mediante escrito de 12 de septiembre de 2023, la nulidad de:

«Acuerdo del Pleno de 28 de julio de 2023 en el que, dado que se han superado los plazos legalmente establecidos para su resolución, declaró la caducidad del procedimiento o expediente de referencia núm. 41761/2022 que se había acordado incoar en ejecución de sentencia por acuerdo plenario de fecha 27 de octubre de 2022 en relación con la revisión de oficio de los mismos acuerdos o actos municipales concernientes a la aprobación del Proyecto de Reparcelación del Sector 1, "Picachos", a convenio urbanístico relativo a determinadas medidas compensatorias de la afección urbanística producida en un estanque comprendido en el mismo y a la enajenación mediante permuta de un bien municipal con otro copropiedad de mis poderdantes.

Y del acuerdo del mismo Pleno municipal adoptado también en dicha sesión del 28 de julio de 2023, en el expediente de referencia o número 23618/2023, con arreglo al cual- apartados primero a tercero de su parte dispositiva- tras resolver que no cabe estimar petición de nulidad de la reparcelación del Sector Picachos por ser improcedente, así como desestimar la nulidad del convenio urbanístico de fecha 23 de abril de 1993, relativo a determinadas medidas compensatorias de la afección urbanística producida en un estanque comprendido en el mismo y desestimar también la nulidad de un bien municipal por otro copropiedad de mis poderdantes, en referencia a la que se dispuso la Alcaldía-Presidencia de esa corporación por medio de Decreto 9247 de 20 de septiembre de 2001, vuelve a incoar Procedimiento de Revisión de los actos administrativos enumerados en ejecución de sentencia».

Ello dio lugar a que el referido Juzgado de lo Contencioso-Administrativo dictara Auto de fecha 22 de diciembre de 2023, en el Procedimiento de Ejecución de Títulos judiciales 29/2021, que en su consideración jurídica segunda manifestó que:

«El Ayuntamiento de Telde debe tomar conocimiento aquí y ahora de que no está tramitando un simple procedimiento administrativo sino que está ejecutando un Fallo Judicial de forma (...) Procede, pues, la estimación íntegra del incidente de ejecución promovido por la parte ejecutante lo que incluye la realización del requerimiento que se solicita.

Y en cuya parte dispositiva resuelve.

Primero.- Estimo íntegramente el incidente de ejecución instado por la procuradora de los Tribunales (...), en la representación que ostenta, y, en consecuencia, declaro la nulidad de pleno derecho de los Actos Administrativos identificados en el hecho segundo de la presente Resolución- ut supra.

Segundo.- Requiérase, de manera personal, con todos los apercibimientos legales, a la persona designada como responsable de la ejecución del fallo a fin de que en el plazo de un mes a contar desde el requerimiento proceda a formular propuesta de resolución que corresponda en el seno del procedimiento administrativo número 41761/2022 remitiendo la misma al Consejo Consultivo de Canarias en orden a que pueda emitir dictamen previo al Acuerdo que, con posterioridad, debe ser adoptado por el Pleno del Ayuntamiento».

- En cumplimiento de dicha resolución judicial, se emitió la Propuesta de Resolución de 1 de febrero de 2024.

Además, con posterioridad a la misma se ha dictado el Decreto de la Concejalía de Urbanismo Patrimonio Municipal y Planeamiento 2024/1117, de 6 de febrero, por el que se acordó requerir al órgano competente la solicitud del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo, conteniéndose en el mismo una reproducción parcial de la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen.

- Por último, el 20 de marzo de 2024 la Presidencia de este Consejo Consultivo comunicó al Ayuntamiento que se suspendía el plazo para emitir el Dictamen de este Consejo Consultivo por plazo de quince días y, además, se le requería diversa documentación perteneciente al expediente que no se había remitido inicialmente a este Organismo, siendo remitido lo solicitado el día 15 de abril de 2024.

El 7 de mayo de 2024 la Presidencia de este Consejo Consultivo vuelve a requerir al Ayuntamiento más documentación, que, finalmente, es remitida el día 28 de mayo de 2024 a este Organismo, si bien se solicitó que se remitieran completos y debidamente ordenados y diferenciados los procedimientos administrativos

correspondientes a los actos cuya declaración de nulidad se pretende, es decir, el procedimiento de reparcelación, el correspondiente al convenio urbanístico y el relativo a la permuta; sin embargo, se remitió junto con el expediente inicial, otro expediente más, el denominado exp. 81-97 bis, tan desordenado como el primero que se recibió

IV

1. La Propuesta de Resolución definitiva desestima la solicitud de revisión de oficio instada por las personas interesadas en relación con la nulidad del Acuerdo del Pleno de 24 de mayo de 1990, del Convenio Urbanístico de fecha 23 de abril de 1991 y del Decreto 9247, de 20 de septiembre de 2001, de la Alcaldía-Presidencia, por no considerar que concurran las causas de nulidad aducidas en dicha solicitud.

Así, al respecto se afirma en la Propuesta de Resolución que:

«Primero.- Desestimar las alegaciones formuladas en tanto las mismas no tienen entidad para socavar, no desvirtúan los fundamentos fácticos y jurídicos tenidos en consideración y contenidos en informe jurídico emitido y que ha quedado inserto en la presente y constituye base de la presente.

*Segundo.- Desestimar la petición de **nulidad de la *reparcelación del Sector Picachos *** por no concurrir los presupuestos legalmente establecidos, se llevó a efecto de manera cabal y legal, operando la teoría de los actos propios, a mayor abundamiento los límites para la revisión de oficio.*

La reparcelación del sector de suelo urbanizable de Picachos se llevó a efecto atendiendo a los criterios, normas y procedimiento legalmente establecidos, presentándose y representándose, en los numerosos y adverados estadios, como un procedimiento plúrimo, público, publicado, notificado y asentada su materialidad en la observancia de lo exigible.

Con la misma y a su través el Ayuntamiento de Telde cumplió con el interés público radicado en el área, con la obligación legal de dar sustantividad al urbanismo, a los derechos y deberes del suelo urbanizable previo/s al/los acto/s de tenor urbanístico y que hallaron concreción con la implementación de las reglas. No se apartó de las máximas y quedó investido del rigor correspondiente, no siendo contrario a la legalidad, sin que tampoco se articulara por medio de ella ninguna adquisición indebida e improcedente por parte de entidad local actuante, toda vez que la equidistribución se produce entre las personas propietarias de la zona a través de los ejes legales establecidos.

Como tal instrumento de concreción del derecho de propiedad en rango urbanístico adquirió- en extenso, prolífico, público, segmentado macro-proceso- entidad y categoría y,

en consecuencia, firmeza y derecho a permanecer en la vida jurídica; definitivo por haber alcanzado su sustantividad a través de lo exigible, colmatando y cumplimentando lo predicable, explicitando ello la extemporaneidad de la petición planteada por quien, en 2019, insta su nulidad y ejercicio extralimitado de activar una vía cerrada como manera de alcanzar algo que no integra ni podrá integrar la reparcelación, por quien decidió no ejercitar en las sucesivas, variadas, documentadas, cualificadas y determinantes fases, estadios y sedes precedentes.

Extemporaneidad plena y absoluta que hace decaer margen a la accionabilidad sobre aquello que quedó blindado no sólo porque nació de forma adecuada sino porque quedó inscrito y acreditado como tal, su firmeza forra de seguridad y permanencia y repele, por imposición legal, puja en su contra, mas respecto de quien participó, pudo y no hizo en los tiempos y por los modos establecidos, y si –en distintas sedes, también la judicial-, ha accionado, alcanzado y agotado estadios sobre la base de lo que ahora pretende denostar; contradicción evidente que desacredita.

El rastro de su pasar por la situación derivada de la aprobación de la reparcelación deja una (…) perenne e irrefutable, significa en grado excelente la inacción, no se ha producido actuación impeditiva alguna a la existencia de la reparcelación si invocación de lo que de ella surgió como activo de las sucesivas, consecutivas, inmanentes y determinantes acciones, ubícuas en grado superlativo por cuanto han hallado espacio en el que encontrar respuesta en todas las sedes posibles y hasta la instancias últimas. La reparcelación caminaba y se consolidaba teniendo como compañero de viaje y registros a quien hoy plantea su desaparición.

*Ello cumplimenta no sólo lo anterior sino también actos propios, de calibre suficiente para oponer la teoría, que sobre ellos pivota, como respuesta fundada a quien hace olvido de lo que constituyó su acervo conductual adverado y terminante; el análisis de las secuencias precedentes de quien plantea la nulidad- casi veinte años después- reporta, sin necesidad de prospectar en exceso por estar todo aflorado y al alcance**,** un hacer, instar, activar claro e inequívoco no contrario a lo producido por la reparcelación.*

Tercero.- Desestimar la petición de nulidad del Convenio de 23 abril de 1991, no cabe promover nulidad respecto de aquello que, por el operativo, operadores y con la formalidad requerida, ya no existe por haber sido sustituido su contenido por otro posterior, prevalente y determinista del estado jurídico resultante.

El Convenio de 23 abril de 1991, a tenor de lo producido después, dejó de estar en el escenario de actuaciones, relaciones, decisiones conexas por cuanto el contenido, que al mismo se dio, se sustituyó y/o eliminó de la vida jurídica como consecuencia de las correcciones/confirmaciones a la reparcelación que se llevaron a efecto en el año 1993, aprobadas, publicadas, notificadas y formalizadas en la escritura de la reparcelación de 1993 y conocidas por la propiedad; aquello que se convino se modificó, decayó su objeto y

contenido por acto cualificado y validante, por el acuerdo del pleno de correcciones; los trescientos metros que se veían afectados y destinados a vial y lo con ello relacionado se tradujo en compensación económica, forma de traducción y cumplimiento de lo que la reparcelación infligía a una parte de la propiedad privada- el resto de la finca o parcela de propiedad privada continuaba permaneciendo en el activo de las personas propietarias y accedió al registro de la propiedad- se sustituyó por traducción económica, reflejado ello en todo lo actuado y conocido.

Pérdida mas que sobrevenida devenida de objetopor actos posteriores con fuerza vinculante y resolutiva sustituyeron a aquel y provocaron el efecto de eliminar su registro; por vía reglamentada se produjo su desaparición de la vida pública, no cabe nulidad de lo que no existe, no hay acto administrativo que depurar, su criba se produjo por actos posteriores, sucesivos y concluyentes que adquirieron entidad en el contexto de las actuaciones urbanísticas y en las herramientas que para hacerlas efectivas procura/dota la normativa.

En la hipótesis de entenderlo vivo aún, la parte solicitante conocía, al menos desde 2001- así consta en expediente administrativo distintos escritos en lo que explicita de forma adverada su conciencia al respecto- la existencia del convenio y ello ya en su condición de herederos de (...) sin que, este entendimiento y alcance, se tradujera en accionabilidad alguna tampoco para procurar la desaparición de este convenio del mundo jurídico-administrativo-urbanístico. La esgrimida ausencia de anuencia de una parte de la propiedad no constituyó fuerza con entidad suficiente para actuar cuando lo supo y pudo. Ubicando, con su inactividad en el rango de influencia, de los límites a la revisión de oficio de los actos administrativos y ello por acto/s propio/s cualificados, asentados.

Cuarto.- Respecto de la permuta, decreto de alcaldía, entender que opera la institución de la cosa juzgada, fue expreso objeto de acción judicial, recurso contencioso-administrativo presentado por (...) y otros y al que fue invitada en calidad de codemandada la parte que ahora solicita su nulidad; habiendo invocado la parte en el recurso de casación interpuesto el carácter de cosa juzgada irrogado, entendiendo que engrosa también acto propio.

Dado el conocimiento y alcance de la actuación judicial prevalente, la administración local pudiera incurrir en extralimitación o actuación indebida en el caso de plantearse volver sobre aquello que ya fue objeto del ámbito judicial, en un procedimiento en el que expresamente se instó la ejecución del mismo acto administrativo entre las mismas personas, se tuvo ocasión de analizar aquel y se determinó su carácter de nulo».

2. En primer lugar, entrando ya en el fondo del asunto, y sin aun referirnos al concreto supuesto objeto de la revisión de oficio, procede reproducir lo expuesto en el Dictamen de este Consejo Consultivo 403/2022, de 25 de octubre, emitido a

solicitud de este mismo Ayuntamiento, acerca de la doctrina de este Organismo en lo que se refiere a la revisión de oficio, señalándose que:

«Este Consejo Consultivo se ha venido pronunciando de manera constante sobre el recurso a la vía de la revisión de oficio para la declaración de nulidad de los actos de la Administración, entre otros en el reciente Dictamen 175/2022, de 4 de mayo, en los siguientes términos:

«Este Consejo Consultivo, en primer lugar, ha de comenzar por recordar su doctrina general acerca de la pertinencia de acudir a la vía de la revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Administración de sus propios actos. De modo reiterado (por ejemplo, en su reciente Dictamen 299/2021, de 27 de mayo), en efecto, viene señalando al respecto:

«1. Ha de advertirse con carácter previo al análisis de los motivos alegados, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante 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 (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92), 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".

De aquí que, en suma, no cualquier vicio jurídico permita 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 (nuestro reciente Dictamen 303/2019, de 12 de septiembre, 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», doctrina aplicable a este supuesto.

3. Procede enseguida pasar a analizar la primera de las causas de nulidad alegadas por los solicitantes de la revisión, que fue la del art. 62.1.c) LRJAP-PAC (actos de contenido imposible). Al respecto resulta mencionable el criterio sustentado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo (RJ\2000\4363) se ha señalado sobre la misma que:

«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 un 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 [RJ 1981, 4755] y 9 de mayo de 1985 [RJ 1985, 2909])».

Esta doctrina se continúa manteniendo en la actualidad por parte de los Tribunales de Justicia, así, por ejemplo, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, num. 53/2023 de 30 marzo, se afirma sobre esta causa de nulidad lo siguiente:

«Al objeto de abordar nuestra labor resulta oportuna recordar el contenido de la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo respecto a la concreta causa de nulidad alegada, en concreto la Sentencia de fecha 2 de febrero de 2017 recuerda lo siguiente:

" (...) Conviene señalar que la nulidad de pleno derecho de actos administrativos que tengan un contenido imposible, es trasunto en el régimen de dichos actos del principio que expresa el artículo 1.272 del Código civil (LEG 1889, 27) 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.

Sobre los requisitos de la imposibilidad, hemos señalado que 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 (art. 48.1 LPA (RCL 2015, 1149y RCL 2018, 838) y 83.2 de la LJCA (RCL 1998, 1741)); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto.

Actos nulos por tener un 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. Por fin, la jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (sentencias de 6 Nov. 1981 y 9 May. 1985)"».

Toda esta doctrina también es aplicable al presente asunto.

4. En este caso, en virtud de lo anteriormente señalado, resulta evidente e incontrovertible, en atención a lo expuesto por las personas interesadas en su solicitud y recursos interpuestos con ocasión de los distintos procedimientos tramitados en relación con este asunto, que tal imposibilidad es jurídica.

Así, por ejemplo, en la reproducción parcial que se contiene en la Propuesta de Resolución de la demanda interpuesta por las personas interesadas, que dio lugar a la mencionada Sentencia, se afirma por ellas que:

«1ª. Los referidos actos tenían un contenido imposible, conforme establece el artículo 47.1.c) de la LPACAP (...)

Abunda a favor de ello el hecho de que, a propósito del Decreto núm. 9247, de 13 de septiembre de 2001, fuera esa misma Corporación municipal la que, a través de su representación procesal en el recurso contencioso-administrativo abreviado núm. 871/2006 al que nos referimos en el hecho cuarto de la presente demanda, adujera que "el Decreto cuya ejecución se solicita, es un acto de contenido imposible, al constar en el expediente administrativo que una de las copropietarias se opuso a la permuta formalizada en el mismo", circunstancia ésta que fue finalmente apreciada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 en la sentencia dictada en dicho procedimiento, al declarar que " el acto cuya ejecución se solicita ha devenido imposible y ello por cuanto dicha ejecución supondría la infracción del ordenamiento jurídico al dar validez a un contrato nulo en su origen", por cuyo motivo, encontrándose el Convenio Urbanístico suscrito el 23 de abril de 1991 afectado de idéntico vicio, ha de admitirse la concurrencia de la causa de nulidad referida (...) ».

Pues bien, resulta del todo evidente que la imposibilidad que están alegando las personas interesadas es una imposibilidad jurídica y sobrevenida, como ya se dijo, que nace de la oposición de uno de los propietarios a la permuta formalizada, es

decir, nace de un acto jurídico concreto y determinado, lo que implica, en aplicación de la doctrina jurisprudencial expuesta, que se pueda afirmar que no concurre en este caso la causa de nulidad del art. 62.1.c) LRJAP-PAC.

A mayor abundamiento, procede aclarar a las personas interesadas que, en la Sentencia número 273/2007 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Las Palmas de Gran Canaria, de 28 de septiembre de 2007, que resuelve el recurso interpuesto contra la desestimación presunta de la ejecución solicitada mediante escrito de 11 de septiembre de 2007 del Decreto n.º 9247, de fecha 20 de septiembre de 2001, ya referido, a la que se hace mención en su solicitud, no se afirma que dicho Decreto tenga un contenido imposible, sino que concretamente su ejecución deviene en imposible al señalarse que:

«Partiendo lo anterior, constituye un hecho no controvertido que el Decreto a que se refiere la demanda y por el que se acordó la enajenación por medio de permuta de un estanque propiedad de los recurrentes por otro de titularidad municipal, es un acto firme que no ha sido ejecutado en los términos que contiene. Ahora bien, constituye igualmente un acto no controvertido que en la adopción del acuerdo cuya ejecución se solicita, no ha existido consentimiento unánime de todos los propietarios, pues consta en el expediente administrativo (folio 79), escrito presentado por (...) poniendo de manifiesto que por parte de los herederos de (...), "nunca se firmó compromiso alguno con ese Ayuntamiento. Y menos se autorizó cualquier actuación municipal o de otro orden sobre esta Parcela de Picachos, así como tampoco sobre otras de nuestra propiedad en este municipio de Telde".

Con tales antecedes debe coincidirse con la parte demandada en cuanto a que el acto cuya ejecución se solicita ha devenido imposible y ello por cuanto dicha ejecución supondría la infracción del ordenamiento jurídico al dar validez a un contrato nulo en su origen por falta de consentimiento de todos y cada uno de los copropietarios»

5. En cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad de los arts. 47.1.c. LPA y 62.1.e) LRJAP-PAC, ambos de idéntico texto al art. 47.1.e) LPACAP, si bien la causa alegada por los solicitantes de la revisión es la regulada en esta última Ley, en el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 91/2024, de 22 de febrero, se manifestó sobre la misma que:

«3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre (con cita de los DCCC 8/2021, de 15 de enero, y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

También hemos señalado en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados. Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012»,* doctrina aplicable al presente supuesto.

6. Teniendo en cuenta la transcrita doctrina jurisprudencial, procede a continuación realizar un análisis de la alegada nulidad planteada por los solicitantes de la revisión para cada uno de los actos administrativo (de aprobación del expediente de reparcelación y del convenio urbanístico) y el contrato de permuta, para determinar si incurren en la causa de nulidad de los citados preceptos legales. Pues bien, en cuanto al análisis de la posible concurrencia de tal causa de nulidad, se ha de tener en cuenta lo siguiente:

- En primer lugar, sobre el Acuerdo plenario de 24 de mayo de 1990, de aprobación del expediente de reparcelación, resulta destacable que -según consta en el expediente remitido a este Consejo- en el procedimiento administrativo que lo precedió se produjeron graves irregularidades. Así, uno de los copropietarios del bien objeto de equidistribución (no el solicitante de la revisión, sino otro coheredero titular del 70% del mismo) se dirigió al Ayuntamiento denunciando que éste no cumplió la exigencia reglamentaria (art. 102.1 Reglamento de Gestión Urbanística) de solicitar y obtener del Registro de la Propiedad las correspondientes

certificaciones de las fincas integradas en el ámbito a reparcelar. El Ayuntamiento admitió por escrito (folio 14) tal deficiencia, pero en lugar de enmendarla solicitando los certificados registrales no lo hizo, limitándose a inscribir al denunciante en la lista de propietarios a equidistribuir; pero a su nombre (los titulares del 70 %, que accedieron así a la totalidad de la parcela de resultado), no al de todos los coherederos. De tal manera, se privó al otro 30 % de la propiedad (los ahora solicitantes de la revisión) de ver reconocida, para ser inscrita en el Registro de la Propiedad, su cuota parte de la equidistribución.

Además, no obra en ninguno de los expedientes remitidos a este Consejo Consultivo, después de haber efectuado los requerimientos al Ayuntamiento ya expuestos, que se les hubiera otorgado a los interesados, en cada una de las actuaciones urbanísticas que precedieron al Acuerdo de 24 de mayo de 1990, el preceptivo trámite de audiencia, sin que por ello se les permitiera prestar su necesario consentimiento a la operación reparcelatoria que afectaría a su propiedad.

Al respecto, ya en nuestro Dictamen 103/2010, de 2 de marzo, que dictaminó favorablemente a una solicitud de revisión de oficio de un acuerdo de reparcelación en Telde en un supuesto similar que:

« (...) no resulta salvable, lo que constituye una palmaria irregularidad jurídica, sobre todo por haber dejado fuera de la equidistribución a un propietario, (...), con derecho a participar en ella a partir de las determinaciones del Plan General.

(...)

El proceder de la Administración actuante, más allá de que haya podido ser inducida a ello por la información facilitada por la empresa promotora, ha provocado unos notorios efectos invalidantes sobre los Acuerdos municipales que aprobaron la reparcelación, lo que lleva ineludiblemente al reconocimiento de su nulidad de pleno Derecho».

En el supuesto hoy dictaminado, las gravísimas omisiones del procedimiento reparcelatorio que acaban de señalarse, incumpliendo condiciones impuestas por el art. 102.1 del Reglamento de Gestión Urbanística en garantía de la seguridad jurídica de la operación urbanística, y en protección tanto del interés público de la misma como de los derechos de los particulares afectados, podría entenderse que incurren en la causa del art. 62.1.e) LRJAP-PAC, lo que supondría la nulidad de pleno derecho del Acuerdo plenario de 24 de mayo de 1990.

- En segundo lugar, sobre el Acuerdo de 23 de abril de 1991 (convenio) y el Decreto 9247, de 20 de septiembre de 2001 (permuta), resulta oportuno citar lo que

al respecto argumenta la ya mencionada Sentencia 273/2007 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Las Palmas de Gran Canaria, de 28 de septiembre de 2007, dictada en el ámbito de este asunto, en la que se manifiesta que:

«Partiendo lo anterior, constituye un hecho no controvertido que el Decreto a que se refiere la demanda y por el que se acordó la enajenación por medio de permuta de un estanque propiedad de los recurrentes por otro de titularidad municipal, es un acto firme que no ha sido ejecutado en los términos que contiene. Ahora bien, constituye igualmente un acto no controvertido que en la adopción del acuerdo cuya ejecución se solicita, no ha existido consentimiento unánime de todos los propietarios, pues consta en el expediente administrativo (folio 79), escrito presentado por (...) poniendo de manifiesto que por parte de los herederos de (...), "nunca se firmó compromiso alguno con ese Ayuntamiento. Y menos se autorizó cualquier actuación municipal o de otro orden sobre esta Parcela de Picachos, así como tampoco sobre otras de nuestra propiedad en este municipio de Telde"».

A mayor abundamiento, en el expediente 81-97 bis del Ayuntamiento de Telde remitido a este Consejo, sólo consta la notificación a los interesados del Acuerdo por el que se permuta la parcela referida, momento final de las actuaciones urbanísticas mencionadas, lo que tiene lugar el 5 de octubre de 2001, contestándoles el representante de los mismos, en su escrito de 8 de octubre, que desconocen la existencia de las actuaciones urbanísticas (convenio y permuta) y que nunca han prestado su consentimiento a las mismas (páginas 72 y ss. del expediente 81-97 bis).

Por tanto, se considera que, en los procedimientos administrativos que precedieron y prepararon los citados convenio y permuta se han omitido trámites esenciales, concretamente los relativos a notificación y prestación del necesario consentimiento de los hoy solicitantes de la revisión de oficio, lo que ha dado lugar a la clara indefensión de los interesados, concurriendo en relación con tales actos administrativos la causa de nulidad de los artículos 47.1.c. LPA y 62.1.e) LRJAP-PAC, dado que tales trámites se pueden considerar como esenciales.

7. En cuanto a la causa correspondiente al art. 62.1.a) LRJAP-PAC, que se debe conectar con la causa anterior, pues se basan ambas en los mimos hechos y motivación, cabe manifestar que, en lo que respecta a la ausencia de notificación en los procedimientos administrativos, esta causa sólo es predicable en los procedimientos de naturaleza sancionatoria, por tanto, no es aplicable a estas actuaciones urbanísticas que carecen de tal carácter y finalidad (por todos, DCCC 28/2023).

8. En lo que respecta a los límites de la revisión de oficio establecidos en el art. 106 LRJAP-PAC, la PR considera que son de aplicación, por lo que no procedería la revisión incluso aunque concurrieran causas de nulidad.

En relación con tales límites se ha manifestado por este Consejo Consultivo en el Dictamen de 258/2020, de 25 de junio, que:

«En relación con dichos límites, en el art. 106 LRJAP-PAC se establece que «Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes» y este Consejo Consultivo ha señalado al respecto de forma reiterada y constante, como se hace en el Dictamen 103/2017, de 30 de marzo, que:

«Debe partirse de la premisa de que la revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El único modo de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. Por ello, el Ordenamiento jurídico sólo reconoce la revisión de los actos administrativos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros.

La aplicación de los límites a la revisión ha sido objeto de varios pronunciamientos del Consejo, que, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, considera que la resolución de la tensión entre los principios de legalidad y de seguridad jurídica debe hacerse de forma casuística. La Sentencia, de 13 de febrero de 2012, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que recoge una jurisprudencia consolidada –véanse, entre otras, las SSTS de 12 de enero de 2012 y de 8 de febrero de 2012- señala que:

"Parece evidente que la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo (...) los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares. En consecuencia, la existencia o no de estas circunstancias que prevé el artículo 106 de la Ley 30/1992, y que suponen una excepción del principio general de inexistencia de plazo para solicitar la revisión de los actos nulos de pleno derecho, ha de ser examinada caso por caso".

Por lo demás, esos límites deben interpretarse restrictivamente a fin de impedir que se conviertan en un "portillo de escape a las consecuencias de la nulidad" (STS de 23 de enero de 2009 y Dictamen del Consejo de Estado 245/2010, de 12 de mayo), lo que justamente obliga a ponderar caso por caso la aplicación de tales límites.

Sobre tal premisa, este Consejo ha considerado que el transcurso del tiempo no es límite de las facultades revisoras cuando "permanecen vigentes los derechos y obligaciones derivados de las relaciones contractuales establecidas de facto" (DCC 328/2015); cuando no nos encontramos ante una "situación jurídica consolidada y protegida registralmente" (DCC 406/2013); cuando el transcurso del tiempo es causado por "la dilación" de la Administración (DCC 219/2014); cuando "no hubo diligencia administrativa en la tramitación y conclusión del procedimiento"; cuando no se han "consolidado derechos"; y cuando se trata de "vicios que son continuados, pues de ellos se aprovecha (la Administración) día a día" (DCC 139/2015)».

Pues bien, en el análisis de la procedencia de aplicar límites a la solicitada revisión de oficio de los actos administrativos sobre los que se dictamina, no puede admitirse la misma solución, incluso alcanzando la conclusión, más arriba fundamentada, de que en todos ellos concurre causa de nulidad radical.

Respecto del Acuerdo aprobatorio de la reparcelación, no puede omitirse el dato de que ha sido adoptado hace más de treinta años, y que las consecuencias de una declaración de nulidad afectaría a los intereses y a la buena fe de todos los particulares con derechos derivados de la reparcelación, así como al interés público de la operación urbanística desarrollada. En consecuencia, en aplicación del art. 110 LPACAP, este Consejo Consultivo estima que no procede la revisión de oficio, pues «*por el tiempo transcurrido (...), su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, y al derecho de los particulares».*

No podemos, sin embargo, alcanzar idéntica conclusión acerca de la eventual aplicación de límites a las causas de nulidad concurrentes respecto de los Acuerdos de 23 de abril de 1991 y 20 de septiembre de 2001. Este Consejo Consultivo estima que en tales actos administrativos no procede aplicar los límites a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, pues no se constata una afectación a los derechos y la buena fe de terceros .

En este sentido la doctrina jurisprudencial que acaba de citarse resulta ser plenamente aplicable al supuesto de tales actos de 1991 y 2001, máxime cuando el hecho demostrado es el de que en ninguno de los procedimientos administrativos que dieron lugar a los mismos se les otorgara trámite de audiencia ni participación alguna a los interesados, lo que afectó de forma directa a la copropiedad de las personas interesadas. Concurriendo en ambos casos causa de nulidad, no resulta de aplicación

sin embargo límite alguno a su revisión de oficio por no darse las circunstancias extraordinarias del art. 110 LPACAP.

9. En conclusión, por todo lo expuesto, cabe afirmar que es procedente la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de 24 de mayo de 1990 que aprobó el Convenio Urbanístico de fecha 23 de abril de 1991 y del Decreto 9247, de 20 de septiembre de 2001 de la Alcaldía-Presidencia, que convino la permuta, con los efectos propios de la nulidad de pleno derecho que es predicable de ambas, por lo que se debe considerar que en ningún momento han producido efectos jurídicos.

Respecto del Acuerdo del Pleno de 24 de mayo de 1990 estimamos que si bien concurre la causa de nulidad del art. 47.1.c LPA, sin embargo no procede su revisión de oficio al resultar de aplicación los límites del art. 110 LPACAP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo Consultivo no es conforme a Derecho, en virtud de las razones expuestas en el presente Dictamen, ya que procede la revisión de oficio del Convenio Urbanístico de fecha 23 de abril de 1991 y del Decreto 9247, de 20 de septiembre de 2001, de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Telde.