Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 7 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito el 12 de marzo de 2015 entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...), instada por la entidad (...) (EXP. 65/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 24 de febrero de 2026 de la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (con entrada en este Consejo Consultivo el 26 de febrero de 2026), es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito el 12 de marzo de 2015 entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...) -en adelante (...)-, instada por la entidad (...) -en adelante, (...)-, y ello en ejecución de la Sentencia de fecha 23 de enero de 2023 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número Tres de Las Palmas de Gran Canaria en el Procedimiento Ordinario 144/2021.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.(...)b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

3. Resulta aplicable al presente expediente de revisión de oficio el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor, el cual permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo Dictamen favorable de este órgano consultivo, 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 consecuencia, para que proceda la declaración de nulidad del acto que se revisa, el Dictamen de este Consejo Consultivo ha de ser favorable, no pudiendo declararse tal nulidad si, por el contrario, el Dictamen fuera desfavorable.

4. 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 el derecho procedimental aplicable.

4.1. 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 fue dictado el acto administrativo cuya revisión de oficio ahora se pretende -año 2015-, 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) -de contenido similar al actual art.

47 LPACAP-, norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad se pretende.

4.2. 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 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 2024-, 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»*.

5. Como se ha manifestado, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP. Así, la revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa.

En este concreto expediente, la revisión de oficio se fundamenta en un supuesto de nulidad de pleno derecho consistente en un Convenio Urbanístico Expropiatorio contrario al ordenamiento jurídico por considerar el solicitante que: a) tiene un contenido imposible; b) se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; y c) se han adquirido derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición [art. 106 en relación con el art 62.1.c, e y f) LRJAP-PAC], así como por contradecir las determinaciones del planeamiento y no justificarse el interés general [art. 236.5 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 adelante TRLOTENC)].

6. En cuanto a la competencia del órgano para resolver la revisión de oficio, corresponde a la Alcaldesa-Presidenta, de conformidad con lo dispuesto en el art. 31.1.o) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

7. En relación con el plazo de tramitación del expediente de revisión de oficio, el art. 106.5 LPACAP establece 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. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».

En el presente caso el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado a solicitud de interesado -(...)- por lo que se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (art. 21.2 LPACAP); sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

II

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

- Con fecha 8 de abril de 2013, (...), en nombre y en representación de la entidad (...), presenta escrito al que acompaña Propuesta y valoración de Convenio Urbanístico para la reubicación de determinadas Estaciones de Servicio.

- Con fecha 7 de mayo de 2013 se inicia la «Modificación del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria en relación a la delimitación de los ámbitos del API-01 (...) y API-04 (...)». En dicho documento se hace constar lo siguiente:

« (...) 3. Las parcelas calificadas como Dotaciones y Equipamientos serán las definidas en los planos de Regulación del Suelo y la Edificación del Plan General vigente, en los que se recogen las determinaciones aprobadas en el P.E.P.R.I., pero adaptadas a la realidad existente (tal como se manifiesta en el apartado 8 de este documento, relativo a la ordenación urbanística vigente), como ocurre en el cambio de calificación a Administración Pública (AD) de la parcela en la calle (...) y del cambio de calificación a Sanitario (SN) de las parcelas situadas en la calle (...).

No obstante lo anterior, atendiendo al hecho de que actualmente se están negociando los términos y condiciones de un convenio con los propietarios de la parcela situada entre las calles (...), (...) y (...), con el objetivo de incorporar sus determinaciones al Plan General, se modifica la calificación de dicha parcela, señalada actualmente como Estación de Servicios (ES), que pasa a estar calificada como Oficinas (OF), con tres plantas de altura más ático, permitiendo mantener el uso anterior (ES) en planta baja, limitado a dos el número de surtidores.

4. Finalmente, en relación a la "U.A.1. Apertura de la calle (...) y Edificio Aparcamiento", debe señalarse lo siguiente:

- Parte de la Unidad de Actuación prevista por el Plan Especial ya se ha ejecutado: la parcela de 1.147 m2 situada en la calle (...), así como el tramo vía colindante.

- Teniendo en cuenta que la calle (...) cuenta con todos los servicios previstos para su consideración como suelo urbano consolidado, según lo dispuesto en el artículo 51 del TR-LOTCENC (pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público), se entiende que la parcela que queda por ejecutarse, con acceso a través de esta vía, es también un suelo urbano consolidado.

- Con motivo de las conversaciones que actualmente se están manteniendo con los propietarios de la parcela que queda por edificar, para la firma de un convenio, se modifica el uso de dicha parcela, hasta ahora calificada por Edificio de Aparcamientos (AP). La parcela pasa a tener una calificación Residencial, manteniendo la altura de 4 plantas que se establecía para ella en la Unidad de Actuación, quedando regulada directamente por el Plan General según lo dispuesto en los Planos de Regulación del Suelo y la Edificación donde se le asignará la Norma Zonal M4, en coherencia con la normativa establecida en el resto del frente marítimo de Vegueta.

La reordenación de la manzana en que se ubica la parcela en cuestión implicará el ajuste a la nueva alineación prevista y el acondicionamiento del tramo de urbanización correspondiente, términos que se concretan en el citado convenio.

En definitiva, se elimina la unidad de actuación "U.A.1. Apertura de la calle (...) y Edificio de Aparcamiento", que pasa a suelo urbano consolidado regulado directamente por el Plan General de Ordenación. Como consecuencia, se anularán todas las determinaciones contenidas en el Plan Especial vigente en relación a la misma:

- La U.A.1. del listado de Proyectos de Expropiación y Unidades de Actuación. contenido en el apartado 2 del Volumen IV. "Estudio Económico Financiero y Programa de Actuación" (Página 15).

- Las determinaciones contenidas en el apartado 2.2 "Unidades de Actuación" del Volumen IV. "Estudio Económico Financiero y Programa de Actuación" (Página 26)».

- Con fecha 20 de mayo de 2013 se emite informe por el Servicio de Urbanismo, en el que se propone *«el inicio del expediente para la suscripción, con la entidad (...), de un Convenio Urbanístico para la obtención del suelo afectado para vial y espacio libre que forma parte de la Estación de Servicio de la calle (...)».*

- Mediante Resolución del Concejal de Gobierno del Área de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Aguas n.º 17617/2013, de 4 de junio, se resuelve *«aceptar el contenido del informe técnico elaborado por el Jefe de Servicio de Urbanismo de fecha 20 de mayo de 2013, por el que se dispone el inicio y tramitación del expediente para la suscripción, con la entidad (...), de un Convenio Urbanístico para la obtención del suelo*

afectado para vial y espacio libre que forma parte de la Estación de Servicio de la calle (...)», así como recabar los informes municipales necesarios.

- Con fecha 11 de noviembre de 2013 se emite informe de valoración del Jefe de Servicio de Urbanismo donde se analizan las obligaciones de las partes y en el que, a la vista de las valoraciones aportadas al expediente sobre las estaciones de servicio objeto del convenio, se establecen los parámetros a tener en cuenta en la valoración de las mismas por parte del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, obteniéndose un resultado de conformidad con el cuadro que se describe a continuación:

6-1b	*Expropiación de la totalidad*	*3.311.547,32 €*
6-1c	*Valor de la parcela que mantiene (...) con los nuevos aprovechamientos*	*1.522.872,74 €*
6-1d	*Valor de la expropiación*	*1.788.674,58 €*
6-2a	*Compensación con ES calle (...)*	*938.909,13 €*
6-2b	*Compensación con parcela en la (...)*	*1.675.922,39 €*
6-3c	*10% de la diferencia de valor de la parcela de la calle (...)*	*50.429,69 €*
	Valor de la compensación municipal	*2.665.261,21 €*
	Compensación económica de (...) a favor del Ayuntamiento	*876.586,63 €*

- Con fecha 21 de noviembre de 2013 se emite borrador de Convenio entre la entidad (...) y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

- Con fecha 3 de diciembre de 2013 se confiere trámite de audiencia a la entidad (...) para que, en el plazo de diez días, contados desde el día siguiente al recibo de dicha comunicación, manifieste por escrito su conformidad o reparos al borrador del Convenio Urbanístico que se le adjunta.

- Con fecha 24 de febrero de 2014, se emite Informe jurídico por la Técnico Jurídica del Servicio de Urbanismo sobre la Propuesta de Convenio, en el que se establece la siguiente conclusión:

«Se considera oportuno recordar que los artículos 236 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (en adelante TR-LOTENc´00), habilitan al Excmo. Ayuntamiento para la suscripción de convenios urbanísticos tendentes a la preparación de actos que viabilicen el que por el Ayuntamiento se acceda a la titularidad

del suelo necesario para acometer actuaciones públicas programadas, que interesa a los fines municipales tras la firma del presente convenio.

Esto es lo que se pretende con la suscripción del presente Convenio, que tiene por objeto la cooperación urbanística para la fijación de mutuo acuerdo del justiprecio expropiatorio de terrenos destinados a Espacios Libres de (...) mediante la adquisición de terrenos de valor equivalente para facilitar y garantizar la viabilidad y agilidad de la gestión urbanística y la ejecución del Plan General Municipal de Ordenación.

En cuanto al enjuiciamiento del presente convenio, cabe señalar que, en virtud de los fundamentos de derecho material anteriormente expuestos, se ha acreditado la idoneidad y viabilidad del mismo:

- En cuanto a la posibilidad, por estar contemplada en la Ley de Expropiación Forzosa la adquisición por mutuo acuerdo.

- En cuanto a la oportunidad, por venir obligada la expropiación del suelo que se obtiene y convenir a las partes su pago en especie, sin abono de cantidad monetaria alguna por parte de la administración.

- Y en cuanto a la conveniencia, por ser de urgencia la obtención del suelo necesario para resolver los accesos al nuevo Palacio de Justicia, siendo la operación beneficiosa a los intereses municipales en tanto en cuanto ingresará con carácter inmediato la cantidad de 876.586,63 €».

- Con fecha 26 de febrero de 2014, se remite a la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, el correspondiente expediente administrativo junto con la Propuesta de aprobación del texto inicial, emitiendo el 28 de abril de 2014 informe favorable al considerar que el contenido del convenio remitido es conforme al Ordenamiento Jurídico.

- Con fecha 30 de abril de 2014 se lleva a cabo la aprobación inicial de la *«Modificación del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria en relación a la delimitación de los ámbitos del API-01 (...) y API-04 (...)».*

- Con fecha 12 de junio de 2014 por el Servicio de Urbanismo se informa lo siguiente:

«1.- La adquisición por el Ayuntamiento del solar urbano en la calle (...), barrio de la (...), en este término municipal, no implica ningún gasto para esta administración por tratarse de una cesión urbanística obligatoria y gratuita a formalizar por el Gobierno de Canarias.

2.- La regularización jurídica y registral de la citada parcela forma parte de un expediente en el que se contempla la formalización en documento inscribible de la cesión de la finca registral resto a este Ayuntamiento, que corresponde a los inmuebles de cesión urbanística obligatoria y gratuita.

En cuanto a la tramitación del expediente constan emitidos los informes previos de ambas administraciones, previéndose la formalización de la transmisión en el curso de este año».

- Con fecha 18 de junio de 2014 se emite Informe por el Órgano de Gestión Presupuestaria en el que se expone lo siguiente:

« (...) Por tanto, la ejecución del presente convenio en los términos previstos supondrá unos ingresos para este Ayuntamiento valorados en 876.586,63 €, que deberán aplicarse al presupuesto municipal y dedicarse a la realización de gastos de naturaleza acorde a ellos.

Entre las compensaciones a realizar por esta entidad se encuentra la aportación de una parcela en la (...) valorada en 1.675.922,39 €, que aún no ha sido adquirida. Según informa el Servicio de Urbanismo con fecha 12 de junio de 2014:

(...)

En caso de que esta adquisición no llegara a realizarse, para la adaptación del presente Convenio, la Corporación deberá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento, desde el punto de vista presupuestario, de la regla de gasto, del principio de estabilidad presupuestaria, así como del plan de ajuste aprobado por acuerdo plenario de fecha 28 de marzo de 2012, autorizado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el día 30/04/12, y revisado por acuerdo plenario de 25 de septiembre de 2013».

- Con fecha 29 de septiembre de 2014 por el Servicio de Urbanismo se emite informe acreditativo de que la parcela de la calle (...), de la (...), es de cesión urbanística obligatoria y gratuita.

- Con fecha 29 de septiembre de 2014 por el Servicio de Urbanismo se emite informe acreditativo de que dicho Servicio asume como propias las valoraciones externas emitidas tanto a petición del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria como a petición de la entidad (...).

- Con fecha 29 de septiembre de 2014 por el Servicio de Urbanismo se emite informe acreditativo de que se ha incorporado al texto del convenio la superficie que es objeto de expropiación.

- Con fecha 2 de diciembre de 2014 se emite informe por la Intervención General en relación con la aprobación del texto inicial del Convenio Urbanístico Expropiatorio a suscribir con la entidad (...) para la obtención de parte de la parcela ocupada por

la estación de servicio situada en la trasera del cementerio de Las Palmas, y reubicación de determinadas estaciones de servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria.

- Con fecha 3 de diciembre de 2014 por el Servicio de Urbanismo se emite Informe aclaratorio a las apreciaciones del informe de la Viceinterventora.

- La Junta de Gobierno de la Ciudad, en sesión ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2014, acordó *«aprobar el texto inicial del Convenio urbanístico expropiatorio a suscribir con la Entidad mercantil "(...)", para la obtención de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas Estaciones de Servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria (...) ».*

Asimismo, se acordaba someter el expediente a información pública por el plazo de un mes, con las correspondientes publicaciones en la prensa local de mayor circulación de la provincia, en el Boletín Oficial de la Provincia, y en el tablón de anuncios y página corporativa del Ayuntamiento.

Publicándose con fecha 8 de enero de 2015 en el periódico Canarias7, en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas Número 4, del viernes 9 de enero de 2015 y en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento desde el 9 de enero de 2015 hasta el 10 de febrero de 2015; sin que se hubieran presentado alegaciones al mismo, tal y como consta en la Certificación emitida el 23 de febrero de 2015 por la jefa de la Sección de Gestión de Solicitudes.

- Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 5 de marzo de 2015 se dispuso «*aprobar definitivamente el Convenio urbanístico expropiatorio a suscribir con la Entidad mercantil "(...)", para la obtención de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas Estaciones de Servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria (...) ».*

- Con fecha 12 de marzo de 2015 se suscribió el citado Convenio expropiatorio entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad (...) para la obtención de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas Estaciones de Servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, en el que, entre otras, se establecían las siguientes estipulaciones:

«PRIMERA.- Las partes fijan de mutuo acuerdo el justiprecio expropiatorio del terreno destinado a Espacio Libre de la parcela situada en la Avenida (...) y propiedad de (...), de 1.224,99 m2, asumiendo los siguientes compromisos, que se materializarán conforme se detalla cronológicamente en las estipulaciones tercera y cuarta:

La entidad (...) se compromete a transmitir, a favor del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, la parte de la parcela de su propiedad, en la que se sitúa la actual Estación de Servicios que da a la calle (...)

2. En pago de la expropiación el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se compromete a transmitir las siguientes parcelas

- Parcela situada en la calle (...).

- Parcela situada en la calle (...).

Esta última en trámite de adquisición por el Ayuntamiento.

3. El Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, asimismo, se obliga exclusivamente a iniciar y tramitar los pertinentes procedimientos para llevar a buen término las siguientes modificaciones del Plan General Municipal de Ordenación, consistente en:

3.1. El cambio de uso de la parcela restante cuya propiedad mantiene (...) en la Avenida (...)

El uso es modificado a uso residencial con una altura de 4 plantas.

3.2. El cambio de uso principal de la Estación de Servicios sita en la (...) en la parcela de manzana que hace esquina con las calles (...), (...) y (...)

El uso es modificado a Uso principal Terciario, con una pequeña Estación de Servicios.

4.- El Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se obliga a tramitar el expediente para la aceptación de la cesión de la parcela de la (...), a formalizar por el Gobierno de Canarias, su actual titular registral, para su posterior entrega a (…).

5. (...) se compromete a compensar económicamente al Ayuntamiento por el importe de ochocientos setenta y seis mil quinientos ochenta y seis euros con sesenta y tres céntimos (876.586,63 €).

SEGUNDA.- El presente convenio se sujeta a los requisitos establecidos en los artículos 236 y siguientes del TR-LOTENc´00, y demás disposiciones vigentes. (...) .

TERCERA.- Actos efectivos a la firma del Convenio:

3-1.- A la firma del Convenio (...) abonará al Ayuntamiento la cantidad de 876.586,63 €.

3-2.- A la firma del Convenio (...) cederá en uso, al Ayuntamiento, una parte de la parcela situada en la trasera del Cementerio para destinarla a vial, sin que impida el normal funcionamiento de la estación.

(...)

CUARTA.- Actos a los que se obligan las partes como consecuencia de la firma del Convenio:

4-1.- El Ayuntamiento tramitará el expediente expropiatorio que culminará con la transmisión a favor de (…) como pago parcial del justiprecio, de la Estación de Servicio de la calle (...)-(...).

4-2.- El convenio afecta a la gasolinera de la Avda. (...) (trasera del cementerio) que se sitúa en la vigente UA.1 "Apertura de la calle (...) y Edificio de Aparcamiento" del PEPRI, contemplando la sustitución del citado uso ES por un uso residencial con una altura de 4 plantas, coincidiendo con la determinada para las parcelas colindantes.

Por lo expuesto, atendiendo a que el cambio de calificación citado forma parte de las compensaciones a (…)., se considera que el compromiso municipal será cumplimentado a la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia (B.O.P.) de la aprobación del expediente de Modificación.

4-3.- El convenio también afectará a la gasolinera situada en la confluencia de las calles (...) con (...), contemplando la sustitución del citado uso ES por un uso de Oficinas.

Por lo expuesto, atendiendo a que el cambio de calificación citado forma parte de las compensaciones a (…), se considera que el compromiso municipal será cumplimentado a la publicación en el B.O.P. de la aprobación del expediente de Modificación.

4-4.- El Ayuntamiento tramitará el expediente con la finalidad de que la parcela de la (...) se califique como "ES" Estación de Servicio, siéndole de aplicación, de las Normas Urbanísticas del PGO, el capítulo 4.15 – Norma para parcelas calificadas con uso Estación de Servicio.

4-5.- El Ayuntamiento tramitará el expediente para la aceptación de la cesión de la parcela de la (...), a formalizar por el Gobierno de Canarias, su actual titular registral.

4-6.- Cumplimentado lo requerido en los puntos 4-4 y 4-5, anteriores, el Ayuntamiento cederá a (...) la propiedad de la parcela de la (...)

4-7.- En el plazo máximo de un mes, desde la formalización de la transmisión de la parcela de la (...) del Ayuntamiento, (...) presentará el proyecto de construcción de la estación de servicio y en el plazo máximo de seis meses, desde la concesión de la licencia, (...) deberá ceder al Ayuntamiento la propiedad de la parte de la parcela de la trasera del Cementerio para destinarla a vial y Espacio Libre.

En el caso de que vencido dicho término (...) no hubiera cumplido con sus obligaciones por causas imputables a ella, el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria podrá exigir el desalojo y entrega de la posesión de la citada finca, utilizando incluso el procedimiento de desahucio administrativo.

(...)

SEXTA.- El presente Convenio Urbanístico no constituye una mera declaración de intenciones sino un auténtico compromiso de voluntad, que engendra obligaciones bilaterales o recíprocas de las partes, ostentando pues simultáneamente Administración y la Entidad firmante las cualidades de acreedor y deudor. No obstante, tiene las siguientes características propias:

1.- Las estipulaciones tienen el efecto de vincular a las partes del convenio exclusivamente para la iniciativa y tramitación de la modificación del planeamiento sobre la base del acuerdo de su oportunidad, conveniencia y posibilidad de la nueva solución propuesta.

2.- En ningún caso, vincularán o condicionarán el ejercicio por la Administración Pública, incluso de la firmante del convenio, de las potestades de planeamiento o de aprobación del pertinente instrumento, que en este caso -Modificación del P.G.O.- corresponde a un órgano supramunicipal.

(...) ».

- Con fecha 12 de marzo de 2015 la entidad (...) entregó al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria un cheque bancario por importe de 876.586,63 euros.

- Mediante Resolución del Concejal de Gobierno del Área de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Aguas n.º 8893/2015, de 17 de marzo, se dispuso el inicio del expediente para la inscripción de la finca registral número 92.307, que obra al tomo 2.927, libro 980, folio 59, inscripción 1.ª del Registro de la Propiedad número 5 de Las Palmas de Gran Canaria, a favor de la entidad (...) en cumplimiento del convenio urbanístico suscrito con el Ayuntamiento el 12 de marzo de 2015, prestando su conformidad (...) el 25 de marzo de 2015.

- Mediante Resolución del Concejal de Gobierno del Área de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Aguas n.º 12062/2015, de 16 de abril, se resuelve *«aceptar el contenido del informe técnico y jurídico emitido con fecha 13 de abril de 2015 relativo al cumplimiento efectivo del convenio suscrito entre las partes con fecha 12 de marzo de 2015, previamente aprobado por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 5 del mismo mes y año, procediendo a hacer entrega efectiva de la Finca número 92.307 obrante al tomo 2.927, libro 980, folio 59, inscripción 1ª, del Registro de la Propiedad Número Cinco de Las Palmas de Gran Canaria a nombre de la entidad (...)»*.

- Con fecha 29 de abril de 2015 tiene lugar la aprobación definitiva de la *«Modificación del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria en relación a la delimitación de los ámbitos del API-01 (...) y API-04 (...)».*

- Con fecha 19 de agosto de 2015 se hace constar en el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y en el Padrón de Bienes Inmuebles, certificación - calificada por el Registrador de la Propiedad- acreditativa de la inscripción a nombre de (...) del inmueble denominado *(...)*, sito en la calle (...), adjudicado como justiprecio y en pago de la expropiación de la parte de la parcela propiedad de la citada entidad situada en la avenida (...).

- Con fecha 30 de junio de 2017 por el Servicio de Urbanismo-Gestión Urbanística se emitió informe acreditativo de la procedencia de suscribir una Adenda al Convenio Urbanístico de fecha 12 de marzo de 2015, otorgado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad (...), en el que entre otros extremos, se expone lo siguiente:

« (...) VI.- Las estipulaciones 4-4, 4-6 y 4-7, relativas a la parcela de la (...), no han sido cumplimentadas porque se ha considerado la conveniencia de priorizar la política de sacar de los núcleos urbanos colmatados las Estaciones de Servicio. Y según conversaciones con los representantes de (…), se muestran favorables a sustituir la parcela comprometida por otra situada en el acceso al Cementerio (...)

VII.- Según informe de tasación emitido con fecha 17 de marzo de 2017, por la (...), la parcela situada en el acceso al Cementerio (...) tiene una superficie de 2.472,00 m2 y un valor de 1.729.227,08€.

El citado informe de tasación, redactado a petición de (...), se ha incorporado al expediente, asumiéndolo quien suscribe como propia, ya que se trata de una valoración que por su especificidad demanda la participación de técnicos especializados, que en este caso se encuentra avalada por una sociedad de tasación de reconocida trayectoria.

VIII.- La citada parcela de 2.472,00 m2, situada en el acceso del Cementerio (...), forma parte de una finca de mayor cabida, cedida por la entidad (...) mediante el Convenio de Adaptación Básica del PGMO al TR-LOTENC´00, de fecha 12 de marzo de 2004, con relación al Convenio de fecha 1 de abril de 1991, inscrita con el número de finca registral 108.373 que obra al tomo 3.255, libro 1.308, folio 176, inscripción 12ª (por traslado de la finca nº 5.744), situada donde dicen "Los Lomos", hoy San Lázaro, con una superficie de veinte mil novecientos trece metros cuadrados (20.913,00 m2).

En estos momentos se está tramitando el expediente para inscribir, a nombre de este Ayuntamiento, la citada finca número 108.373.

Posteriormente se procederá a la regularización jurídica de la parcela mediante el otorgamiento de la oportuna licencia de segregación e inscripción en el registro de la propiedad como finca independiente.

IX.- La sustitución de la parcela de la (...) (calle (...)), por la (...), conlleva la obligación de (...) a compensar al Ayuntamiento con la cantidad de CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS CUATRO EUROS CON SESENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (53.304,69 €).

Parcela en la (...) (calle (...))	*1.675.922,39 €*
Parcela (...)	*1.729.227,08 €*
Compensación económica a favor del Ayuntamiento	*53.304,69 €*

X.- Lo anteriormente expuesto justifica y avala la operación a realizar, dado que se estima beneficioso y no contrapuesto a los intereses municipales.

XI.- Por lo expuesto es por lo que se propone suscribir una Adenda al convenio urbanístico de fecha 12 de marzo de 2015, suscrito con (...) en la que se establezcan las siguientes estipulaciones:

PRIMERA.- Las partes acuerdan sustituir el pago parcial de la expropiación, que se establecía mediante el compromiso de transmitir la Parcela situada en la calle (...), por la parcela de 2.472,00 m2 situada en San Lázaro

SEGUNDA.- El Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se obliga exclusivamente a iniciar y tramitar los pertinentes procedimientos para llevar a buen término la modificación del Plan General de Ordenación que permita la instalación de una Estación de Servicio en la parcela (...)

TERCERO.- El Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se obliga a tramitar el expediente para regularizar la situación jurídica de la parcela de 2.472,00 m2 situada en San Lázaro

CUARTO.- (...) se compromete a compensar económicamente al Ayuntamiento por el importe de CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS CUATRO EUROS CON SESENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (53.304,69 €), que se hará efectivo en el momento en que el Ayuntamiento le entregue la parcela (...)».

- Mediante Resolución del Concejal del Área de Gobierno de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental n.º 42378/2017, de 13 de diciembre, se dispuso *«aceptar el contenido del informe-propuesta del Técnico Superior de Urbanismo de fecha 30 de junio de 2017, disponiendo el inicio del expediente para la suscripción de una Adenda al Convenio Urbanístico otorgado con fecha 12 de marzo de 2015 por este Ayuntamiento y la entidad (...) »*.

- Mediante escrito de fecha 13 de marzo de 2018, se remitió a la entidad (...) la propuesta de Adenda al Convenio, en la que se ofrece como alternativa sustituir la parcela de la (...) por una parcela situada en el acceso al Cementerio (...), a los efectos de solicitar su conformidad, que fue manifestada con fecha 14 de marzo de 2018.

- Nuevamente, con fecha 14 de octubre de 2021, se remitió a la entidad (...) la propuesta de Adenda al Convenio, en la que se ofrece como alternativa sustituir la parcela de la (...) por una parcela situada en el acceso al Cementerio (...), a los efectos de solicitar su conformidad, que fue manifestada con fecha 18 de octubre de 2021.

- Con fecha 29 de noviembre de 2021 se emite Informe Propuesta de aprobación del texto inicial de la *«Adenda al Convenio Urbanístico de fecha 12 de marzo de 2015 celebrado entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad (...)».*

- Con fecha 4 de febrero de 2022 se emite Informe Jurídico del Servicio de Urbanismo en relación con la *«Adenda al Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito el día 12 de marzo de 2015 con la entidad mercantil (...) para la obtención de parte de la parcela ocupada por la estación de servicio situada en la trasera del cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas estaciones de servicio».*

- Con fecha 24 de febrero de 2022 se emite Informe por la Dirección General de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en el que *«se emite nota de conformidad».*

- La Junta de Gobierno de la Ciudad, en sesión ordinaria celebrada el 7 de abril de 2022, acordó *«aprobar el texto inicial de la Adenda al Convenio urbanístico expropiatorio entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...) para la obtención de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas Estaciones de Servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria (...) ».*

Asimismo, se acordaba someter el expediente a información pública por el plazo de dos meses, con las correspondientes publicaciones en el Boletín Oficial de la Provincia, en los dos periódicos de mayor difusión de la isla y en el Tablón de edictos municipal, así como en su página electrónica corporativa.

Publicándose con fecha 16 de mayo de 2022 en los periódicos La Provincia y Canarias7; en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas Número 59, del

miércoles 18 de mayo de 2022; y, en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento desde el 13 de mayo de 2022 hasta el 18 de julio de 2022.

- Con fecha 15 de julio de 2022 se presenta escrito por la representación de la entidad (...) en el que se solicita *«que, teniendo por presentado este escrito, con el documento ANEXO que se acompaña como prueba, se sirva admitirlo, acordando su unión al expediente de su razón, tenga por realizadas las ALEGACIONES que contiene, y conforma ellas se haga eco de la omisión del trámite -durante el periodo de información pública que aparece recogido en el B.O.P. Las Palmas, número 59, de fecha 18 de mayo de 2022-, de aportación del expediente administrativo que debe recoger la tramitación ordenada de la documentación y actuaciones que motivan, y sirven de antecedente y fundamento, al Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno local, celebrada con fecha 7 de abril de 2022, que aprueba el texto inicial de la Adenda al Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito, el día 12 de marzo de 2015, entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...); y, en consecuencia, proceda a corregir tal circunstancia incorporando el referido expediente al trámite de consulta que se somete a información pública».*

- Con fecha 4 de agosto de 2022 por el Servicio de Tecnologías de la Información y la Comunicación se emite informe sobre acreditación relativa a la publicación en la página web del *«Expediente de adenda al Convenio urbanístico expropiatorio suscrito el día 12/03/2015 entre el Excmo. Ayuntamiento de Las* Palmas *de Gran Canaria y la entidad mercantil (...)».*

- Con fecha 19 de septiembre de 2022 por el Servicio de Urbanismo se emite informe jurídico en relación con la aprobación del texto definitivo de la *«Adenda al Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito, el día 12 de marzo de 2015, entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...)»*.

- Con fecha 4 de octubre de 2022 se emite Informe por la Dirección General de la Asesoría Jurídica en el que *«se emite nota de conformidad»* en relación con la *«Adenda al Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito, el día 12 de marzo de 2015, entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...)»*.

- Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 20 de octubre de 2022 se dispuso:

«Primero.- Aceptar íntegramente los informes emitidos por los Servicios Municipales relativos al trámite de información pública, obrantes en el expediente administrativo, y en consecuencia desestimar la alegación formulada por la entidad mercantil "(...)" por improcedente.

Segundo.- Aprobar el texto definitivo de la Adenda al Convenio urbanístico expropiatorio entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la Entidad mercantil (...) para la obtención de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas Estaciones de Servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria (...) ».

- Con fecha 3 de noviembre de 2022 se suscribió la *«Adenda al Convenio urbanístico expropiatorio entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad (...) para la obtención de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas Estaciones de Servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria»,* en el que, entre otras, se establecía la siguiente estipulación:

«PRIMERA.- Las partes acuerdan sustituir el pago parcial de la expropiación, que se establecía mediante el compromiso de transmitir la Parcela situada en la (...) (calle (...)), por la parcela de 2.472,00 m2 de superficie situada en San Lázaro, asumiendo los siguientes compromisos, que se materializarán conforme se detalla cronológicamente:

1.- El Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se obliga exclusivamente a iniciar y realizar los pertinentes trámites para proceder a la modificación del Plan General de Ordenación que permita la instalación de una Estación de Servicio en la parcela (...), con las siguientes características:

- Exclusión del Sistema General SG-14.

- Clase de suelo: Suelo Urbano.

- Categoría: Suelo Urbano Consolidado.

- Calificación: Estación de Servicio.

- Norma urbanística: conforme a lo estipulado en el capítulo 4.15 de las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizada.

2. El Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se obliga a tramitar el expediente para regularizar la situación jurídica de la parcela de 2.472,00 m2 de superficie situada en San Lázaro

3. Cumplimentado lo requerido en los puntos 1 y 2 anteriores, el Ayuntamiento cederá a (...) la propiedad de la parcela situada en San Lázaro

4. (...) se compromete a compensar económicamente al Ayuntamiento por el importe de CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS CUATRO EUROS CON SESENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (53.304,69 €), que se hará efectivo en el momento en que el Ayuntamiento le entregue en propiedad la parcela (...)

5. En el plazo máximo de un mes, desde la formalización de la transmisión de la parcela situada en San Lázaro, (...) presentará el proyecto de construcción de la estación de servicio y en el plazo máximo de seis meses, desde la concesión de la licencia, (...) deberá ceder al Ayuntamiento la propiedad de la parte de la parcela de la trasera del Cementerio para destinarla a vial y Espacio Libre.

En el caso de que vencido dicho término (...) no hubiera cumplido con sus obligaciones por causas imputables a ella, el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria podrá exigir el desalojo y entrega de la posesión de la citada finca, utilizando incluso el procedimiento de desahucio administrativo. (...) ».

- Con fecha 20 de julio de 2023 se dicta Auto por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas, en el Procedimiento Ordinario n.º 68/2020, por el que se acuerda:

«1º.- Suspender la tramitación del procedimiento administrativo de modificación del PGOU de Las Palmas de Gran Canaria, a efectos de evitar la votación plenaria para la aprobación definitiva de dicha modificación hasta tanto no se resuelva el presente proceso.

2º.- En consecuencia, suspender igualmente la eficacia de los acuerdos de la Adenda de fecha 3 de noviembre de 2022 al Convenio urbanístico de fecha 30 de marzo de 2015, aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de fecha 20 de octubre de 2022. (...) ».

- Con fecha 10 de diciembre de 2025 se dicta Sentencia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas por la que se falla:

«DESESTIMAR el presente recurso interpuesto por la entidad (...), (...), contra la Resolución de 17 de febrero de 2020 del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, por la que se inadmite el recurso de reposición interpuesto contra Acuerdo plenario municipal, de 29 de noviembre de 2019, de inicio de la modificación del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria en los ámbitos del SG-14 "Cementerio San Lázaro"/ESR-16 "San Lázaro"; Resolución de 18 de febrero de 2022 del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por la que se inadmite el Acuerdo plenario de 26 de noviembre de 2021 por el que se procede a la aprobación inicial de la modificación menor del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria en los ámbitos del SG-14 "Cementerio San Lázaro"/ESR-16 "San Lázaro"; y el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de Las Palmas de Gran Canaria de 20 de octubre de 2022, por la que se acuerda la aprobación del texto definitivo de la adenda al convenio urbanístico de expropiatorio suscrito el 12 de marzo de 2015 entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...), para la obtención de la parte de la parcela ocupada por la estación de servicio situada en la trasera del cementerio de Las

Palmas y la reubicación de determinadas estaciones de servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, por ser CONFORME A DERECHO».

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido a esta Institución consultiva las siguientes actuaciones:

- Con fecha 24 de septiembre de 2020, (...), en calidad de administrador solidario de la mercantil (...) presenta escrito solicitando la *«revisión del expediente del Convenio Urbanístico Expropiatorio entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...), para la obtención de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas estaciones de servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria (Exp 2.5.74)»*, en base al art. 236.5 TRLOTENC y de los arts. 47.1.c), e) y f) LPACAP.

En síntesis, la petición de revisión de oficio se basa en los puntos que, seguidamente y de forma resumida, se relacionan:

1.- No procedía la expropiación de los terrenos destinados al viario y el espacio libre, porque los mismos *«debían ser cedidos voluntaria y gratuitamente»* (página 13 del escrito) dentro del ámbito de un Sistema de Ejecución Privado, al tratarse de suelo urbano no consolidado incluido en la Unidad de Actuación UA-VT-1, de tal forma que el Ayuntamiento tenía que ajustarse a las determinaciones reglamentarias establecidas para la UA-VT-1 del Plan General de Ordenación.

2.- Las operaciones contempladas derivan en «*consecuencias negativas*» (página 57 del escrito) para los intereses del Ayuntamiento, según se expone en la «*Valoración y análisis crítico de los inmuebles estipulados el convenio urbanístico expropiatorio*» (páginas 29 a 48 del escrito), siendo las contraprestaciones «*ajenas al interés general y a los intereses de los ciudadanos de Las Palmas de Gran Canaria»* (página 74 del escrito).

3.- Si se decidió ir por la vía de la expropiación, lo que significaba un «*cambio de la opción establecida en el planeamiento*», se debió tramitar el «*procedimiento dirigido a tal fin, iniciado de oficio o a instancia de parte*», que debió incluir la celebración de un periodo de información pública por un plazo mínimo de veinte días, pero nada de esto ocurrió y, obviándose las determinaciones urbanísticas del Plan General, se decidió prescindir de ellas y acudir, sin el mínimo respeto al

procedimiento establecido por la Ley, al Sistema de Ejecución Público de la Expropiación.

4.- Se permutó la Estación de Servicio de (...) sin seguir el procedimiento legalmente establecido, toda vez que *«en el caso de la permuta, la ley exige (junto con una determinación referida al valor de los bienes inmuebles que se pretenden permutar) que se acredite en el expediente la "necesidad" de efectuar la permuta. Por lo tanto, en los convenios es imprescindible considerar si se está eludiendo el régimen material de las reglas de enajenación de bienes locales».*

- Con fecha 24 de septiembre de 2020 el Ayuntamiento requiere de subsanación a la entidad (...) a los efectos de que aporte el documento que acredite el interés legítimo y directo para ejercitar la acción.

- Con fecha 20 de enero de 2021 la entidad (...) presenta escrito solicitando que se articulen los mecanismos necesarios a fin de poder personarse en el procedimiento de revisión de oficio.

- Por la entidad (...) se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la presente solicitud de revisión de oficio, que fue seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número Tres de Las Palmas de Gran Canaria bajo los Autos del Procedimiento Ordinario n.º 144/2021, en el cual, con fecha 23 de enero de 2023, se dictó Sentencia por la que, estimando parcialmente el recurso presentado, se declara la nulidad del acto administrativo y se ordena a la Administración municipal tramitar la solicitud de revisión de oficio.

- Con fecha 17 de abril de 2023 por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se encarga a (...) la elaboración de informe técnico-jurídico sobre la solicitud de revisión de oficio formulada por la entidad (...) respecto del Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito con la entidad (...)

- La Junta de Gobierno de la Ciudad, en sesión ordinaria celebrada el 30 de noviembre de 2023, acuerda tomar conocimiento de la referida Sentencia de 23 de enero de 2023.

- La Junta de Gobierno de la Ciudad, en sesión ordinaria celebrada el 29 de febrero de 2024, acuerda *«incoar expediente de revisión de oficio en orden a atender la solicitud presentada el 24 de septiembre de 2020 por (...), en representación de (...), con el fin de declarar la nulidad pretendida si procediere, del "Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito el 12 de marzo de 2015 entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...)" para la obtención de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de*

determinadas Estaciones de Servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, todo ello en cumplimiento de la Sentencia dictada con fecha 23 de enero de 2023 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo, nº 3 en la Ejecución de Títulos Judiciales 27/2023 y que deviene del Procedimiento de Origen 144/2021, al declarar la nulidad de la desestimación presunta de la solicitud presentada».

- Notificadas las partes interesadas y concedido el preceptivo trámite de audiencia, por la entidad (...) se presenta escrito de alegaciones el día 20 de marzo de 2024 y, por la entidad (...) se presenta, igualmente, escrito de alegaciones con fecha 25 de marzo de 2024.

- Con fecha 5 de junio de 2024 por el Servicio de Urbanismo-Gestión Urbanística se emite informe en el que se propone desestimar las alegaciones presentadas por la representación de la entidad (...).

- Con fecha 6 de junio de 2024 por el Servicio de Urbanismo-Gestión Urbanística se emite informe en el que se propone no admitir a trámite las alegaciones presentadas por la representación de la entidad (...) por ser extemporáneas.

- En virtud de Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad adoptado en sesión ordinaria de fecha 13 de junio de 2024, se acuerda desestimar las alegaciones presentadas por la representación de la entidad (...) e, inadmitir a trámite por extemporáneas las alegaciones interpuestas por la representación de la entidad (...). Acuerdo que se les notifica a los interesados el mismo día 13 de junio de 2024.

- Con fecha 12 de julio de 2024 se emite informe técnico por el Servicio de Urbanismo sobre la solicitud de revisión de oficio presentada el 24 de septiembre de 2020 por la representación de la entidad (...) -al cual se acompañaban dos anexos consistentes en el informe técnico de Planificación Urbanística de (...) de 12 de junio de 2024 y el informe técnico de discrepancia del informe pericial aportado en el Procedimiento Ordinario 144/2021 emitido por los arquitectos de (...)-, en el que se expone lo siguiente:

« (...) V.- El escrito de solicitud de revisión, en el que se fundamenta el recurso contencioso-administrativo interpuesto por (...), consta de 137 páginas en las que se plantea una cuestión previa, sobre la legitimación del instante y 32 alegaciones.

La petición de revisión del expediente del denominado Convenio Urbanístico Expropiatorio se fundamenta en los tres puntos que seguidamente y de forma resumida se relacionan:

1.- No procedía la expropiación de los terrenos destinados al viario y el espacio libre, porque los mismos "debían ser cedidos voluntaria y gratuitamente" (página 13 del escrito).

2.- Las operaciones contempladas derivan en "consecuencias negativas" (página 57 del escrito) para los intereses del Ayuntamiento, según se expone en la "Valoración y análisis crítico de los inmuebles estipulados el convenio urbanístico expropiatorio" (páginas 29 a 48 del escrito)

3.- Si se decidió ir por la vía de la expropiación, lo que significaba un "cambio de la opción establecida en el planeamiento", se debió tramitar el "procedimiento dirigido a tal fin, iniciado de oficio o a instancia de parte", que debió incluir la celebración de un periodo de información pública por un PLAZO MÍNIMO DE VEINTE DÍAS, pero nada de esto ocurrió y, obviándose las determinaciones urbanísticas del Plan General, se decidió prescindir de ellas y acudir, sin el mínimo respeto al procedimiento establecido por la Ley, al Sistema de Ejecución Público de la Expropiación.

VI.- En contestación al primero de los tres puntos, anteriormente descritos, procede informar que consta "INFORME SOBRE LA PETICIÓN FORMULADA POR LA ENTIDAD (...) CON FECHA 24 DE SEPTIEMBRE DE 2020, EN REVISIÓN DEL EXPEDIENTE CONVENIO URBANÍSTICO EXPROPIATORIO SUSCRITO CON LA ENTIDAD MERCANTIL (...)", emitido por la Arquitecto de (...), (...), de fecha 12 de junio de 2024 (que se adjunta como Anexo nº 1), en el que se relacionan los antecedentes urbanísticos del espacio objeto de expropiación, desde el Plan General de Ordenación Urbana del año 1989, en la que tenía la consideración de suelo urbano consolidado, hasta su situación actual, en la que se ha eliminado una remisión anterior como unidad de actuación, pasando a formar parte, de nuevo, del suelo urbano consolidado con la ordenación pormenorizada del PGO. Entre medio y coincidiendo con la tramitación del convenio de referencia, se produjo el cambio citado:

El expediente del Convenio Expropiatorio se inicia mediante Resolución de fecha 6 de junio de 2013, del Concejal de Gobierno de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Aguas, por la que se dispone el inicio y tramitación del expediente para la suscripción de Convenio Urbanístico, con la entidad mercantil (...), a fin de obtener el suelo afectado para vial y espacio libre grafiadas en el Plano de regulación del Suelo y de la Edificación RS-20-T del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria" (página 25 a 32 del expediente).

El expediente de Modificación del Plan General de Ordenación, en relación a la delimitación de los ámbitos del API-01 (...) y del API-04 (...)", se inició por Resolución de 7 de mayo de 2013, del concejal de gobierno del Área de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Aguas.

En el informe técnico de referencia se acredita y concluye, que en el momento en que se propuso tramitar el convenio de expropiación forzosa, para la obtención de un "Espacio Libre y un Viario", se conocía la obligación de expropiar, por el hecho de que la delimitación de la

unidad de actuación (UA-VT-1), existente en ese momento, decaería conforme a la legislación vigente (TRLOTENC'00), "Y ello, porque las delimitaciones de las unidades de actuación en suelo urbano no consolidado deben ajustarse a la realidad preexistente. En este caso, la parcela daba y da frente a vías ya urbanizadas con todos los servicios requeridos para considerarse suelo urbano consolidado y, puesto que esta consideración es reglada, existía la obligación de asumir el régimen jurídico de este suelo."

Pero no es esto lo más importante, ya que hay que destacar un aspecto que también se comenta en el informe referido (página 6), que es la circunstancia de que el valor de la transacción supera el aprovechamiento materializable en el ámbito de la UA, por lo que está justificada la expropiación para poder compensar el valor de los terrenos afectados mediante la implicación de parcelas ajenas al ámbito, tal como se dispone en la página 11 del convenio, y ello porque el PEPRI, primero, y el PGMO-2000, después, optaron por una ordenación del ámbito de la UA que contempla solo una parcela edificable de 577m2 con 4 plantas de altura, en coherencia con la altura de la edificación del entorno en el que se ubica, sin que ello permitiese compensar el aprovechamiento a satisfacer en el resto de la parcela (que suma un total de 1225m2), que se destina a viario y a espacio libre.

Por ello, en este caso, se entiende que no existe el deber legal de cesión obligatoria y gratuita que el recurrente invoca porque, como se ha comentado, el aprovechamiento materializable en función de la ordenación prevista para la UA no satisface el que habría de recibir en base a la superficie de la parcela y el uso de estación de servicio instalado en ella. Pretender una entrega de los terrenos afectados sin mediar contraprestación equivale a su "confiscación", respecto a lo que hay que contraponer lo que la Constitución española de 1978 establece en su Título I. De los derechos y deberes fundamentales, Capítulo segundo sobre Derechos y libertades, Sección 2.ª de los derechos y deberes de los ciudadanos, Artículo 33.3, que "Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes".

Por lo expuesto, se justifica que haya de acudirse a la expropiación para el resarcimiento de los aprovechamientos no contemplados en la UA delimitada, en coherencia también con lo dispuesto en el artículo 159 del TR-LOTCENC, en cuanto que la expropiación planteada es procedente por ser de utilidad pública para "la vinculación de los terrenos, por su calificación urbanística, al dominio público de uso o servicios públicos, siempre que deban ser adquiridos forzosamente por la Administración actuante, bien por no ser objeto del deber legal de cesión obligatoria y gratuita, bien por existir, en todo caso, necesidad urgente de anticipar su adquisición".

VII.- En contestación, al segundo de los tres aspectos anteriormente descritos, procede informar que consta "Informe Técnico de discrepancia del informe testifical pericial o

pericial aportado en la demanda identificada con el nº de P.O. 144/2021", emitido por los arquitectos de la (...), (...) y (...), de fecha 11 de octubre de 2021 (que se adjunta como Anexo nº 2), en el que, siguiendo el orden de los anexos que figuran en la valoración presentada por ACTÚA VALORACIONES, concluyen que todas las valoraciones analizadas están mal calculadas.

(...)

VIII.- En contestación, al tercero de los tres puntos anteriormente descritos, procede la remisión a la argumentación del apartado VI anterior e informar que el expediente del Convenio Urbanístico expropiatorio fue sometido a información pública (Páginas 463 a 471 del expediente), sin alegaciones o reclamaciones.

IX.- Finalmente, se procede en el presente informe a contestar lo expuesto en la primera de las alegaciones, por tratarse del momento en el que nace el Convenio Expropiatorio y por considerar necesario contrarrestar los juicios de valor allí manifestados.

Demanda).- Manifiesta la parte demandante, de forma jocosa, que de una supuesta reunión, entre (...) y el Ayuntamiento, ha resultado la presentación, por dicha entidad, de una propuesta de convenio "con la correspondiente tasación, que curiosamente, data de junio de 2012 y se denomina "VALORACIÓN PARA CONVENIO URBANÍSTICO (BORRADOR) (...)-Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria".

Ayuntamiento).- Pues bien, frente a lo manifestado, se hace constar que, como en cualquier operación urbanística y más en la tramitación de un convenio, se mantienen reuniones entre las partes con el fin de consensuar una propuesta que, atendiendo al objetivo marcado por el Ayuntamiento, sea asumible por la otra parte. No tiene ningún sentido proponer un convenio que no ha sido aceptado previamente. Convenio que finalmente, tras su tramitación y sometimiento a información pública, fue aprobado por el órgano correspondiente. Por lo tanto no existe nada que se preste a provocar curiosidad, ni a otorgar a la entidad (...) "alarde de clarividencia".

Y, respecto a las valoraciones presentadas, debe manifestarse que estas fueron exigidas por el Ayuntamiento con el requisito de que los bienes y derechos afectados fuesen valorados por entidad de reconocida solvencia, como así se produjo.

Demanda).- Se pregunta la parte demandante que dónde está la procedencia y oportunidad para el planeamiento "si, teóricamente, uno de los motivos principales que sirvió para promover la firma del convenio, erradicar las estaciones de servicio de las zonas colmatadas de la Ciudad, no solo no se cumple sino que se implementa a consecuencia del resultado de los acuerdo que se proponen y que a día de hoy ya se encuentran, casi, totalmente realizados para los intereses de (...), que no para los del Ayuntamiento?" y si "¿si el otro motivo principal para la firma del convenio, la cesión de la titularidad del viario y del espacio libre que, al parecer, era tan urgente que fueran obtenidos para solucionar un

hipotético –pero en realidad inexistente, como así ha demostrado el tiempo–, problema de flujo de tráfico como consecuencia de la apertura de la Ciudad de la Justicia, tampoco ha tenido traducción a la realidad y , por tanto, los terrenos afectados siguen perteneciendo a (...)".

Ayuntamiento).- Pues bien, en contestación a las preguntas antes expuestas, ha de manifestarse que el objeto principal del convenio, que es la obtención de los terrenos para habilitar el acceso a la (...) por la actual Estación de Servicio, se mantiene y su apertura viene determinada inalterada desde el Plan General de Ordenación Urbana del año 1962 y que, por tanto, cabe afirmar que la procedencia de la suscripción del citado convenio la establece el propio planeamiento municipal, dado que incorpora la referida mejora de la infraestructura viaria como una invariante del mismo desde sus orígenes, que supone también la puesta en valor del Cementerio de Vegueta que, tanto por su condición de dotación con categoría de sistema general, como por su valor patrimonial (no olvidemos que se trata de un BIC), requiere de la adecuada integración en la trama urbana, al margen de la indiscutible repercusión ambiental favorable de la desaparición de la estación de servicio y de la apertura visual al mar que representa para la perspectiva urbana en ese punto.

Por otra parte, cabe comentar que no se trata de discernir si existe o no urgencia que justifique la suscripción del convenio, sino de que existe la obligación de cumplir con la ordenación prevista en el planeamiento y esta, como se ha expresado, siempre ha contemplado la apertura viaria implicada.

En cuanto al grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en el convenio, que se desglosan en la tabla que se adjunta, se concluye que queda pendiente la entrega por parte del Ayuntamiento de la Parcela de La (...) (que se ha demostrado no posible y por eso se ha tramitado una Adenda para su sustitución por otra parcela), de la que deviene la imposibilidad de suscribir la correspondiente Acta de Ocupación y Pago de la parcela sujeta a expropiación.

(...)

Demanda).- En este capítulo Primero el demandante concluye que la única parte que ha obtenido un verdadero beneficio de la gestión, "que se ha hecho hasta el momento", ha sido (...)

Ayuntamiento).- En contestación a la conclusión anterior remitimos al "Informe Técnico de discrepancia", expuesto en el punto VII anterior, en el que se cuestionan todas y cada una de las valoraciones presentadas por el demandante. (...) ».

- Con fecha 15 de julio de 2024 se emite informe jurídico por el Servicio de Urbanismo-Gestión Urbanística, en el que se expone lo siguiente:

« (...) Pues bien partiendo de esta base, dicha entidad plantea la revisión del expediente en la página 13 de su escrito, en que "el mal llamado convenio expropiatorio propuesto fue nulo de pleno derecho desde un principio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 236.5 TRLOTENC´00 y como consecuencia de que las estipulaciones que se recogieron en el mismo contravenían, infringían y defraudaban objetivamente las normas de carácter reglamentario del planeamiento de ordenación que establecía la previsión del Plan General en vigor. En especial las que regulaban en aquel momento el régimen objetivo del suelo y el subjetivo de los propietarios del mismo. Es decir, se obvió lo determinado por la ficha de la Unidad de Actuación (UA-VT-1) que establecía los deberes legales de cesión y determinaba la forma en que éstos debían ser cumplidos y estableció la necesidad de expropiación de unos terrenos por parte de la Administración, cuando la realidad era que los mismos debían ser cedidos voluntaria y gratuitamente."

Posteriormente y ya en la página 102 de su extenso escrito argumenta que el Convenio Urbanístico Expropiatorio celebrado el 12 de marzo de 2015 entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad (...), debe ser declarado nulo de pleno derecho basándolo someramente en el artículo 47.1c) y 47.1f) de la LPACAP, al entender que tiene un contenido imposible y por permitir que se adquieran derechos cuando se carecía de los requisitos esenciales para su adquisición (Cesión de (...)-(...), entre otras).

Téngase en cuenta, que en función de lo expuesto ya el propio Tribunal Supremo en la Sentencia 694/2021, de 24 de febrero, fija la siguiente doctrina:

" (...) que las solicitudes de revisión de oficio han de contener con claridad la invocación de una causa concreta de nulidad de las establecidas legalmente, así como los hechos en que se funda dicha causa, los fundamentos para considerar aplicable la causa de nulidad invocada y la petición concreta de iniciar el procedimiento de revisión de oficio."

Y es que en el escrito presentado el 24 de septiembre de 2020 por la entidad (...), se limita a realizar su particular interpretación de los actos administrativos que fundamentaron el Convenio Urbanístico de Expropiación y su adenda, limitándose a señalar de forma somera que los mismos adolecen de nulidad de pleno derecho a tenor de lo dispuesto en el artículo 236.5 del TR-LOTENC'00 y de los artículos 47.1c) y 47.1f) de la LPACAP, además, de que la petición que realiza en su extenso escrito solamente hace mención a la revisión del Convenio sin concretar que lo que pretende es una "revisión de oficio del mismo."

Pero es que en este sentido, se ha de reseñar, que las solicitudes de revisión de oficio han de estar amparadas única y exclusivamente en los supuestos previstos en el artículo 47.1 de la LPACAP, siendo el artículo 106 de la misma Ley claro al respecto.

(. . .)

Alega, asimismo, la parte interesada en su escrito, que el referido Convenio debió tratarse como un Convenio preparatorio de planeamiento regulado en el artículo 236 y siguientes del TR-LOTENC'00 y no como un Convenio expropiatorio, en el que el

Ayuntamiento se obliga, entre otros, a iniciar y tramitar los pertinentes procedimientos para llevar a buen término determinadas modificaciones del Plan General de Ordenación (Estipulación Primera.3 del propio Convenio), tal y como se transcribe a continuación:

"3. El Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, asimismo, se obliga exclusivamente a iniciar y tramitar los pertinentes procedimientos para llevar a buen término las siguientes modificaciones del Plan General Municipal de Ordenación, consistente en:

3.1. El cambio de uso de la parcela restante cuya propiedad mantiene (...) en la Avenida (...)

El uso es modificado a uso residencial con una altura de 4 plantas.

3.2. El cambio de uso principal de la Estación de Servicios sita en la (...) en la parcela de manzana que hace esquina con las calles (...), (...) y (...)

El uso es modificado a Uso principal Terciario, con una pequeña Estación de Servicios.

3.3. El cambio del uso de la parcela situada en calle (...) en el barrio de la (...)

El uso es modificado a uso exclusivo de Estación de Servicios (ES)."

Sin embargo, lo que no se tiene en cuenta de contrario es que el expediente 2.5.74 objeto de la revisión de oficio se encuentra íntimamente ligado con el expediente de Modificación del Plan General de Ordenación en los ámbitos de los API-01 y API-04, con tal grado de transparencia, publicidad y vinculación con el Convenio antes citado, que en la Memoria del documento sometido a información pública y aprobado definitivamente, se expone la descripción y justificación de los cambios.

En este sentido, habiéndose constatado por los técnicos municipales en la redacción de la Modificación del Plan General de Ordenación que la Estación de Servicio de la Avda. (...) (parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas) contaba con los servicios urbanísticos necesarios para su consideración como suelo urbano consolidado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 del TR-LOTENC'00, se optó por la desaparición de la Unidad de Actuación existente y su ordenación directa a través del Plano de Regulación del Suelo y Edificación, vinculando la obtención del suelo resultante del cambio de calificación, destinado a viales y espacios libres, al Convenio suscrito. Se incorpora al final de este informe los folios 42 y 43 de la Memoria de la citada modificación como DOCUMENTO Nº 1.

Por lo tanto, contrariamente a lo expuesto por la entidad (...), la tramitación administrativa seguida para la aprobación del convenio, se adapta plenamente a los requisitos que legalmente eran exigibles en el momento de tramitarse el mismo.

Así, la Junta de Gobierno de la Ciudad, en sesión ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2014, acordó la aprobación del texto inicial del convenio urbanístico expropiatorio a suscribir con la entidad mercantil "(...)" sometiendo el expediente a información pública por el plazo de un mes, con las correspondientes publicaciones en prensa, BOP y tablón de edictos del Ayuntamiento, no habiéndose presentado alegaciones al mismo, tal y como consta en Certificación emitida el 23 de febrero de 2015 por la jefa de la Sección de Gestión de Solicitudes.

No obstante, es evidente que el expediente cuenta con todas las bendiciones, habiéndose emitido los correspondientes Informes Jurídicos por este Servicio de Urbanismo el 24 de febrero de 2014, págs. 356- 366, por la Dirección General de la Asesoría Jurídica de este Ayuntamiento el 28 de abril de 2014, considerando que el contenido del convenio remitido es conforme al Ordenamiento jurídico, págs. 368-375, por el Órgano de Gestión Presupuestaria el 18 de junio de 2014, pág. 381-382 y por el Servicio de Intervención General el 2 de diciembre de 2014, pág. 377, siendo todos favorables a la aprobación inicial de este Convenio Expropiatorio.

Ello da lugar, a que la Junta de Gobierno de la Ciudad el 5 de marzo de 2015 acuerde la aprobación definitiva del mismo, suscribiéndose posteriormente el 12 de marzo de 2015 el citado Convenio expropiatorio entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad (...) para la obtención de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas Estaciones de Servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, siendo evidente que hasta la fecha nadie ha puesto en duda la oportunidad y conveniencia del convenio suscrito entre las partes, especialmente para los intereses de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria.

No obstante, entrando en el quid de la cuestión y en cuanto al primero de los vicios de nulidad invocados, artículo 47.1c) de la LPACAP el interesado expone en la página 102 de su escrito que el Convenio expropiatorio de fecha 12 de marzo de 2015 debe ser declarado nulo de pleno derecho por tener "un contenido imposible". Y es que esta imposibilidad la justifica en el hecho de que "no ha habido cesión de uso alguna, ni se ha ejecutado vial alguno. Entre otras cosas porque sería ilegal ya que se está acordando en convenio en contra de lo que estipula una norma con rango reglamentario como es el Plan General de Ordenación vigente."

En este sentido, tenemos que argumentar que lo expuesto es inconsistente ya que sobre ello la jurisprudencia es absolutamente unánime señalando de manera reiterada (Sentencias del Tribunal Supremo, de 19 de mayo de 2000, 2 de noviembre de 2004 y 31 de mayo de 2012) que la imposibilidad a la que se refiere la ley ha de ser de carácter material o físico, puesto que una imposibilidad de carácter jurídico, que es la que se alega, equivaldría prácticamente a la ilegalidad del acto, lo que en su caso comportaría anulabilida(...) Y añade

que la imposibilidad debe ser también originaria, ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría la simple ineficacia del acto. Por tanto, son actos nulos, por tener un contenido imposible, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen.

(...)

Estas matizaciones hacen difícil afirmar que las cláusulas revisadas del Convenio estén incursas en la causa de la letra c) del artículo 47.1 de la LPACAP.

Por otro lado, la última causa de nulidad invocada establecida en el apartado f) del artículo 47.1 de la LPACAP, hace referencia a que son nulos de pleno derecho "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." Basa su argumento en que se ha permitido que se adquieran derechos (Cesión de (...)-(...), entre otras), cuando se carecía de los requisitos esenciales para su adquisición.

Debemos subrayar, partiendo del principio de interpretación restrictiva que preside las causas de nulidad radical, que en el precepto mencionado esa nulidad absoluta se anuda a la adquisición de derechos "cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición", de lo que se deduce que el análisis de la causa de nulidad se centra en la esencialidad del requisito o requisitos a los que se refiere el supuesto.

(...)

La mera ilegalidad por falta de un requisito no constituye por sí sola el supuesto de nulidad previsto en el apartado f), sino que resulta imprescindible que el requisito sea esencial y determinante, de tal manera que esta Administración pública si se hubiera dado cuenta de la falta de este requisito, habría resuelto en el sentido contrario de lo que ahora es objeto de revisión.

Finalmente y respecto a la existencia de desviación de poder que alega que se ha producido, según su parecer, argumentando en que el núcleo esencial de toda la operación urbanística proyectada sobre una modificación de planeamiento futura es ilegal y contraria a derecho, tenemos que recordarle que la misma, en el supuesto que se diera y que no es el caso, sería un vicio que acarrearía la anulabilidad del acto administrativo y no la nulidad de pleno derecho, al estar contemplada en el artículo 48.1 de la LPACAP y ello ocurre cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, tal y como establece dicho artículo.

En definitiva ninguna desviación de poder puede achacarse al comportamiento de esta Administración, que siempre ha actuado bajo el prisma de la más absoluta de las legalidades, siendo favorables como ya hemos expuesto todos los informes que se han emitido al respecto.

Por consiguiente, estudiado el extenso escrito que presenta el 24 de septiembre de 2020, (...), en su calidad de Administrador Solidario de la mercantil "(...)", y emitidos los informes pertinentes, tanto el informe técnico de fecha 12 de julio de 2024 con sus dos anexos como este informe jurídico, esta Administración constata que no ha quedado acreditada la existencia de una causa de nulidad que justifique la revisión de oficio del expediente de referencia.

Es por ello, por lo que se propone, la desestimación de la petición de revisión de oficio para la declaración de nulidad del "Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito el 12 de marzo de 2015 entre el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...) para la obtención de la parcela ocupada por la estación de servicio, situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas, y reubicación de determinadas estaciones de servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria" al no apreciarse causa de nulidad de pleno derecho alguna, siendo, el referido Convenio conforme al Ordenamiento jurídico.

(...) ».

- Con fecha 15 de julio de 2024 se confiere nuevo trámite de audiencia a los interesados conforme a lo previsto en el art. 82 LPACAP, poniéndoles de manifiesto el expediente por un plazo de diez días hábiles a efectos de que pudiera ser examinado en el Servicio de Urbanismo-Gestión Urbanística, pudiendo formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes en el plazo conferido al efecto.

- Con fecha 26 de julio de 2024, la representación de la entidad (...), presenta alegaciones con ocasión del nuevo trámite de audiencia.

- Con fecha 29 de julio de 2024, por la representación de la entidad (...) se presentan alegaciones al nuevo trámite de audiencia.

- Con fecha 30 de julio de 2024 se emite informe jurídico a raíz de las alegaciones presentadas por la representación de (...), en el que se concluye lo siguiente:

«Que las alegaciones presentadas no vienen a aportar nada nuevo siendo básicamente una reiteración de lo ya expuesto en las alegaciones presentadas el 20 de marzo de 2024 respecto a la incoación del referido expediente y si bien en su momento fueron desestimadas mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 13 de junio de 2024 al pretender que no se tramitara el expediente de revisión de oficio, en la instrucción del expediente, se le tiene por opuesto a la declaración de nulidad pretendida, así como, a la desestimación íntegra de las pretensiones de "la entidad (...)"».

- Con fecha 1 de agosto de 2024 se emite Informe técnico respecto a las alegaciones de la mercantil (...), en el que se expone lo siguiente:

«I.- En el nuevo trámite de audiencia otorgado a tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la entidad (...) formula alegaciones que, en esencia, se fundamentan en la supuesta inexistencia de causa expropiandi al tiempo de aprobar el Convenio.

II.- En contestación a lo anteriormente manifestado, quienes suscribimos el presente informe nos ratificamos en el emitido con fecha 12 de julio de 2024, en su integridad y particularmente en tanto en cuanto ha quedado acreditado que sí existía causa expropiandi al tiempo de aprobar el Convenio, por los hechos ya expuestos y que seguidamente se resumen:

1.- Porque el Espacio Libre y viario objeto de expropiación, en el momento en que se propuso tramitar el convenio de expropiación forzosa y conforme a la legislación vigente (TRLOTENC'00), tenían la consideración de suelo urbano consolidado.

2.- Porque no existía deber legal de cesión obligatoria y gratuita por el hecho de que el aprovechamiento materializable, en función de la ordenación prevista para la UA, no satisface el que habría de recibir en base a la superficie de la parcela y el uso de estación de servicio instalado en ella.

3.- Porque pretender una entrega de los terrenos afectados, sin mediar contraprestación, equivale a su "confiscación", respecto a lo que hay que contraponer lo que la Constitución española de 1978 establece en su Título I. De los derechos y deberes fundamentales, Capítulo segundo sobre Derechos y libertades, Sección 2.ª de los derechos y deberes de los ciudadanos, Artículo 33.3, que "Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

- Con fecha 20 de agosto de 2024 se admite la prueba documental propuesta por la entidad (...), requiriéndole para que la aporte en un plazo de diez días hábiles.

- Con fecha 23 de agosto de 2024 por la entidad (...) se solicita la ampliación del plazo, que es concedida con fecha 27 de agosto de 2024, por un término de cinco días hábiles más del plazo inicialmente conferido.

- Con fecha 10 de septiembre de 2024 por la entidad (...) se aporta informe pericial aclaratorio al informe emitido por (...) el 11 de octubre de 2021.

- Con fecha 20 de septiembre de 2024 por (...) se emite informe crítico respecto al «*Informe técnico aclaratorio al informe emitido por (...) el 11 de octubre de 2021*».

- Con fecha 24 de septiembre de 2024 se emite nuevo informe jurídico, en el que se expone lo siguiente:

« (...) Que entrando en el fondo del asunto, y respecto a la alegación previa en la que expone que el presente procedimiento administrativo no se podrá resolver y desvincular de lo que se resuelva por parte del Tribunal Superior de Justicia Canarias en el P.O. 68/20202, cuyo objeto es la Adenda suscrita definitivamente en el año 2022 por (...) y el Ayuntamiento al convenio cuya nulidad se solicita en el seno del presente procedimiento, tenemos que señalar que dicho procedimiento se interpone, como bien sabe esa parte, contra el Acuerdo Plenario de fecha 29 de noviembre de 2019 de iniciación de la Modificación del PGO en los ámbitos del SG-14 "Cementerio (...)"/ESR-16 "San Lázaro (y acuerdo plenario extraordinario municipal y urgente adoptado en sesión de 17 de febrero de 2020 que desestimó el recurso de reposición contra el Acuerdo de inicio).

Posteriormente amplía la demanda contra el Acuerdo Plenario municipal de 21 de noviembre de 2021 de aprobación inicial de la Modificación del PGO en los ámbitos del SG-14 "Cementerio (...)"/ESR- 16 "San Lázaro (y Acuerdo Plenario de 18 de febrero de 2022 de desestimación de recurso de reposición formulado contra el citado acuerdo) para finalmente volver a ampliarla esta vez contra la aprobación del texto definitivo de la Adenda al Convenio de 2015 por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 20 de octubre de 2022 y que fue suscrita el 3 de noviembre de 2022.

Pues bien, estando suspendida la tramitación de la modificación del PGOU de Las Palmas de Gran Canaria, así como, la eficacia de los acuerdos de la Adenda de fecha 3 de noviembre de 2022 al Convenio Urbanístico de 2015, aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad el 20 de octubre de 2022, a raíz del Auto dictado por el TSJC de fecha 20 de julio de 2023, procede continuar con la tramitación del expediente de revisión de oficio ya que los acuerdos impugnados en el P.O. 68/2020 son posteriores a la petición de revisión de oficio de 24 de septiembre de 2020 instada por "la entidad (...)"

(...)

En lo que respecta a la manifiesta falta de motivación de lo instruido en el informe jurídico de fecha 15 de julio de 2024, la Técnico que suscribe considera que el referido informe está suficientemente motivado, quien no motiva ni desarrolla los artículos invocados para que sea declarado nulo de pleno derecho el Convenio, es la entidad (...) cuando tan solo se limita someramente a señalar en la página 102 de su extenso escrito el artículo 47.1c) y 47.1f) de la LPACAP. Pero es que abundando en lo anterior, ahora en estas alegaciones que presenta introduce una nueva causa de nulidad que basa en el artículo 47.1e) de la LPACAP y que no aparece planteada ni por asomo en la solicitud presentada el 24 de septiembre de

2020, incorporando, por lo tanto, una nueva causa de nulidad en este trámite de audiencia al abordar que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en materia de bienes de las entidades locales en relación con la permuta articulada con los terrenos de la estación de servicio -de titularidad municipal- sitos en la C/ (...).

En este sentido, no procede manifestarse sobre esta nueva causa de nulidad que invoca en este trámite de audiencia porque el objeto del procedimiento de revisión de oficio es dar respuesta a la solicitud presentada el 24 de septiembre de 2020 ante este Ayuntamiento, solicitud que basa en la declaración de nulidad del Convenio al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1c) y 47.1f) de la LPACAP, tal y como exponíamos en el párrafo anterior.

Respecto a la inexistencia de causa expropiandi al tiempo de aprobar el Convenio justificando la declaración de nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47.1 f) de la LPACAP, tenemos que indicar que se emite nuevo Informe Técnico el 1 de agosto de 2024, que traemos a colación, ratificando el ya emitido el 12 de julio del presente año, y del que se desprende lo siguiente:

(...)

II.- En contestación a lo anteriormente manifestado, quienes suscribimos el presente informe nos ratificamos en el emitido con fecha 12 de julio de 2024, en su integridad y particularmente en tanto en cuanto ha quedado acreditado que sí existía causa expropiandi al tiempo de aprobar el Convenio, por los hechos ya expuestos y que seguidamente se resumen:

1.- Porque el Espacio Libre y viario objeto de expropiación, en el momento en que se propuso tramitar el convenio de expropiación forzosa y conforme a la legislación vigente (TRLOTENC'00), tenían la consideración de suelo urbano consolidado.

2.- Porque no existía deber legal de cesión obligatoria y gratuita por el hecho de que el aprovechamiento materializable, en función de la ordenación prevista para la UA, no satisface el que habría de recibir en base a la superficie de la parcela y el uso de estación de servicio instalado en ella.

3.- Porque pretender una entrega de los terrenos afectados, sin mediar contraprestación, equivale a su "confiscación", respecto a lo que hay que contraponer lo que la Constitución española de 1978 establece en su Título I. De los derechos y deberes fundamentales, Capítulo segundo sobre Derechos y libertades, Sección 2.ª de los derechos y deberes de los ciudadanos, Artículo 33.3, que "Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes".

(...) ».

- Con fecha 27 de septiembre de 2024 se emite Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio a la revisión de oficio.

- Con fecha 20 de enero de 2025 por este Consejo Consultivo se emite el Dictamen 28/2025, de 20 de enero, en el que se considera que la Propuesta de Resolución *«no es conforme a Derecho, debiéndose retrotraer las actuaciones a los fines indicados en el Fundamento IV del presente Dictamen».*

- Con fecha 30 de diciembre de 2025 por el Servicio de Urbanismo-Gestión Urbanística se emite informe de contestación a lo requerido en el Dictamen 28/2025, de 20 de enero, en el que se expone lo siguiente:

« (...) III.- En contestación a la primera de las cuestiones se informa que no se ha producido la referida cesión de uso.

IV.- En contestación a la segunda de las cuestiones se informa que la razón, por la que aún no se ha producido la citada cesión, viene motivada por el hecho de que las obras necesarias, para la puesta en funcionamiento del vial, están condicionadas al desarrollo del Sistema de Transporte Público Rápido en Las Palmas de Gran Canaria (Proyecto de Implantación de Carriles Metro Guagua), en concreto al denominado "Proyecto de Reordenación de la Avda. Marítima – Acceso Centro, San Cristóbal – Vegueta – Muelle Las Palmas", que a su vez está condicionado a "la creación de una banda de terreno ganada al mar a lo largo del frente marítimo existente al sur de la desembocadura del barranco de Guiniguada, a efectos de generar el espacio suficiente para la implantación de los nuevos ejes viarios y los espacios libres que permitirán la generación de un nuevo parque litoral de Vegueta".

Asimismo se informa que la requerida creación de la banda de terreno ganada al mar se sujetó, inicialmente, al denominado "Proyecto Básico de ampliación de la plataforma costera para la implantación del Sistema de Transportes Metroguagua en el frente marítimo de Vegueta".

Documento que sirvió de base para que el Ayuntamiento formulase, mediante escrito de fecha 12 de julio de 2018, a la Demarcación de Costas en Canarias, la preceptiva autorización de proyecto y concesión.

Asimismo se informa que la denegación de la concesión, a favor del Ayuntamiento, fue decretada mediante Resolución del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de fecha 2 de julio de 2021, por el hecho de que seguidamente se reproduce:

"A la vista del proyecto presentado, en el que se demuestra que la ocupación de la plataforma solicitada lo será por la vía GC-1, corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo al artículo 49.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas la solicitud de título

habilitante para la construcción, ampliación o modificación de vías de transporte su titularidad que se formalizará mediante la adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a aquellas y se formalizará por la Administración del Estado."

Finalmente se informa que el Consejero de Obras Públicas, Transporte y Vivienda del Gobierno de Canarias, mediante escrito de fecha 15 de noviembre de 2021, se dirigió a la Demarcación de Costas en Canarias, a los efectos de solicitar "El inicio del procedimiento de adscripción, por un plazo de 50 años, de dominio público marítimo-terrestre para la ejecución del proyecto de reordenación de la Avenida Marítima-acceso centro, San Cristóbal-Vegueta-Muelle Las Palmas".

Por lo expuesto se concluye que la apertura del vial, en la "parte de la parcela situada en la trasera del Cementerio", está condicionada al otorgamiento de la concesión a favor del Gobierno de Canarias y a la posterior ejecución del proyecto de reordenación de la Avenida Marítima».

- Con fecha 8 de enero de 2026 se confiere nuevo trámite de audiencia a las entidades (...) y (...).

- Con fecha 16 de enero de 2026 por la entidad (...) se solicita la ampliación del plazo de audiencia, así como el acceso al expediente administrativo completo, accediéndose a tal solicitud con fecha 19 de enero de 2026.

- Con fecha 27 de enero de 2026 se presenta escrito de alegaciones por parte de la entidad (...)

- Con fecha 28 de enero de 2026 se emite informe jurídico a raíz de las alegaciones presentadas el 27 de enero de 2026 por (...) en el que se propone no admitir a trámite las alegaciones presentadas por (...) por ser extemporáneas.

- Con fecha 30 de enero de 2026 se presenta escrito de alegaciones por la entidad (...).

- Con fecha 3 de febrero de 2026 se emite informe técnico de contestación a las alegaciones presentadas por PEDRZUCOS, en el que se propone su desestimación.

- Con fecha 9 de febrero de 2026 se emite informe jurídico para dar respuesta a la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP invocada por la entidad (...), referente a la permuta de la estación de servicio de la calle (...), a raíz de lo dictaminado por este Consejo Consultivo el 20 de enero de 2025.

- Con fecha 19 de febrero de 2026 se emite Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

IV

1. Mediante el presente procedimiento de revisión de oficio se pretende declarar la nulidad del *«Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad (...) para la obtención de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas Estaciones de Servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria»* a solicitud de la entidad (...), por considerar que se ha incurrido en las causas de nulidad previstas en el art. 47.1.c), e) y f) LPACAP, si bien, como ya hemos señalado, al presente supuesto le son de aplicación *ratione temporis* las causas de nulidad previstas en el art. 62 de la LRJAP-PAC- y en el art. 236.5 TRLOTCENC.

Como fundamento de su pretensión, la entidad (...) argumenta en síntesis lo siguiente:

1.- Que no procedía la expropiación de los terrenos destinados al viario y el espacio libre, porque los mismos *«debían ser cedidos voluntaria y gratuitamente»* dentro del ámbito de un Sistema de Ejecución Privado, al tratarse de suelo urbano no consolidado incluido en la Unidad de Actuación UA-VT-1, de tal forma que el Ayuntamiento tenía que ajustarse a las determinaciones reglamentarias establecidas para la UA-VT-1 del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria.

2.- Que las operaciones contempladas derivan en «*consecuencias negativas*» para los intereses del Ayuntamiento, según se expone en la «*Valoración y análisis crítico de los inmuebles estipulados el convenio urbanístico expropiatorio*», siendo las contraprestaciones «*ajenas al interés general y a los intereses de los ciudadanos de Las Palmas de Gran Canaria*».

3.- Que, si se decidió ir por la vía de la expropiación, lo que significaba un «*cambio de la opción establecida en el planeamiento*», se debió tramitar el «*procedimiento dirigido a tal fin, iniciado de oficio o a instancia de parte*», que debió incluir la celebración de un periodo de información pública por un plazo mínimo de veinte días, pero nada de esto ocurrió y, obviándose las determinaciones urbanísticas del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria, se decidió prescindir de ellas y acudir, sin el mínimo respeto al procedimiento establecido por la Ley, al Sistema de Ejecución Público de la Expropiación.

4.- Que se permutó la Estación de Servicio de (...) sin seguir el procedimiento legalmente establecido, toda vez que *«en el caso de la permuta, la ley exige (junto con una determinación referida al valor de los bienes inmuebles que se pretenden permutar) que se acredite en el expediente la "necesidad" de efectuar la permuta. Por lo tanto, en los*

convenios es imprescindible considerar si se está eludiendo el régimen material de las reglas de enajenación de bienes locales».

2. Con carácter previo a analizar el fondo del asunto, ha de recordarse, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo y por 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. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella 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 (Dictámenes de este Consejo 430/2017, de 14 de noviembre, 438 y 446/2016, de 27 de diciembre, 23/2017, de 24 de enero, 43/2017, de 8 de febrero, 79/2017, de 15 de marzo, que reiteran anteriores pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

La declaración de nulidad y sus motivos han de analizarse, pues, con carácter restrictivo, ya que la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieron 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. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), ha señalado que «*la finalidad que está llamada a cumplir la revisión de los actos nulos (…) es facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen algunos actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva», ampliando las posibilidades impugnatorias «en equilibrio con la seguridad jurídica*».

3. Antes de entrar a analizar las causas de nulidad esgrimidas por la entidad (…), se ha de analizar la naturaleza jurídica del Convenio cuya nulidad se pretende, toda vez que la conclusión que se alcance va a determinar el sentido del presente Dictamen en orden a apreciar o no la concurrencia de causa de nulidad determinante de la revisión de oficio.

Para efectuar tal análisis partiremos del informe de la Técnico-Jurídico del Servicio de Urbanismo de fecha 24 de febrero de 2014, emitido con carácter previo a la tramitación del expediente dirigido a la aprobación del Convenio, en el que

concluye que su suscripción *«tiene por objeto la cooperación urbanística para la fijación por mutuo acuerdo del justiprecio expropiatorio de terrenos destinados a Espacios Libres de (...) mediante la adquisición de terrenos de valor equivalente para facilitar y garantizar la viabilidad y agilidad de la gestión urbanística y la ejecución del Plan General Municipal de Ordenación»*.

De esta forma, la Administración municipal configura al Convenio objeto de autos como un convenio de naturaleza mixta: por un lado, le da naturaleza urbanística; y, por otro, carácter expropiatorio. A tales efectos, dicho informe viene a fundamentar tal conclusión tanto en el art. 236 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 adelante, TRLOTCENC-; como en el art. 24 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa -en adelante, LEF-.

La posibilidad de celebrar convenios urbanísticos se encuentra expresamente prevista en el art. 236.1 TRLOTCENC al disponer que:

«La Administración de la Comunidad, los Cabildos Insulares y los Municipios, así como sus organizaciones adscritas y dependientes y las demás organizaciones por ellos creadas conforme a este Texto Refundido, podrán suscribir, conjunta o separadamente, y siempre en el ámbito de sus respectivas esferas de competencias, convenios con personas públicas o privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos, construcciones o edificaciones correspondientes, para la preparación de toda clase de actos y resoluciones en procedimientos instruidos en el ámbito de aplicación de este Texto Refundido, incluso antes de la iniciación formal de éstos, así como también para la sustitución de aquéllas resoluciones.

La habilitación a que se refiere el número anterior se entenderá sin perjuicio de las efectuadas por disposiciones específicas de este Texto Refundido. El régimen establecido en este capítulo será aplicable a los convenios concluidos sobre la base de éstas en todo lo que no las contradiga».

Diferenciando el apartado 3 del indicado art. 236 TRLOTCENC dos modalidades de convenios:

a) Los de gestión o ejecución: *«No afecte en absoluto a la ordenación ambiental, territorial y urbanística que esté en vigor, limitándose, cuando se refieran a la actividad de ejecución de la referida ordenación, a la determinación de los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento y demás instrumentos existentes en el momento de su celebración.*

Del cumplimiento de estos convenios en ningún caso podrá derivarse o resultar modificación, alteración, excepción o dispensa algunas de la ordenación de los recursos naturales, territorial o urbanística».

b) Los de planeamiento: *«Incluya o pueda tener como consecuencia o resultado posibles modificaciones del planeamiento de ordenación en vigor, bien directamente, bien por ser éstas precisas en todo caso para la viabilidad de lo estipulado. Estos convenios sólo podrán ser preparatorios de las resoluciones procedentes».*

En similares términos se regulan los convenios urbanísticos en los arts. 243 y siguientes del Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias -en adelante, Decreto 183/2004, de 21 de diciembre-.

Nada impide, no obstante, que pueda haber también convenios mixtos, de gestión y planeamiento, esto es, convenios urbanísticos que incorporan previsiones de planeamiento y a la vez previsiones relativas a la ejecución. Ahora bien, como se puede advertir de la dicción de los indicados preceptos, ninguna de las modalidades de este instrumento convencional prevé la posibilidad de su utilización para fijar el justiprecio expropiatorio de terrenos, que cuenta con su vía específica tanto en la LEF, como en el TRLOTCENC, tal como referiremos posteriormente.

El convenio urbanístico es considerado como un instrumento de acción concertada entre la Administración y los particulares que asegura a los entes públicos una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general, siendo su finalidad la de complementar las determinaciones legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y los obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia 102/2019 de 29 de enero, Rec. 694/2018, ha declarado en relación con estos instrumentos urbanísticos que:

«CUARTO.- Los convenios urbanísticos que nos ocupan responden a la capacidad negocial de la Administración Pública en materia urbanística y tienden a garantizar la participación de los ciudadanos en dicha materia. Sin duda, se fundamentan en un acuerdo de voluntades entre las Administraciones Públicas y personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, titulares de derechos o intereses urbanísticos.

Desde la perspectiva de la actuación administrativa, fundamentalmente municipal, constituyen un instrumento contingente de acción concertada que permite a la Administración, titular de la potestad de planeamiento, ejercitar, de forma consensuada, sus potestades urbanísticas, como alternativa ---previa--- al ejercicio unilateral de las mismas; como se ha expresado, implica y supone el acuerdo de la Administración con otras personas físicas o jurídicas, al objeto de conseguir la colaboración de las mismas y así facilitar la eficacia de la actuación urbanística, pudiendo adoptar esos negocios diversas formas jurídicas.

Se trata, como decíamos, de una técnica contingente por cuanto la Administración siempre podrá ejercitar las citadas potestades urbanísticas a través de actos unilaterales e imperativos. Sin embargo, con su proliferación, se ha demostrado, al mismo tiempo, que los instrumentos unilaterales de planeamiento han sido ineficaces para cumplir los objetivos de la función pública urbanística, poniendo de manifiesto la crisis del principal protagonista urbanístico, el Plan, caracterizado tradicionalmente por ser un instrumento normativo jerarquizado, reglamentario y vinculante hasta en sus últimos detalles. Pese a ello, es cierto que tal actuación urbanística concertada entre la Administración y los particulares podía asegurar a los entes públicos una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general, por cuanto su finalidad no sería otra que complementar las finalidades legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística.

(…)

QUINTO.- Desde una perspectiva jurisprudencial, podemos sintetizar tres líneas jurisprudenciales en relación con los mismos, que hacen referencia a los siguientes aspectos:

1º. Naturaleza jurídica contractual.

2º. Indisponibilidad de la potestad de planeamiento, a través de los convenios urbanístico; Y,

3º. Posibilidad de exigencia indemnizatoria en caso de incumplimiento de los convenios.

1º) Debemos comenzar recordando que, en diferentes ocasiones, y con distintas perspectivas y finalidades, nos hemos pronunciado sobre la naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos, considerándolos, siempre, como una figura de carácter contractual, en la que una de las partes intervinientes es una Administración pública ---o entidad de ella dependiente--- y que se suscribe con la finalidad de intervenir ---o de llegar a acuerdos--- en relación con el planeamiento urbanístico o con la gestión del mismo.

Así, en la STS 1649/2017, de 31 de octubre hemos sintetizado y reiterado una anterior doctrina:

"Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (rec. 3722/2009), los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual, como ya ha tenido ocasión de afirmar dicha Sala. Dada dicha naturaleza, deben asumir, por reciprocidad, las obligaciones inherentes a dichas actuaciones urbanísticas, sobre todo si ello es consecuencia de un convenio urbanístico celebrado conforme al art. 1255 del Código Civil y 243 de la Ley 9/2001, en cuanto consagran la posibilidad de libre pacto por parte de las Administraciones Públicas con sometimiento a los principios de buena administración.

Desde esa perspectiva solo cabría instar la nulidad del Convenio suscrito por concurrencia de algún vicio en la prestación del consentimiento (art. 1265 C. civil).

Lo cierto es que el convenio una vez firmado, nace al mundo jurídico como acuerdo de voluntades, pues se perfecciona por el mero consentimiento, siempre que concurran los requisitos de validez conforme a los artículos 1258 y 1261 del Código Civil y desde entonces tiene fuerza vinculante para las partes (ver STS, Sala 3ª, Secc. 6ª, de 26 de octubre de 2005, rec. 2.188/2001). Igualmente y conforme a la misma, es admisible que por alteraciones posteriores a su firma el cumplimiento del convenio devenga inexigible, como la inconstitucionalidad declarada de la normativa vigente en que se amparaba, en virtud de la STC 61/1997, de 20 de marzo(STS, Sala 3ª, Secc. 5ª, de 6 de febrero de 2007, rec. 4290/2003). Cuando lo que se predica es el incumplimiento de obligaciones, conviene recordar que si éste es parcial (como la no iniciación de actuaciones sobre una calle asumidas por el Ayuntamiento) no conlleva la resolución del convenio pues tal decisión rompería el equilibrio patrimonial expresado en el mismo (ver STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 21 de febrero de 2006, rec. 7866/2002). Esta sentencia destaca la naturaleza del Convenio, que no es una mera declaración de intenciones, sino un auténtico contrato. Cree o no derechos u obligaciones para terceros, como especifica esta resolución, los produce para las partes contratantes, que es lo lógico y esencial de los contratos, según el artículo 1257 del Código Civil. (...) . En consecuencia, las prestaciones asumidas por las partes a través del convenio, en la medida en que coinciden con las exigidas en las Leyes o por los planes en vigor, son exigibles directamente en virtud de lo dispuesto en tales normas".

Por su parte, en la STS de 28 de febrero de 2011, señalamos: "La doctrina de esta Sala sostiene, en efecto, que los convenios urbanísticos constituyen la manifestación de una actuación convencional frecuente en las Administraciones Públicas; que la misma puede tener por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor y que, aunque el convenio o acto convencional en cuestión se dirija a preparar y poner en marcha una alteración del planeamiento, constituye una realidad o un acto sustantivo independiente del procedimiento de modificación o revisión del Plan (Sentencias de 6 de febrero de 2007 , 3 de febrero de 2003 , 7 de octubre de 2002 , 31 de enero de 2002 , 9 de marzo de 2001 , 24 de junio de 2000 ó 15 de marzo de 1997)".

En la STS de 3 de febrero de 2003 (RC 6134/99) nos hemos ocupado, en concreto del "convenio de planeamiento urbanístico", señalando que "[e]l Convenio Urbanístico aquí enjuiciado, ostenta la naturaleza de los llamados convenios de planeamiento, que tienen por objeto la preparación de una modificación del planeamiento en vigor, y como tal simple convenio no integra la figura de una disposición de carácter general, de la que, por el contrario, si participa la naturaleza de la normativa del planeamiento derivado de ese Convenio.

Por otra parte, los convenios de planeamiento participan de la naturaleza de un contrato-convención, al no existir solamente un conjunto de obligaciones reciprocas, sino sobre todo, compromisos paralelos de la Administración y de la entidad que lo concierta, tendentes a un fin que tiende al aseguramiento futuro de la materialización de la modificación futura del Plan, contemplado en el Convenio, el que en definitiva viene a ser un acto preparatorio de la modificación del planeamiento contemplado.

Por supuesto, que los citados convenios urbanísticos no pueden incidir válidamente sobre competencias de las que la Administración no puede disponer por vía contractual o de pacto".

En la STS de 6 de febrero de 2007, reiterando anterior jurisprudencia, pusimos de manifiesto, en relación con estos mismo convenios, que "[c]on independencia de algunas peculiaridades propias de este tipo de Convenios ---en particular que la potestad del planeamiento no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya concluido con los administrados (SSTS de 29.01.1991 y 15.03.1997 , entre otras)---, los Convenios Urbanísticos no son sino verdaderos contratos para los cuales es exigible los requisitos esenciales del art. 1261 del C Cde consentimiento, objeto y causa (SSTS 30.04.1979 y 13.07.1984)"».

4. Como una figura distinta y diferenciada de los convenios urbanísticos, tanto por su naturaleza jurídica como por su finalidad, nos encontramos con los convenios expropiatorios.

Este tipo de convenios se encuentran expresamente reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico en los siguientes preceptos:

En el art. 24 LEF al disponer que:

«La Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado. En caso de que en el plazo de quince días no se llegara a tal acuerdo se seguirá el procedimiento que se establece en los artículos siguientes, sin perjuicio de que en cualquier estado posterior de su tramitación puedan ambas partes llegar a dicho mutuo acuerdo».

En el art. 162 TRLOTCENC al establecer:

«1. Durante la tramitación del procedimiento expropiatorio y antes del acto por el que se fije definitivamente en vía administrativa el justo precio, la Administración actuante y los titulares de los bienes y los derechos objeto de aquel procedimiento podrán determinar dicho justo precio por mutuo acuerdo, de conformidad con la legislación general aplicable.

2. El pago del justiprecio de los bienes y derechos expropiados podrá efectuarse, previo acuerdo con los afectados, mediante adjudicación de parcelas resultantes de la propia actuación o de cualesquiera otras de las que sea titular la Administración actuante o, en su caso, de determinado aprovechamiento en unas u otras, estableciendo en cada caso las obligaciones referentes al abono de costes de urbanización correspondientes».

Y, finalmente, en el art. 117.2 del Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, que dispone:

«En todas las expropiaciones, la Administración actuante podrá satisfacer el justiprecio, por acuerdo con el expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente».

En relación con estos convenios expropiatorios, la doctrina jurisprudencial elaborada por el Tribunal Supremo y que se encuentra recogida en la Sentencia 247/2007, de 5 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas, ha señalado que:

« (...) La adquisición amistosa de los bienes o derechos objeto de expropiación a que se refiere el art. 24 de la Ley de Expropiación forzosa se produce ope expropiationis, esto es que la transmisión se opera como consecuencia o en razón de la expropiación que gravita sobre aquéllos al alcanzarse, de común acuerdo, el justo precio cuya determinación es regulada en el capítulo III de la Ley expropiatoria, por lo que, logrado el convenio, se da por concluido el expediente iniciado".(STS 21 de abril de 1997).

"Cuando se produce un convenio de cesión de terrenos al Ayuntamiento con la finalidad de evitar la expropiación, el hecho de que dicha transmisión haya tenido lugar sub specie expropiationis, esto es, en contemplación a una operación expropiatoria que, iniciada o no, constituye la base del negocio jurídico realizado (ya que el mismo no habría tenido lugar o se habría producido en condiciones distintas en la hipótesis de que no se hubiese contemplado el ejercicio potencial de la potestad expropiatoria por parte de la Administración), la operación realizada queda sometida, desde el punto de vista sustantivo, y en la medida en que sea compatible con las estipulaciones del convenio, a la disciplina y efectos propios de las exacciones coactivas de bienes mediante indemnización y, por ende, al régimen de garantías inherentes a la expropiación forzosa en cuanto resulte aplicable, pues otra solución privaría al propietario o titular de derechos o intereses económicos susceptibles de expropiación de la facultad de beneficiarse de las medidas con que el ordenamiento jurídico

protege el derecho de propiedad cuando la actuación de la Administración no se constriñe a delimitar su contenido en aras de los intereses públicos o de su función social, sino que opera una privación de su contenido esencial justificada por razones de utilidad pública o interés social compensada mediante la incorporación al patrimonio del titular del valor económico equivalente al bien o derecho que es objeto de privación y esto ocurre no sólo cuando se consuma el expediente expropiatorio, sino también cuando se pone fin a él por acuerdo entre el expropiante o el beneficiario y el expropiado sobre el monto del justiprecio (acuerdo 24 de la Ley de Expropiación forzosa) o cuando, finalmente, se sustituye el procedimiento por un convenio entre ambas partes orientado a conseguir el mismo fin expropiatorio evitando la dilación e incertidumbre que comporta su tramitación".

" (...) Un convenio sobre enajenación al Ayuntamiento de un terreno propiedad de un particular se incardina causalmente en una operación de expropiación forzosa y está sometido a la disciplina normativa de esta institución, aun no constando que se haya iniciado formalmente un procedimiento expropiatorio" (sentencia de 24 de abril de 1997).

"Es doctrina reiterada de esta Sala, de la que es exponente la citada de veintiuno de enero de mil novecientos noventa y nueve, que una vez que se ha iniciado el expediente expropiatorio si se alcanza un mutuo acuerdo entre las partes en cuanto al precio, el hecho de que la transmisión del bien o derecho objeto del expediente expropiatorio se documente formalmente mediante escritura de compraventa, ello no afecta a la auténtica naturaleza de esta figura jurídica, ya que la transmisión, en este caso, no tiene lugar exclusivamente en virtud de la libre voluntad de las partes, sino como consecuencia de un presupuesto determinante de aquella voluntad, cual es el ejercicio de la facultad expropiatoria de la Administración"

De todo ello se colige que el convenio se produjo en contemplación a una operación expropiatoria que constituyó la base de la permuta, cuyos trámites se iniciaron para ejecutar las determinaciones del Plan de 1989 siendo indiferente cuántas fases de dicho procedimiento se materializaron ya que ni siquiera es precisa su iniciación formal para apreciar que una transmisión ha tenido lugar sub specie expropiationis».

5. Sentado lo anterior, y descendiendo al concreto Convenio objeto de nuestro Dictamen, del examen del expediente administrativo resulta que:

Con fecha 8 de abril de 2013 el representante de la entidad (...) presentó escrito con una propuesta de Convenio para la reubicación de ciertas gasolineras.

A raíz de dicho escrito, con fecha 20 de mayo de 2013, se emitió Informe por el Servicio de Urbanismo en el que tras exponer que *«El Convenio propuesto viene justificado por el hecho de que el Ayuntamiento debe adquirir la parte de la propiedad de (...) actualmente ocupada por la Estación de Servicio, situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas, dada su calificación como clase red viaria y espacio libre. Asímismo se verifica*

que no sólo existe la obligación de adquirir, sino la necesidad actual motivada por la inminente apertura del nuevo Palacio de Justicia de la calle (...), con el consiguiente aumento de la circulación de vehículos», proponía el «inicio del expediente de suscripción, con la entidad (...), de un Convenio Urbanístico para la obtención del suelo afectado para vial y espacio libre que forma parte de la Estación de Servicio de la calle (...)».

A la vista de tal propuesta, se dictó la Resolución del concejal de gobierno del Área de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Aguas n.º 17617/2013, de 6 de junio, en la que se resuelve aceptar el contenido del anterior informe técnico de 20 de mayo de 2013, y se dispone el inicio y tramitación para la suscripción con la entidad (...) de un *«Convenio Urbanístico para la obtención del suelo afectado para vial y espacio libre que forma parte de la Estación de Servicio de la calle (...)».*

En ejecución de la anterior Resolución, con fecha 11 de octubre de 2013 por el Servicio de Urbanismo se emite informe de valoración de los diversos inmuebles que van a ser objeto del Convenio, en el que después de hacer constar que *«(...) es propietaria de un inmueble, situado en la trasera del Cementerio de Las Palmas, destinado a Estación de Servicio. Parte del citado inmueble está afectado por el Plan General de Ordenación para vial y espacio libre, por lo que debe ser adquirido obligatoriamente mediante expropiación por este Ayuntamiento. Además de la obligatoriedad de la expropiación se verifica la urgencia de la misma con la finalidad de resolver la nueva situación creada con la apertura de los Nuevos Juzgados. (...) »*, establece unas valoraciones con precios de expropiación.

Posteriormente, se emite informe de la Técnico-Jurídico del Servicio de Urbanismo de fecha 24 de febrero de 2014, en el que establece como conclusión: «*Se considera oportuno recordar que los artículos 236 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (en adelante TR-LOTENc´00), habilitan al Excmo. Ayuntamiento para la suscripción de convenios urbanísticos tendentes a la preparación de actos que viabilicen el que por el Ayuntamiento se acceda a la titularidad del suelo necesario para acometer actuaciones públicas programadas, que interesa a los fines municipales tras la firma del presente convenio.*

Esto es lo que se pretende con la suscripción del presente Convenio, que tiene por objeto la cooperación urbanística para la fijación por mutuo acuerdo del justiprecio expropiatorio de terrenos destinados a Espacios Libres de (...) mediante la adquisición de terrenos de valor equivalente para facilitar y garantizar la viabilidad y agilidad de la gestión urbanística y la ejecución del Plan General Municipal de Ordenación».

Tras la emisión de este informe, se emitió informe favorable por la Asesoría Jurídica municipal; informe del Órgano de Gestión Presupuestaria; informe acreditativo de que el Servicio de Urbanismo asume como propias las valoraciones externas recogidas en el Convenio; informe acreditativo de que se incorporó al texto del Convenio la superficie que es objeto de expropiación; e, informe de la Intervención General, tras lo cual en Sesión de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 18 de diciembre de 2014 se acordó aprobar el texto inicial del *«Convenio urbanístico expropiatorio a suscribir con la Entidad mercantil "(...)", para la obtención de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas y reubicación de determinadas Estaciones de Servicio en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria»*, aprobándose definitivamente mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 5 de marzo de 2015 y suscribiéndose el indicado Convenio con fecha 12 de marzo de 2015.

En el referido Convenio de 12 de marzo de 2015 se hace constar expresamente en el Exponendo V: *«Que se hace preciso la inmediata adquisición por el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de la mayoría del suelo de la Estación de Servicio sita en la Avenida del (...) para su conexión con la calle (...), destinado la mayor parte del suelo afectado a este nuevo vial y el resto a Espacio Libre con la finalidad de mejorar el encuentro y paisaje urbano de la ciudad con el Cementerio de Vegueta, inscrito en el catálogo municipal de patrimonio.*

(...)

La superficie total objeto de expropiación es de 1.224,99 m2».

Disponiendo la Estipulación Primera que: *«Las partes fijan de mutuo acuerdo el justiprecio expropiatorio del terreno destinado a Espacio Libre de la parcela situada en la Avenida (...) y propiedad de (...), de 1.224,99 m2, asumiendo los siguientes compromisos, que se materializarán conforme se detalla cronológicamente en las estipulaciones tercera y cuarta:*

La entidad (...) se compromete a transmitir, a favor del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, la parte de la parcela de su propiedad, en la que se sitúa la actual Estación de Servicios que da a la calle (...)

2. En pago de la expropiación el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se compromete a transmitir las siguientes parcelas

- Parcela situada en la calle (...).

- Parcela situada en la calle (...).

Esta última en trámite de adquisición por el Ayuntamiento.

3. El Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, asimismo, se obliga exclusivamente a iniciar y tramitar los pertinentes procedimientos para llevar a buen término las siguientes modificaciones del Plan General Municipal de Ordenación, consistente en:

(...)

4.- El Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se obliga a tramitar el expediente para la aceptación de la cesión de la parcela de la (...), a formalizar por el Gobierno de Canarias, su actual titular registral, para su posterior entrega a (...)

5. (...) se compromete a compensar económicamente al Ayuntamiento por el importe de ochocientos setenta y seis mil quinientos ochenta y seis euros con sesenta y tres céntimos (876.586,63 €)».

Expuestos tales antecedentes extraídos del expediente administrativo, no cabe duda de que el Convenio suscrito se concertó con una finalidad evidentemente expropiatoria.

A estos efectos se ha de tener en cuenta que el art. 159 TRLOTCENC dispone que:

«1. Además de los casos previstos con carácter general, la expropiación forzosa por razones urbanísticas procede en los siguientes supuestos de utilidad pública:

a) Para la vinculación de los terrenos, por su calificación urbanística, al dominio público de uso o servicio públicos, siempre que deban ser adquiridos forzosamente por la Administración actuante, bien por no ser objeto del deber legal de cesión obligatoria y gratuita, bien por existir, en todo caso, necesidad urgente de anticipar su adquisición.

A los efectos de la expropiación, se considerarán incluidos en estos terrenos los colindantes que fueran imprescindibles para realizar las obras o establecer los servicios públicos previstos en el planeamiento o que resulten especialmente beneficiados por tales obras o servicios.

(...)

2. La delimitación de la unidad de actuación o de las zonas o áreas en los supuestos previstos en las letras a) y f) y la aprobación del catálogo o de la medida de preservación o protección en los contemplados en la letra e) del número anterior, así como de la relación y descripción concretas e individualizadas, con indicación de sus titulares de los bienes y derechos objeto de expropiación en todos los restantes incluidos en dicho número, determinan la declaración de la necesidad de ocupación y el inicio de los correspondientes expedientes expropiatorios».

En el presente caso concurrían las circunstancias previstas en el apartado 1.a) del art. 159 TRLOTCENC, puesto que, tal como se analizará más adelante, la parcela expropiada no era objeto del deber legal de cesión obligatoria y gratuita; y, además, existía necesidad urgente de anticipar su adquisición.

Además, el carácter expropiatorio se pone de manifiesto no solamente en la expresa denominación que del Convenio se señala en el documento de formalización y en los distintos Acuerdos y Resoluciones adoptados por la Administración municipal –*«convenio expropiatorio»*-, sino, principalmente, en la finalidad que ha presidido los distintos hitos procedimentales, cual es, la obtención por parte del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de parte de la parcela ocupada por la Estación de Servicio situada en la trasera del Cementerio de Las Palmas.

Así, con la suscripción del Convenio se adquiere de mutuo acuerdo el bien afectado por la expropiación, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 24 LEF y 162 TRLOTCENC.

De esta manera, puede afirmarse que el Convenio de mutuo acuerdo se ha producido en contemplación a una operación expropiatoria, de forma que la operación realizada queda sometida a las reglas y garantías propias de la expropiación forzosa, con independencia de que el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se obligara, asimismo, *«exclusivamente a iniciar y tramitar los pertinentes procedimientos para llevar a buen término»* determinadas modificaciones del Plan General Municipal de Ordenación, toda vez que estas determinaciones no atribuyen por sí mismas al Convenio cuestionado la naturaleza de convenio urbanístico, toda vez que uno y otro son dos tipos de acuerdos con diferentes propósitos en el ámbito urbanístico.

Así, el convenio urbanístico es un acuerdo entre la Administración y los propietarios de terrenos para desarrollar un proyecto urbanístico -con las correspondientes cesiones de terrenos, reparto de cargas y beneficios urbanísticos, entre otros aspectos-; mientras que un convenio expropiatorio, como su nombre indica, se refiere a un acuerdo para la expropiación de inmuebles por parte de la Administración, en el que se establece el precio y las condiciones de la expropiación del inmueble. Es decir, el convenio urbanístico busca la colaboración para el desarrollo del planeamiento, mientras que el convenio expropiatorio busca la adquisición de terrenos.

Además, el convenio urbanístico no implica la pérdida de la propiedad del inmueble, sino una modificación en su uso o aprovechamiento; mientras que el

convenio expropiatorio sí implica la pérdida de la propiedad del inmueble a cambio de una indemnización denominada justiprecio. Por todo ello, las normas aplicables a uno y otro son distintas, tanto en cuanto a requisitos sustantivos como a procedimiento de aprobación.

Finalmente, también es diversa su naturaleza jurídica, así, mientras los convenios urbanísticos tienen una naturaleza contractual; los expropiatorios no constituyen un negocio jurídico bilateral de carácter privado, sino que se trata de un acto administrativo regido por su normativa específica -LEF y su reglamento-.

En este sentido, tiene señalado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencia de 19 de septiembre de 2002 que:

« (...) el instituto de la expropiación es radicalmente diferente en su naturaleza al contrato de compraventa, sin que la expropiación pierda tal condición por el hecho de que el justiprecio se fije por mutuo acuerdo. En la expropiación concurren razones de utilidad pública que condicionan o pueden condicionar el actuar de la Administración expropiante que puede encontrarse urgido por la necesidad de satisfacer aquella necesidad y, por otra parte, se da en el expropiado una situación condicionada por la fuerza del expediente expropiatorio que en todo caso determinará que se vea privado de su propiedad».

Además, en el presente caso, la consideración del Convenio como urbanístico por establecer -en concepto de justiprecio- la obligación del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de iniciar y tramitar los pertinentes procedimientos para llevar a buen término las modificaciones del Plan General Municipal de Ordenación contenidas en la Estipulación Primera.3 del Convenio, que afectaban al cambio de uso de: la parcela restante cuya propiedad mantiene (...) en la Avenida (...); de la Estación de Servicio sita en la manzana que hace esquina con las calle (...), (...) y (...); y, de la parcela situada en la calle (...); se ve desvirtuada si tenemos en cuenta que con fecha 7 de mayo de 2013, esto es, con anterioridad incluso a la aprobación inicial del texto del Convenio, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria ya había iniciado la *«Modificación del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria en relación a la delimitación de los ámbitos del API-01 (...) y API-04 (...)»,* en el que se establecían y determinaban los nuevos usos a que se comprometió posteriormente el Ayuntamiento en el Convenio, por lo que con la suscripción de este último no se estaba innovando ni modificando el planeamiento.

6. Sentado el carácter expropiatorio del Convenio objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, procederemos a analizar en primer lugar, la

causa de nulidad prevista en el art. 62.1.c) LRJAP-PAC, esto es, que el acto cuya nulidad se pretende tiene un contenido imposible.

En relación con esta causa de nulidad debemos recordar la doctrina que en relación con el art. 47.1.c) LPACAP -de idéntico contenido al art. 62.1.c) LRJAP-PAC-, se ha venido manteniendo por este Consejo Consultivo (por todos, Dictamen 591/2024, de 17 de octubre, con cita a su vez de los Dictámenes 38/2023, de 1 de febrero y 58/2021, de 11 de febrero), en consonancia con la jurisprudencia y la doctrina mantenida por el Consejo de Estado, al señalar que:

« (...) Y es que la imposibilidad a que se refiere la norma de la LPACAP debe ser de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, que suele comportar anulabilidad; la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto.

Actos nulos por tener contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable). La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (STS de 3 de diciembre de 2008)».

Esta doctrina se continúa manteniendo en la actualidad por parte de los Tribunales de Justicia, así, por ejemplo, en la Sentencia de la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, n.º 53/2023 de 30 marzo, en la que 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)».

Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, debemos concluir que no nos encontramos ante un acto de contenido imposible. Al contrario, con independencia de la calificación que le pudiera corresponder al Convenio, y más allá de meras disquisiciones dialécticas, lo cierto es que en el presente caso el Convenio de fecha 12 de marzo de 2015 tiene por base un objeto determinado, cierto y posible, cual es la determinación del justiprecio de la expropiación y la regulación de las condiciones a las que se va a someter dicha expropiación.

Además, como se ha dicho, no nos encontramos ante una imposibilidad física o material, pues para considerar la nulidad del acto por tener un contenido imposible es necesario que tal acto resulte inadecuado, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recae, lo que no ocurre en el presente caso, en el que, incluso, el Convenio ya ha sido cumplido en una gran parte de sus determinaciones, lo que demuestra ineludiblemente su posibilidad.

En su caso, de apreciarse algún tipo de imposibilidad en el Convenio cuya nulidad se pretende, sería de carácter jurídico y sobrevenida, derivada de una errónea calificación y tramitación como Convenio urbanístico expropiatorio -como a continuación se analizará-. Por tanto, se puede afirmar que en el presente caso no concurre la causa de nulidad prevista en el art. 62.1.c) LRJAP-PAC.

7. Siguiendo el orden de exposición de la solicitud de revisión de oficio, se alega asimismo la vulneración del art. 62.1.f) LRJAP-PAC por haberse adquirido facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

A este respecto, alega la entidad (...) que, al encontrarse incluidos los terrenos expropiados dentro de los límites de una unidad de actuación -UA-VT-1- no cabía su

expropiación, sino que debían ser obtenidos por cesión obligatoria y gratuita, en cumplimiento de las determinaciones reglamentarias que establecía el Plan General de Ordenación en vigor. Cuestión que anuda, asimismo, a la causa de nulidad prevista en el art. 236.5 TROLTECENC que dispone: *«Serán nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios que contravengan, infrinjan o defrauden objetivamente en cualquier forma normas imperativas legales o reglamentarias, incluidas las del planeamiento de ordenación, en especial las reguladoras del régimen urbanístico objetivo del suelo y del subjetivo de los propietarios de éste».*

Sobre dicha causa de nulidad, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 479/2023, de 17 de noviembre, se ha manifestado:

« (...) «Como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de mayo de 2012 (RC 7113/2010): «los supuestos de nulidad, y este en particular, han de ser objeto de interpretación restrictiva, para no convertir la revisión excepcional de actos firmes por nulidad en un debate ordinario de legalidad común, en contra de la finalidad y razón de ser de la figura. El precepto no puede interpretarse en el sentido de que cualquier percepción de un beneficio monetario cuando no se dan los requisitos legales para ello pueda devenir en acto nulo, pues en ese caso no habría práctica diferencia entre los actos radicalmente nulos y los anulables; debe ser interpretado en consonancia con el resto de supuestos, que prevén actos de contenido imposible, constitutivos de delito, dictados con manifiesta incompetencia, esto es, vicios que afectan a carencias radicales y esencialísimas del acto. El precepto da respuesta a un supuesto de nulidad que no venía contemplado en la antigua Ley de Procedimiento de 1958 y que venía siendo reclamado por la doctrina, para dar cabida a casos no expresamente previstos en la antigua regulación pero de flagrante irregularidad en los que se otorgan nombramientos, concesiones, facultades de obrar, o se constituyen situaciones jurídicas, en ausencia de los más elementales elementos constitutivos de quien los recibe, tal como el reconocimiento a un menor de derechos que exigen la mayor edad, nombramiento para un cargo sin poseer el título correspondiente, etc.».

Como ya este Consejo Consultivo señalaba en el DCC 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 o el ya mencionado Dictamen 117/2021).

De esta doctrina se deriva que no basta que se carezca de cualquier género de requisito para que la revisión de oficio pueda prosperar al amparo de esta causa de nulidad de pleno derecho. No es suficiente que se haya desatendido la observancia de un requisito necesario para la adquisición de un derecho o de una facultad y ha de tratarse, por consiguiente, del incumplimiento de un verdadero requisito de carácter esencial.

En otros términos, 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. El art. 47.1.f) LPACAP no considera que baste la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste ha de ser esencial, impidiendo que se califique de nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el ordenamiento jurídico, sino sólo a aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiestamente y con palmaria evidencia de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho.

El texto del art. 47.1.f) LPACAP nos lleva pues a distinguir entre «requisitos esenciales» y «requisitos necesarios». Si dentro de los primeros 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. Esta causa de nulidad, por tanto, debe ser interpretada 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 las razones esgrimidas 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».

Sentado lo anterior, cabe señalar que, en el presente caso, como se ha dicho, se alega que no procedía la expropiación de los terrenos destinados al viario y el espacio libre, porque los mismos debían ser cedidos voluntaria y gratuitamente, dentro del ámbito de un Sistema de Ejecución Privado, al tratarse de suelo urbano no

consolidado incluido en la Unidad de Actuación UA-VT-1, de tal forma que el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria tenía que ajustarse a las determinaciones reglamentarias establecidas para la UA-VT-1 del Plan General de Ordenación.

Este motivo de nulidad debe ser desestimado, por cuanto, si bien el terreno objeto de expropiación se encontraba incluido, conforme al planeamiento municipal, dentro la UA-VT-1 como suelo urbano no consolidado y sometido a un sistema de ejecución privado y, por tanto, de cesión gratuita y obligatoria, lo cierto es que en la realidad física dicho terreno cumplía con todos los requisitos exigidos legalmente para ser considerado suelo urbano consolidado, como a continuación se expondrá.

El art. 51.1 TRLOTCENC establece, en relación con las categorías de suelo urbano, lo siguiente:

«En el suelo urbano, el planeamiento establecerá todas o alguna de las siguientes categorías:

a) Suelo urbano consolidado, integrado por aquellos terrenos que, además de los servicios previstos en el apartado a).1 del artículo anterior, cuenten con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, en los términos precisados por las Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico y el Plan General.

b) Suelo urbano no consolidado por la urbanización, integrado por el restante suelo urbano».

A su vez, y, por remisión, el art. 50.a).1 TRLOTCENC, dispone que:

«Integrarán el suelo urbano:

a) Los terrenos que, por estar integrados o ser susceptibles de integrarse en la trama urbana, el planeamiento general incluya en esta clase legal de suelo, mediante su clasificación, por concurrir en él alguna de las condiciones siguientes:

1) Estar ya transformados por la urbanización por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, en condiciones de pleno servicio tanto a las edificaciones preexistentes como a las que se hayan de construir».

Por tanto, para que un suelo urbano pueda ser calificado como consolidado debe contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía, pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público.

En el informe técnico emitido por (...) con fecha 12 de junio de 2024 se hace constar que *«la parcela daba y da frente a vías ya urbanizadas con todos los servicios requeridos para considerarse suelo urbano consolidado y, puesto que esta consideración es reglada, existía la obligación de asumir el régimen jurídico de este suelo».*

Acreditado, por tanto, que la parcela a expropiar contaba con todos los servicios requeridos por los arts. 50 y 51 TRLOTCENC, se ha de recordar que el suelo urbano consolidado es aquel que, de acuerdo con la realidad física y los requisitos legales, cuenta con los servicios urbanísticos exigidos y no precisa de operaciones integrales de urbanización para alcanzar la condición de solar. En estos casos, los propietarios no están sujetos a los deberes de cesión y equidistribución propios del suelo urbano no consolidado, salvo para completar la urbanización necesaria para alcanzar la condición de solar si aún no la tuviera. La inclusión de terrenos que reúnen todos los requisitos de suelo urbano consolidado en una unidad de actuación destinada a la ejecución privada no puede desvirtuar su naturaleza ni imponerles cargas adicionales propias del suelo no consolidado. En consecuencia, la realidad física y jurídica del terreno prevalece sobre la mera inclusión formal en una unidad de actuación.

En este sentido se pronuncia la Sentencia 1563/2018 de 30 de octubre, Rec. 6090/2017 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, cuando señala:

«SEXTO: Sin embargo, esa doctrina fue abandonada, con un nuevo criterio iniciado el 23 de septiembre de 2008 (RC 4731/2004), Asunto "Guanarteme", y en numerosas sentencias posteriores. Así, en la sentencia de este Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2012, se establece que:

"no resulta admisible " (...) que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación, pierdan la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística". Y ello porque, como la propia sentencia señala, " (...) Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la LS 98), las leyes deben garantizar. Como explica la sentencia de 14 de julio de 2011, lo anterior significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de

urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y ello porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase desuelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado".

En la citada sentencia, se afirma igualmente que:

"Aunque los criterios de distinción entre las categorías primarias del suelo urbano es un cometido que corresponde detallar a la legislación autonómica y así se declara en el FJ 20º de la STC 164/200, ello lo es siempre dentro de los límites de la realidad con la que ha de operarse y sin impedir la aplicación inmediata en estos aspectos de los preceptos de la LS98, que establecen las "condiciones básicas" que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes (149.1.1de la Constitución), para lo cual se establece la división del suelo en urbano no consolidado y consolidado, excluyendo a los propietarios de estos últimos de los deberes de cesión. Y es precisamente la realidad física existente, que evidencia que en las parcelas objeto de controversia existen los servicios urbanísticos ejecutados en su día según el planeamiento, aunque se prevea su reforma, unida a la necesidad de que la interpretación de la legislación autonómica sea respetuosa con la distinción establecida en la normativa estatal de carácter básico entre suelo urbano "consolidado" y suelo no urbano "no consolidado", con un régimen de deberes bien distinto en uno y otro caso, la que impide devaluar la categoría ya adquirida por los terrenos, con las consecuencias que ello comporta de ser improcedente integrarlos en unidades de actuación sistemáticas y someterlos a un régimen de obligaciones sustancialmente más gravoso. Como razonó la STC 164/2001) (Fº.Jº. 20), conforme al artículo 14 de la LS98 los propietarios de suelo urbano consolidado no soportan -a diferencia de los propietarios de suelo urbano no consolidado- deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación; a lo que, cabe agregar, por nuestra parte, y por las mismas razones, que tampoco soportan el deber de ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración el suelo necesario para los viales y demás dotaciones o sistemas contemplados en el artículo 14.2, apartados c/ y d/ de la LS98, ni tampoco han de proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material."

En definitiva, como se recoge en la sentencia de este Tribunal de quince de junio de dos mil doce:

"Después de algunos pronunciamientos que podrían servir de respaldo a la línea argumental de las administraciones recurrentes, y que se citan en el desarrollo de los motivos que estamos examinando, esta Sala, a partir de la sentencia de 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/2004) viene manteniendo una línea constante y reiterada que, de forma razonada, corrige o matiza aquella interpretación anterior. La mencionada sentencia de 23

de septiembre de 2008 aborda la controversia que allí se planteaba sobre la distinción de las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado, haciendo armónica y coherente la legislación básica estatal (Ley 6/1998, de 13 de abril) con la autonómica (en aquél caso la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias) en el sentido de dar preferencia a "la realidad existente" sobre las previsiones futuras de reurbanización o reforma interior contempladas en el planeamiento urbanístico.

Según nuestra doctrina, un pronunciamiento de esta naturaleza, no niega el ejercicio de la potestad de planeamiento, ni impide las operaciones de transformación en suelo urbano consolidado, sino que, lo que significa es la imposibilidad de alterar la categorización en el suelo urbano es que los terrenos precisos para implantar la conexión de comunicación viaria dividiendo la manzana no han de ser cedidos obligatoria y gratuitamente en el marco de las operaciones equidistributivas, sino que, en cuanto espacios con destinos públicos, han de ser obtenidos a través de los mecanismos onerosos previstos legalmente, comúnmente a través de la expropiación, y no a cargo de los propietarios de los terrenos delimitados, además de permitir a éstos la patrimonialización de la totalidad de los aprovechamientos correspondientes, sin detracción de las edificabilidades que pertenecen a la Administración en la categoría del suelo urbano no consolidado, pero no así en el caso de consolidado».

En similar sentido se pronuncia la Sentencia 178/2023 de 11 de mayo, Rec. 93/2021, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas, al razonar lo siguiente:

« (...) Se olvidan que es doctrina consolidada que la clasificación y categorización del suelo urbano no pueden prevalecer sobre la realidad física; y que ni la asignación de la clasificación ni la inclusión de los terrenos en una Unidad de actuación de suelo urbano demuestran por sí mismas la existencia y suficiencia de los servicios. Y es que la clasificación del suelo urbano consolidado o no, debe necesariamente partir de la situación que ofrece la realidad física en el momento de la planificación, debiendo asignarse el carácter de urbano consolidado a los terrenos en los que concurran de hecho las circunstancias previstas en la legislación urbanística, sin que los documentos administrativos o las determinaciones de ordenación puedan imponerse sobre la realidad apreciada.

(...)

Considera esta Sala, que esta valoración es adecuada, dado que se parte del análisis de la pericial de parte, que a juicio de la Juez de instancia, acredita que la parcela cumple los requisitos legalmente establecidos para ser clasificada como suelo urbano consolidado, sin que se haya aportado prueba alguna en contrario, y sin que se haya cuestionado que el

proyecto objeto de la licencia de obras fuera contrario al planeamiento vigente a la fecha de la solicitud».

En definitiva, imponiendo la realidad física su consideración como suelo urbano consolidado, procedía su adquisición a través de los mecanismos onerosos previstos legalmente, entre los que se encuentra la expropiación, y no a cargo del propietario de la parcela delimitada que no tienen el deber cederlos obligatoria y gratuitamente.

Por todo ello, no concurre la causa de nulidad invocada, al haberse adquirido reuniendo los requisitos esenciales para su adquisición y de conformidad con las normas imperativas.

8. Como última causa de nulidad radical o absoluta se invoca la prevista en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC, esto es, haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al considerar que, si se decidió ir por la vía de la expropiación, lo que significaba un «*cambio de la opción establecida en el planeamiento*», se debió tramitar el «*procedimiento dirigido a tal fin, iniciado de oficio o a instancia de parte»*.

En relación con la causa establecida en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC -de idéntico contenido al art. 47.1.e) LPACAP- este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre 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 Dictámenes 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.

Como hemos declarado, en el presente caso nos encontramos ante un convenio expropiatorio, por tanto, situados en el contexto de la LEF y del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa -en adelante, REF-.

De esta forma, los acuerdos alcanzados con los propietarios de inmuebles a expropiar, constituye un acto administrativo, que corresponde a una fase expropiatoria dentro de un procedimiento. Como señala la Sentencia de 18 de diciembre 2012, Rec. 896/2010 *«Y es que en relación el convenio expropiatorio que tiene por finalidad concretar el valor del bien derivado de la expropiación, la S. 16-II-2007 Secc.6ª TS3, reiterando la doctrina recogida en S. 13-VII-1987, 1-X-1991, 4-V-1998, 22-III y 30-IV-1999, declara "que esta Sala lo viene considerando como un acto administrativo específico que pone fin al expediente, de conformidad con el art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa (...) añadiendo que como tal negocio jurídico es un acto administrativo regido por la normativa específica (...) . Por su parte la sentencia de 2 de marzo de 2004 rechaza la naturaleza de negocio jurídico bilateral de carácter privado, señalando que "por tratarse de la determinación del extremo referido al justo precio de la expropiación y no de un negocio jurídico de carácter civil que "ab initio" no deriva de la voluntad bilateral de las partes como en los contratos sucede, siendo de aplicación el art. 24, de la Ley de Expropiación Forzosa".*

Asimismo, en atención que su función es poner fin al expediente por mutuo acuerdo en la adquisición de los bienes conforme permite el art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, la S. 16 de mayo de 2003 Secc.6ª TS3ª remarca que "Este justiprecio pactado por mutuo acuerdo obliga al expropiante y al expropiado, y consiguientemente desde un punto de vista sustantivo o material (...) ».

Ahora bien, hay que recordar que, siendo el convenio de expropiación un instrumento para el ejercicio de potestades administrativas, se halla sujeto a una serie de límites de legalidad que rigen la legítima actuación de las potestades administrativas.

Estos límites son, por un lado, los que se pueden inferir del art. 24 LEF, en tanto que exige que el convenio expropiatorio amistoso se alcance dentro del expediente expropiatorio, y se efectúe en la fase subsiguiente a la de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación y una vez abierto el periodo de ocupación; y, por otro, los requisitos formales que derivan del art. 25 REF, señaladamente, la existencia de informe de los servicios técnicos correspondientes en relación con el valor del bien objeto de la expropiación, la fiscalización de gasto por intervención, y la inexcusable exigencia de que recaiga acuerdo del órgano competente de la Corporación Local. El Ayuntamiento solo puede convenir o pactar dentro de los límites marcados por las referidas normas.

En el presente caso, la naturaleza expropiatoria del Convenio suscrito exige la necesidad de que con carácter previo a su aprobación se tramite el oportuno expediente de expropiación conforme a lo previsto en el Título II LEF. Y ello, porque el convenio expropiatorio amistoso no deja de ser una determinación del justo precio que se efectúa en la tercera fase del procedimiento expropiatorio, una vez cumplidos los dos primeros períodos de declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación, de tal forma que el convenio por mutuo acuerdo supone la terminación del procedimiento expropiatorio (arts. 24 LEF y 162 TRLOTCENC).

Examinando lo acontecido en el supuesto analizado, se observa que realmente no se han transitado debidamente las dos fases previas del referido *iter* procedimental -declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación-.

En efecto, el Convenio se celebró sin tener el sustrato jurídico del acuerdo de la Junta municipal que pretendía dar cumplimiento a las fases previas de declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación, y antes, por tanto, de proceder a la apertura del expediente expropiatorio.

Por el contrario, a pesar de que el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria calificó el convenio como expropiatorio y fijó la valoración de los bienes conforme a tal carácter, el procedimiento seguido -improcedentemente- para su aprobación fue el previsto en el art. 237 TRLOTCENC para los convenios urbanísticos, aunque sin ajustarse en todo a sus determinaciones, porque estableciendo el art. 237.2 TRLOTCENC que *«Cuando la negociación de un convenio coincida con la tramitación del procedimiento de aprobación de un instrumento de ordenación, o de ejecución de éste, con el que guarde directa relación y, en todo caso, en el supuesto previsto en la letra b) del número 3 del artículo anterior, deberá incluirse el texto íntegro del convenio en la documentación sometida a la información pública propia de dicho procedimiento»*, lo cierto

es que encontrándose en tramitación la *«Modificación del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria en relación a la delimitación de los ámbitos del API-01 (...) y API-04 (...)»*, no consta que se incluyera el texto del Convenio que analizamos en la documentación sometida a la información pública de dicho procedimiento.

Todo ello determina que estemos ante un flagrante incumplimiento por parte de la Administración local del procedimiento establecido en materia de expropiación. El Convenio suscrito no se ajustó al dictado de los arts. 24 LEF y 162 TRLOTCENC, al no haber sido aprobado dentro del procedimiento expropiatorio, en la fase de determinación del justiprecio.

Por tanto, el acuerdo amistoso alcanzado carece de cobertura legal, pues ha sido aprobado antes del acuerdo de declaración de utilidad pública y de ocupación y, por tanto, antes de haberse iniciado el expediente.

Esta forma de proceder por parte del Ayuntamiento compromete el ejercicio de potestades públicas, y no puede hacer dejación de las mismas en favor de un particular, aunque sea en reciprocidad de prestaciones, porque el urbanismo constituye una competencia jurídico-pública que no es susceptible de disposición por acuerdo contractual o de voluntades, fuera de cualquier procedimiento. Las competencias jurídico-públicas son irrenunciables, y un convenio de esta clase, por mucho que constituya una actuación concertada, no puede situarse al margen del procedimiento expropiatorio.

En suma, considerando que el convenio expropiatorio no se ha insertado en un procedimiento expropiatorio que cumpla las previsiones legales respecto del acuerdo de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación e inicio de expediente, y teniendo en cuenta, por otra parte, que el convenio no puede por sí mismo reemplazar los requisitos del procedimiento expropiatorio, se debe estimar que nos encontramos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho, previsto en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC.

Dicha conclusión se hubiera alcanzado también en el supuesto de que se hubiera apreciado la naturaleza urbanística del convenio suscrito -que no es el caso-, porque, considerando, hipotéticamente, que no se trataba de una expropiación sino de una *«cesión amigable»* -término utilizado jurisprudencialmente- tal cesión tendría la consideración de contrato -en este caso de permuta-, siéndole de aplicación el art. 79 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, y

los arts. 109 y siguientes del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio , por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; por lo que tampoco bajo tal normativa hubiera podido actuar la Administración Municipal como lo ha hecho, obviando total y absolutamente el procedimiento de aprobación allí previsto.

9. Por último se alega, igualmente, desviación de poder.

La desviación de poder es, según el art. 48 LPACAP un vicio de anulabilidad de los actos administrativos, cuya definición legal se encuentra en el art. 70.2 LJCA, para el cual *«se entiende por desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico»*.

Esta regulación es reflejo de lo previsto en el art. 103.1 CE, a tenor del cual «*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho»,* constando ya asegurada la interdicción de la arbitrariedad en el art. 9.3 CE, y el control jurisdiccional en el art. 106.1, en relación con el art. 117.3 del mismo texto.

Por tanto, no constituyendo un vicio de nulidad radical y teniendo sus mecanismos propios de impugnación, no procede entrar a efectuar valoraciones en relación con la misma.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida a la consideración jurídica de este Consejo Consultivo de Canarias se considera que no es conforme a Derecho, por los razonamientos expuesto en el Fundamento IV del presente Dictamen, debiéndose declarar la nulidad del Convenio Urbanístico Expropiatorio suscrito el 12 de marzo de 2015 entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...), por concurrir la causa de nulidad prevista en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC.