

Expediente Núm. 95/2010  
Dictamen Núm. 104/2010

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de abril de 2010, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 3 de marzo de 2010, examina el expediente de revisión de oficio incoado con motivo de la presunta nulidad de pleno derecho de los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Oviedo de 28 de febrero de 2005, por el que se aprobó definitivamente la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación, y de 6 de febrero de 2006, por el que se aprobó el Texto Refundido de dicha revisión-adaptación, en lo relativo a la creación de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 28 de febrero de 2005, el Pleno del Ayuntamiento de Oviedo acuerda aprobar definitivamente la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación y, en sesión celebrada el día 6 de febrero de 2006, aprueba el

Documento Refundido de la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación.

**2.** Mediante escrito de 28 de agosto de 2007, un particular, como copropietario de un inmueble y solar sitios en San Claudio, dirige un escrito al Ayuntamiento de Oviedo en el que, tras exponer que ha tenido conocimiento de que aquellos han quedado incluidos en la "Unidad de Gestión UG-SCJ, N.º 255 (San Claudio Jardín)", a la que se ha incorporado un "terreno contiguo (...), según revisión-adaptación del Plan de Ordenación Urbana (...), a iniciativa planteada por sus propietarios", solicita que se le faciliten "los antecedentes y justificaciones aportadas por los propietarios que han permitido y promovido el cambio de calificación urbanística" y la "identificación personal de los copropietarios".

**3.** Con fecha 13 de noviembre de 2007, el Concejal de Gobierno de Urbanismo del Ayuntamiento de Oviedo decreta, por delegación, evacuar el trámite solicitado, lo que se lleva a cabo mediante un informe elaborado por la Adjunta a Jefe de Servicio de Urbanismo notificado al interesado el día 26 de ese mismo mes. En dicho informe, tras examinar el expediente de revisión-adaptación del Plan General, se afirma que "no se ha localizado una concreta sugerencia relativa a esta Unidad de Gestión. Sin embargo, la eventual ausencia de la misma no afecta en absoluto a la idoneidad y validez de la ordenación aprobada", argumentando que el "objetivo fundamental" de su creación no es otro que el de "facilitar la gestión del suelo residencial en San Claudio obteniendo de forma gratuita un espacio verde a situar y urbanizar en la entrada al núcleo por el Sur", y que la ficha de la Unidad "no impone la construcción de vivienda protegida".

**4.** El día 16 de junio de 2009, el particular interpone, en su propio nombre y derecho, "recurso extraordinario de revisión contra la aprobación del Texto Refundido de la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de

Oviedo (...), en lo referente a la Unidad de Gestión UG-SCJ número 255 (San Claudio Jardín)".

En él, después de reseñar la clasificación y calificación de la finca de la que es copropietario con anterioridad a la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Oviedo y la que resulta de la inclusión de la misma en la Unidad de Gestión en el documento vigente, señala que "se ha incorporado" a dicha Unidad "una finca colindante de notables dimensiones, que hasta entonces no era edificable y estaba calificada como `Espacio Libre (EL)´". Tras relatar las condiciones que figuran en la ficha de la Unidad de Gestión, que, según recuerda, fundamenta su delimitación en la existencia de una "iniciativa planteada por sus copropietarios en una sugerencia al proceso de adaptación-revisión", y habiendo reconocido el propio Ayuntamiento la ausencia de tal sugerencia, que, de existir, a su juicio, sólo podría haber sido formulada por los propietarios de la finca colindante, entiende que la revisión producida "se ha quedado sin justificación". Concluye, con cita de diversa jurisprudencia en orden a la falta de motivación y justificación de la modificación operada, que resulta de aplicación al presente caso lo dispuesto en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, "pues existe error de hecho, al justificarse la revisión y la ampliación del ámbito en una iniciativa o sugerencia particular inexistente (...), sin perjuicio de la ausencia de motivación de la que igualmente adolece el acto administrativo impugnado", y solicita al Ayuntamiento de Oviedo que "se proceda a la revisión de dicho acto administrativo, anulando y dejando sin efecto la revisión efectuada y, en concreto, la extensión de la aplicación de la Ordenanza RC 3/12 a la finca colindante anteriormente calificada como `Espacio Libre (EL)´, y anulando y corrigiendo los perjuicios ocasionados a los propietarios de la finca". Obra incorporado al expediente un escrito de fecha 16 de junio de 2009, dirigido al Ayuntamiento, en el que no se aprecia con la claridad necesaria la fecha de registro, y en cuyo pie figura la firma de cuatro personas que, en su condición de copropietarios de la misma finca, ratifican y hacen suyo el contenido del recurso extraordinario de revisión.

5. Mediante escrito dirigido al Ayuntamiento de Oviedo el 14 de julio de 2009, en el que no consta registro alguno, el referido particular, ampliando las alegaciones formuladas en el recurso interpuesto, aprecia la existencia de un nuevo error de hecho en la ficha de la Unidad de Gestión UG-SCJ número 255 (San Claudio Jardín). Este error consiste, en su opinión, en que “la edificabilidad o el aprovechamiento realmente resultante para el conjunto de la Unidad es (...) inferior a la mitad del que tenía anteriormente, por sí sola, la finca” de la que es copropietario, lo que entraría en contradicción con lo declarado por la propia ficha en el apartado relativo a criterios y objetivos de la ordenación, y que en síntesis pretendía extender a la totalidad de la nueva Unidad de Gestión, incluida la parcela que se destinaba a Espacio Libre, el aprovechamiento que la Ordenanza RC 3/12 otorgaba a la parcela de la que es copropietario.

6. El día 23 de septiembre de 2009, el Jefe del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Oviedo emite un informe en relación con el recurso extraordinario de revisión. En él se sostiene su inadmisibilidad con base en la naturaleza normativa del Plan, lo que impide su revisión en vía administrativa. No obstante, entra a examinar el fondo del recurso interpuesto y señala que si los informes técnicos confirmaran el error denunciado (“que se tiene en cuenta el aprovechamiento anterior extendiéndolo al Espacio Libre cuando, como parece, el aprovechamiento resultante en la nueva ordenación no se corresponde en absoluto con esa afirmación”), estaríamos “en presencia de un vicio invalidante que afectaría a uno de los elementos esenciales del ejercicio de la potestad de planeamiento (presupuestos) y a la congruencia de la decisión adoptada con esos presupuestos, lo que haría aparecer al acto como falto de motivación y, en consecuencia, arbitrario”. Finalmente, estima que “la consecuencia, de constatarse este error de manera fehaciente, no puede ser otra que la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio, revocando y dejando sin efecto la decisión urbanística consistente en la creación de la U.G. San Claudio Jardín, todo ello al amparo de lo dispuesto en los artículos 62.2 y 102.2” de la Ley 30/1992.

7. Con fecha 20 de noviembre de 2009, la Arquitecta Jefa de la Sección Técnica de Planeamiento y Gestión Urbanística elabora un informe en el que concluye que es “inferior el aprovechamiento de la parcela en el nuevo planeamiento, no cumpliéndose lo señalado en el párrafo b) del apartado de criterios y objetivos de la ordenación de la ficha de la UG-SCJ, que señala que para la conversión de su anterior aprovechamiento a un bloque de edificación abierta RA se ha tenido en cuenta la aplicación de la Ordenanza RC 3/12, extendiendo esa aplicación a la parcela destinada por el Plan a Espacio Libre, considerando lógicamente los condicionantes geométricos de esta última parcela”.

8. El día 14 de enero de 2010, el Ingeniero Técnico Topógrafo del Ayuntamiento de Oviedo hace una relación de los propietarios de las fincas que forman parte de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín, identificando hasta un total de seis fincas con referencia catastral diferenciada.

9. Con esa misma fecha, el Concejal de Gobierno de Urbanismo dicta un Decreto en el que se dispone “no admitir a trámite el recurso extraordinario de revisión interpuesto (...) contra el Acuerdo de aprobación del Texto Refundido de la revisión-adaptación del Plan General”, efectuada por el Pleno del Ayuntamiento el 6 de febrero de 2006; “iniciar procedimiento de revisión de oficio” del Acuerdo del Pleno de 28 de febrero de 2005, “por el que se aprobó definitivamente la revisión-adaptación del Plan General, en lo relativo a la creación de la Unidad de Gestión San Claudio-Jardín (ámbito UG-SCJ, nº 255)”, y notificarlo “a los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito” de la Unidad de Gestión, a los que se les concede un plazo de diez días para examinar el expediente y formular alegaciones.

El referido Decreto se ocupa, en sus fundamentos jurídicos, de dejar claro lo irrelevante que resultaría, en orden a la denunciada falta de motivación y justificación de la modificación urbanística operada en la finca de la que es copropietario el recurrente, el hecho de que la misma se hubiera seguido o no a

iniciativa de los propietarios, y ello porque, aun siendo cierto, no afectaría, a juicio del Ayuntamiento, al objetivo fundamental que aparece declarado en la ficha de la Unidad de Gestión, que es el de “facilitar la gestión del suelo residencial en San Claudio obteniendo de forma gratuita un espacio verde a situar y urbanizar en la entrada al núcleo por el Sur”.

En cuanto al error relativo al cálculo del aprovechamiento urbanístico de la parcela de la que el recurrente es copropietario, se indica que, efectivamente, la nueva ordenación supone una disminución de su edificabilidad, lo que se atribuye a un error en los cálculos, pues, al extenderse “la aplicación de la Ordenanza RC 3/12 (...) a la parcela destinada por el Plan a Espacio Libre (...), la parcela antes calificada como RC 3/12 debería tener (...) un aprovechamiento similar al anterior. Sin embargo, lo cierto es que la integración de esta parcela en la nueva Unidad de Gestión ha supuesto una disminución de su edificabilidad en, aproximadamente, un cincuenta por ciento”.

Constatada a través de los informes técnicos la concurrencia de este error, se razona que la ordenación urbanística así aprobada supondría la vulneración de una serie de principios generales del Derecho a los que debe ceñirse el actuar de la Administración, incluso cuando, como en el caso de las decisiones urbanísticas, se ejercen potestades discrecionales, citando, entre ellos, el de racionalidad y el de interdicción de la arbitrariedad. Sobre esta base, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 62.2 y 102.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de 28 de febrero de 2005, por el que se aprueba definitivamente la revisión-adaptación del Plan General, en lo relativo a la creación de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín (ámbito UG-SCJ, nº 255).

Por lo que se refiere a la competencia y al procedimiento para la pretendida revisión de oficio, y partiendo de la regla general establecida en el artículo 46 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, conforme a la cual se faculta a las Entidades locales para revisar de oficio sus actos y acuerdos en

materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, se estudia con detalle la peculiaridad derivada del hecho de que aquélla afecte a un acuerdo del Pleno relativo a la aprobación de un Plan General; aprobación definitiva que, en el caso del Principado de Asturias, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se produce en virtud de delegación en los concejos cuya población de derecho sea superior a 40.000 habitantes. A este respecto, y saliendo al paso de un hipotético debate sobre el órgano competente para proceder a la revisión de oficio de un Plan General así aprobado, si el delegante o el delegado, se sostiene que en estos casos no estaríamos en presencia de una delegación en sentido estricto, por lo que no se albergan dudas acerca de la competencia del Pleno del Ayuntamiento, en cuanto órgano que aprueba definitivamente el Plan General, para proceder a su revisión de oficio.

En relación con los aspectos procedimentales, se invocan el artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto a la necesidad de someter el procedimiento a dictamen preceptivo de este Consejo, y el artículo 84 de la misma Ley, en orden a la exigencia de conceder trámite de audiencia a los propietarios incluidos en el ámbito de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín. Por otro lado, y “dado que la aprobación definitiva del planeamiento general o de sus modificaciones requiere”, de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, “informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias”, se considera necesario solicitar también su informe en el procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos sobre planeamiento general.

**10.** Notificado el Decreto a los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de la Unidad de Gestión, y transcurrido el plazo otorgado para la presentación

de alegaciones, el Concejal de Gobierno de Urbanismo, en fecha 12 de febrero de 2010, dicta un nuevo Decreto en virtud del cual se solicita a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias un informe sobre el procedimiento de revisión de oficio, señalando que deberá ser emitido en el plazo de diez días, con advertencia de que de no emitirse en el mencionado plazo continuará la tramitación del procedimiento. Dicha petición se fundamenta en el artículo 87 Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y en los artículos 42.5 y 83 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Al mismo tiempo, se dispone la suspensión del plazo para resolver el procedimiento en tanto se emite el referido informe, constando en el expediente la recepción de este escrito en la Administración del Principado de Asturias con fecha 12 de febrero de 2010.

**11.** El día 2 de marzo de 2010, la Adjunta a Jefe de Servicio de Urbanismo, con el conforme del Jefe de Servicio, formula un informe-propuesta de resolución en el que se propone “declarar la nulidad de los Acuerdos del Ayuntamiento Pleno de 28 de febrero de 2005, por el que se aprobó definitivamente la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación, y de 6 de febrero de 2006, por el que se aprobó el Texto Refundido de dicha revisión-adaptación, en el punto relativo a la creación de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín”.

**12.** Con esa misma fecha, el Concejal de Gobierno de Urbanismo dispone remitir el expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen, la suspensión del plazo para resolver y la notificación a los interesados.

**13.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de marzo de 2010, registrado de entrada el día 4 del mismo mes, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de “revisión de oficio de la modificación del



Plan General de Ordenación consistente en creación de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín”, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), en relación con el artículo 46 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, debemos comenzar examinando de manera crítica si el Ayuntamiento de Oviedo se halla debidamente legitimado en cuanto autor de los Acuerdos del Pleno de fechas 28 de enero de 2005 y 6 de febrero de 2006, por los que se procedió, respectivamente, a la aprobación definitiva de la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación y a la aprobación del Texto Refundido de la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación, en el punto relativo a la creación de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín, cuya declaración de nulidad es objeto de este procedimiento de revisión de oficio, y ello porque, como acertadamente se observa en la propuesta que se somete a dictamen, “el ejercicio de la facultad de revisión de oficio plantea, no obstante, alguna

cuestión que es preciso analizar cuando se refiere a acuerdos de aprobación o modificación del Plan General, debido al modo peculiar en que la legislación asturiana atribuye tal competencia a los Ayuntamientos”.

En efecto, la aprobación de los acuerdos objeto de revisión llevada a cabo por el Ayuntamiento de Oviedo lo ha sido en aplicación de la delegación de competencias urbanísticas en los concejos, regulada, bajo esa rúbrica literal, en el artículo 10 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante TROTU), aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril. La normativa de desarrollo de la delegación de competencias urbanísticas en los concejos se contiene, con carácter general, en los artículos 19 a 25 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (en adelante Reglamento), aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre. La técnica seguida por el Consejo de Gobierno en este Reglamento ha consistido en individualizar en un artículo, el 19, bajo la rúbrica “Competencias urbanísticas de los concejos en materia de planeamiento general”, únicamente la delegación de la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación en los concejos cuya población de derecho sea superior a 40.000 habitantes, operada por el artículo 10.1 del TROTU. A partir de ahí, tras reiterar en su artículo 20.1 el contenido literal del artículo 10.2 del TROTU, referido a la facultad del Consejo de Gobierno para delegar la misma competencia en los concejos restantes, y con independencia de que determinadas disposiciones sólo resulten de aplicación a uno de los supuestos de delegación, ha de irse con sumo cuidado para distinguir, no sólo artículo por artículo, sino párrafo por párrafo, cuándo nos estamos refiriendo a una delegación u otra, o, utilizando la propia terminología del texto legal y del Reglamento, la forma de “atribución” de la competencia en régimen de delegación.

Dejada constancia de este hipotético doble régimen jurídico de la delegación de competencias urbanísticas en los concejos del Principado de Asturias que eventualmente podría presentarse, y para cuya resolución habría

de estarse a las “condiciones” y los “controles” que para los concejos con población inferior a 40.000 habitantes establezcan los acuerdos de delegación ad hoc, la cuestión a resolver en este concreto momento ha de quedar circunscrita a la facultad de los concejos a los que se refiere el artículo 10.1 del TROTU para proceder a la revisión de oficio de los Planes Generales de Ordenación aprobados en virtud de la delegación allí establecida, tal y como sucede en el presente caso.

Centrado así el problema, hemos de empezar por señalar que nos encontramos ante un tema de amplio debate, aún en curso, y cuyo punto de partida se encuentra en el carácter polisémico que el término “delegación” tiene en el ordenamiento jurídico español. En cualquier caso, y más allá de los matices que deriven de concretos supuestos de hecho, una primera distinción a considerar es la que se basa en la personalidad jurídica propia e individualizada de los sujetos intervinientes, delegante y delegado, para distinguir entre delegación intersubjetiva y delegación interorgánica, entendiendo incluida en la primera la que se produce entre Administraciones Públicas dotadas de personalidad jurídica propia y diferenciada, por oposición a la denominada delegación orgánica, que sería la operada entre órganos de una misma Administración con personalidad jurídica única. De la delegación interorgánica se ocupa principalmente el artículo 13 de la LRJPAC (que no exclusivamente, toda vez que se admite como subcategoría lo que constituye a su vez una delegación intersubjetiva en favor de entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la propia Administración delegante). En el presente supuesto, resulta evidente que la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana por parte del Ayuntamiento de Oviedo, en ejercicio de la competencia regulada en el artículo 10.1 del TROTU, en ningún caso puede entenderse incluida en la regulación contenida en el artículo 13 de la LRJPAC, ya que no es una delegación entre órganos de una misma Administración pública, ni podría sugerirse siquiera la existencia de un mínimo atisbo de vinculación o dependencia entre ambas Administraciones, y ello por un elemental respeto a la autonomía municipal constitucionalmente proclamada y garantizada. De ello,

concluye este Consejo que en modo alguno puede considerarse de aplicación al supuesto de delegación contemplado en el artículo 10.1 del TROTU la regulación que de la delegación hace el artículo 13 de la LRJPAC, lo que significa que no cabe estimar como aprobado por el órgano “delegante” el acuerdo objeto del procedimiento de revisión de oficio.

Al contrario, en el supuesto del artículo 10.1 del TROTU nos encontramos ante una delegación impuesta de manera obligatoria “por atribución directa” por una norma con rango de Ley, de cuya revocación “se dará cuenta a la Junta General del Principado de Asturias” (artículo 24.7 del Decreto 278/2007), lo que configura un régimen jurídico propio que obliga a distinguirla de las delegaciones interorgánicas, sin que proceda acudir a la regulación de estas últimas para cubrir eventuales lagunas.

Acerca del régimen de la delegación, el artículo 10.4 del TROTU establece que corresponden al Principado de Asturias, entre otras que determina, las facultades previstas en el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Este último precepto dispone en su apartado 1 que las Administraciones territoriales (y en particular las de las Comunidades Autónomas) “podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios” y, en su apartado 2 *in fine*, prevé (como bien recuerda la Administración consultante en este caso) que los actos del municipio “podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante”. Asimismo, el propio artículo 27 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que la “disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante”, y que las competencias delegadas “se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la Entidad local delegante”.

En este marco legal, el artículo 21 del Reglamento establece que el ejercicio por los concejos de la competencia urbanística delegada para la

aprobación de planeamiento general “se ajustará a lo dispuesto en la legislación sobre ordenación urbanística y territorial y, en su caso, al régimen de la delegación y demás instrucciones y directrices acordadas por la Administración del Principado de Asturias”, y que la Comunidad Autónoma se reserva los controles que se especifican en los artículos 22 y 245 del propio Reglamento. En lo relativo al régimen de recursos, el apartado 2 del mismo artículo 21 dispone que los “acuerdos adoptados en ejercicio de la competencia delegada pondrán fin a la vía administrativa”, recordando que los Ayuntamientos estarán obligados a cumplir un deber de información (regulado en el artículo 245 del Reglamento) en relación con todo expediente de aprobación, revisión o modificación del Plan General de Ordenación.

Se ha operado en el supuesto regulado en el artículo 10.1 del TROTU, a juicio de este Consejo, una desconcentración de las competencias relativas a la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación -excluida en todo caso la de los instrumentos de planeamiento que afecten a más de un término municipal- a favor de los concejos cuya población de derecho sea superior a 40.000 habitantes, cuyo ejercicio, mientras la delegación no sea revocada, se ejerce bajo la total responsabilidad de estos.

En consecuencia, y atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, el Ayuntamiento de Oviedo se halla debidamente legitimado, en cuanto autor de los Acuerdos del Pleno de fechas 28 de enero de 2005 y 6 de febrero de 2006, por los que se procedió, respectivamente, a la aprobación definitiva de la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación y a la aprobación del Texto Refundido de la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación, para instar este procedimiento de revisión de oficio en orden a su declaración de nulidad en el punto relativo a la creación de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 102.2 de la LRJPAC dispone que, “en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano

equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2". No obstante, el artículo 106 de la referida LRJPAC establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada "cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes". En el presente procedimiento la respuesta acerca de este aspecto ha de ir ligada al fondo del asunto, sobre el cual hemos de volver más adelante.

**CUARTA.-** En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que éste se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de examinar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En tal sentido, debemos comenzar por analizar la competencia del órgano administrativo para acordar en el presente supuesto la revisión de oficio. La LRJPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al "órgano competente". Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en su normativa de desarrollo. En concreto, a la hora de determinar qué órgano es el competente, debemos acudir a la norma reglamentaria de aplicación, contenida en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, estableciendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, "los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento

administrativo común". En el asunto sometido a dictamen, los acuerdos cuya declaración de nulidad se pretende fueron adoptados por el Pleno del Ayuntamiento, de tal suerte que es este el órgano competente para la resolución del procedimiento en todas sus fases, incluido el acuerdo de inicio del mismo, y ello en aplicación de lo dispuesto en el artículo 69.1 de la LRJPAC.

Llegados a este punto, se observa que el inicio del procedimiento para la declaración de nulidad pretendida al amparo de lo establecido en el artículo 102.2 de la LRJPAC, y que afecta a dos acuerdos del Pleno, fue dictado por Decreto del Concejal de Gobierno de Urbanismo, si bien, de acuerdo con lo expuesto, debería haber sido el órgano autor de los mismos -el Pleno del Ayuntamiento- el que hubiera dado inicio al procedimiento de revisión de oficio.

Por otro lado, en el Decreto del Concejal de Gobierno de Urbanismo, de fecha 14 de enero de 2010, que da inicio al procedimiento en el que se emite el presente dictamen se contienen otros pronunciamientos sobre los que no cabe manifestar nuestro parecer por no haberse evacuado consulta sobre ellos, pese a que afectan de manera directa a materias respecto de las cuales este Consejo debe ser consultado de manera preceptiva. No obstante, en tanto en cuanto tales pronunciamientos forman parte de la documentación que integra el expediente instruido y se incorporan como antecedente a la propuesta que es sometida a dictamen, hemos de destacar que el reiterado Decreto del Concejal de Gobierno de Urbanismo se dicta también como resolución del procedimiento instruido a raíz del recurso extraordinario de revisión contra la aprobación del Texto Refundido de la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Oviedo, en lo referente a la Unidad de Gestión UG-SCJ número 255 (San Claudio Jardín), interpuesto por un particular, copropietario de una de las parcelas incluidas en su ámbito; recurso que se presenta al amparo de lo dispuesto en el artículo 118.1 de la LRJPAC, al entender que en el citado acuerdo se incurre en errores de hecho. Como decimos, el Decreto del Concejal de Gobierno de Urbanismo de 14 de enero de 2010, en su dispositivo primero, inadmite este recurso, pero de su atenta lectura se desprende que lo que determina la inadmisibilidad del recurso es el carácter normativo del Plan.

A este respecto, hemos de recordar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 119.1 de la LRJPAC, la necesidad del dictamen preceptivo de este Consejo desaparece cuando el "órgano competente para la resolución del recurso" acuerde su "inadmisión a trámite", siempre que dicho acuerdo "no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales". El Decreto del Concejal de Gobierno de Urbanismo de fecha 14 de enero de 2010 no fundamenta de manera expresa la inadmisión en el artículo 119.1 de la LRJPAC, antes bien, se intuye que esa inadmisión se basa en el carácter normativo del Plan. Queda, pues, fuera de toda duda que no es objeto de este dictamen el recurso extraordinario de revisión ya resuelto por inadmisión, y ello no obsta a que, figurando el mismo entre los antecedentes de la propuesta de declaración de nulidad vía revisión de oficio de aquellos acuerdos, debamos dejar constancia de que nuestro dictamen no se extiende a las diferentes cuestiones formales y de fondo planteadas por la resolución de aquél.

Por lo que se refiere a su contenido material, el Decreto del Concejal de Gobierno de Urbanismo de fecha 14 de enero de 2010 incluye un tercer pronunciamiento en el que se dispone la notificación del mismo a los propietarios de los terrenos incluidos en el ámbito de la Unidad de Gestión, a los que se les concede trámite de vista y audiencia en el procedimiento -ha de entenderse que en el de revisión de oficio establecido en el artículo 102.2 de la LRJPAC-, para que en el plazo concedido puedan examinar el expediente y presentar las alegaciones y documentos que estimen procedentes. De la documentación que obra incorporada al expediente se desprende que comparecen y presentan alegaciones en este trámite el particular que da inicio a todo este procedimiento al formular el recurso extraordinario de revisión luego inadmitido, y otros copropietarios (aunque no todos) de la parcela que ha visto minorado su aprovechamiento urbanístico con respecto a la situación anterior a su inclusión en la Unidad de Gestión. Tras reafirmarse todos ellos en los motivos de fondo aducidos en el recurso extraordinario de revisión



interpuesto, se muestran conformes con el inicio por parte del Ayuntamiento de Oviedo de la revisión de oficio al amparo del artículo 102 de la LRJPAC. Consta también en el expediente la comparecencia en este trámite de un letrado que dice actuar como mandatario verbal de una macrocomunidad de propietarios, expresando que su representada “ha tenido conocimiento recientemente de que estaba incluida dentro de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín, siendo la primera noticia que tiene con la llegada de la resolución objeto de alegaciones./ Mi representada considera que no procede su inclusión dentro de la Unidad de Gestión de San Claudio Jardín (...), dado que el terreno de su propiedad está completamente delimitado y urbanizado, hasta el punto de que incluso se encuentra construida una piscina dentro de los terrenos que supuestamente formarían parte de la Unidad de Gestión, ocasionando con ello importantes perjuicios./ La creación de esta Unidad de Gestión con la inclusión de mis representados no les reporta ningún beneficio al respecto, siendo verdaderamente perjudicial, y el único beneficiado sería el propietario de la parcela que en su día estaba destinada a espacio verde y en la cual con el planeamiento anterior a la modificación no se podía construir”. Finaliza interesando “que se anule la creación de la Unidad de Gestión de San Claudio Jardín”.

Conforme al régimen establecido para la revisión de oficio en el artículo 102.2 de la LRJPAC, con fecha 12 de febrero de 2010, el Concejal de Gobierno de Urbanismo dicta un nuevo Decreto en el que, tras recoger el resultado de las alegaciones presentadas, considera que “la aprobación definitiva del planeamiento general o de sus modificaciones requiere”, a tenor de lo dispuesto en el artículo 87 del TROTU, informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, por lo que “resulta necesario solicitar también su informe en este procedimiento de revisión de oficio antes de la remisión del expediente al Consejo Consultivo”. A la vista de ello, y en aplicación de lo establecido en los artículos 42.5 y 83 de la LRJPAC, solicita “de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, que en un plazo de diez días emita informe sobre el procedimiento de revisión de oficio

incoado" por Decreto de 14 de enero de 2010, especificando que, de no emitirse "en el plazo señalado, continuará la tramitación del procedimiento". Asimismo, decreta la suspensión del plazo para resolver en tanto se emita el referido informe, en los términos previstos en el artículo 42.5 de la LRJPAC.

Sobre el particular, hemos de señalar, en primer lugar, que nada cabe objetar a la necesidad y conveniencia de someter el procedimiento a informe de este órgano autonómico, aunque sí debe dejarse constancia de que el precepto legal invocado para su solicitud no resulta de aplicación al presente caso, y, en segundo lugar, que de esa aparente asimilación entre la declaración de nulidad de un Plan General vía revisión de oficio y su aprobación o modificación no se han hecho derivar las consecuencias que el artículo 87 del TROTU atribuye al informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, entre las cuales destacan el carácter vinculante del mismo, en lo que a la legalidad del plan y a la tutela de intereses supramunicipales se refiere, y el plazo transcurrido el cual dicho informe, con el carácter indicado, se entenderá otorgado favorablemente. Fijado este plazo en el artículo 87 del TROTU en cuatro meses, el Decreto del Concejal de Gobierno de Urbanismo de 12 de febrero de 2010 lo limita en el presente supuesto a diez días, acudiendo para ello a lo dispuesto en los artículos 42.5 y 83 de la LRJPAC.

Por último, y habida cuenta de la situación de pendencia en la que se encuentra el dictamen solicitado a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, ya que podría darse la eventualidad de que dicho órgano emitiese el informe fuera del plazo concedido al respecto por el Ayuntamiento de Oviedo, debemos recordar que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.4 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, los asuntos dictaminados por este Consejo no podrán ser sometidos a informe ulterior de ningún otro órgano u organismo de las Administraciones Públicas.

**QUINTA.-** Entrando en el fondo del asunto, hemos de comenzar por decir que

la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia de interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los supuestos objeto de revisión de oficio establecidos en el artículo 62.2 de la LRJPAC debe ser restrictiva. En esta misma línea, el Consejo de Estado señala en su Dictamen 836/2000 que “la cláusula general del artículo 62.2, precisamente por su amplitud y atendiendo a la restricción que de la potestad de la revisión de oficio por parte de la Administración hizo la Ley 4/1999, debe ser interpretada muy estrictamente a efectos de la aplicación del artículo 102.2”.

En el presente procedimiento, y partiendo del tenor literal del artículo 62.2 de la LRJPAC, que -recordemos- establece que “serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”, el Ayuntamiento de Oviedo, con base en consideraciones doctrinales y jurisprudenciales, teniendo en cuenta los datos que le facilita la Arquitecta Jefa de la Sección Técnica de Planeamiento y Gestión Urbanística, en los cuales se concluye que el aprovechamiento urbanístico de una parcela determinada se ha visto minorado con respecto a la situación anterior a la aprobación del Plan cuya declaración de nulidad se pretende por su inclusión en una nueva Unidad de Gestión, y contradiciendo uno de los criterios y objetivos de la ordenación recogidos en la ficha correspondiente, entiende que la creación en tales condiciones de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín adolece de falta de motivación y justificación y constituye una vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 de la Constitución) y de otros principios generales del Derecho, por lo que propone declarar la nulidad de los Acuerdos plenarios aprobatorios de su Plan General de Ordenación, en el

punto relativo a la creación de la Unidad de Gestión afectada.

Este razonamiento, construido sobre un análisis doctrinal y jurisprudencial de los efectos de la existencia de un error o de falta de coherencia entre alguno de los hechos determinantes, no satisface la exigencia de que los supuestos de nulidad del artículo 62.2 de la LRJPAC deben ser objeto de interpretación restrictiva cuando se pretende declarar la nulidad de disposiciones generales por el procedimiento de revisión de oficio, por lo que no permite alcanzar la conclusión de que concurre la nulidad de pleno derecho en el supuesto analizado. En análogo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 13 de febrero de 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), al considerar que la falta de motivación o la motivación defectuosa pueden integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante.

La insuficiencia del vicio apreciado para justificar una declaración de nulidad se confirma aún más en la medida en que el Ayuntamiento de Oviedo nada dice en su propuesta acerca de la suerte que ha de correr, si se declarase la nulidad pretendida, el objetivo fundamental de la creación de esta nueva Unidad de Gestión, que aparece declarado en la pertinente ficha y que no es otro que el de “facilitar la gestión del suelo residencial en San Claudio obteniendo de forma gratuita un espacio verde a situar y urbanizar en la entrada al núcleo por el Sur”, y cuya virtualidad no ha sido cuestionada en ningún momento por el propio Ayuntamiento. Por lo demás, en la Memoria del Plan (con correspondencia en la ficha) se hace referencia expresa al hecho de que en el caso concreto de esta Unidad de Gestión (San Claudio Jardín), su consideración -junto con otras- como Sector de Urbanizable Prioritario queda ligada a la respuesta del planeamiento municipal en orden al logro de los objetivos del Plan de Vivienda.

Unido a ese objetivo fundamental, pero desde otro punto de vista, y como señalamos anteriormente, el artículo 106 de la LRJPAC establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte

contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes". En el presente supuesto, hemos indicado que el Ayuntamiento revisor parece asimilar la declaración de nulidad de su Plan General, en lo que afecta a la Unidad de Gestión San Claudio Jardín, a una modificación del mismo, a lo que anudó la necesidad de solicitar informe a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias. Reafirmandonos en la crítica ya expresada a esa pretendida asimilación, pero moviéndonos dentro de su propia lógica, debemos manifestar ahora que la modificación del planeamiento urbanístico, que es lo que se plantea por el Ayuntamiento de Oviedo en el presente procedimiento por la vía de la revisión de oficio, significaría privar a los ciudadanos de su derecho a conocer las alternativas y a participar en las decisiones que se adopten. En este sentido, el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley del Suelo obliga a la apertura de un periodo de información pública como trámite esencial del procedimiento de elaboración de cualquier plan urbanístico, y ello con tal carácter que su omisión determinaría la nulidad de pleno derecho del plan aprobado, sin que aquél pueda entenderse cumplido en modo alguno con la publicación de uno de los trámites del procedimiento instruido en el Boletín Oficial del Principado de Asturias por imposibilidad de notificarlo a los titulares de los derechos directamente afectados. Todo lo anterior nos lleva a concluir que resulta inadecuada, por ser contraria a la ley, la utilización de la vía de la revisión de oficio como forma de modificación del planeamiento urbanístico.

En definitiva, atendido el carácter excepcional de la revisión de oficio, que exige una interpretación estricta de los motivos determinantes de la misma, este Consejo estima que no concurre en el presente supuesto la causa de nulidad invocada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede revisar de oficio y declarar la nulidad de pleno derecho de los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Oviedo de 28 de

febrero de 2005, por el que se aprobó definitivamente la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación, y de 6 de febrero de 2006, por el que se aprobó el Texto Refundido de dicha revisión-adaptación, en el punto relativo a la creación de la Unidad de Gestión San Claudio Jardín.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.