

Expediente Núm. 39/2014
Dictamen Núm. 68/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de abril de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 19 de febrero de 2014 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio del acto administrativo dictado por el Alcalde de Ribadesella el 17 de enero de 2004 sobre “criterios interpretativos del convenio urbanístico suscrito por los comparecientes y aprobado por Acuerdo plenario de fecha 28-04-2003”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 29 de abril de 2003, el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Ribadesella y cuatro particulares suscriben un convenio urbanístico en cuyo expositivo segundo se declara como “objetivo prioritario del Ayuntamiento la obtención de terrenos para la implantación de un nuevo centro de salud que repercuta en beneficio de toda la población”. Con tal finalidad, la

Administración municipal “se compromete a la inclusión, dentro del documento de aprobación inicial del Plan General de Ordenación”, de una “unidad de ejecución en suelo urbano no consolidado” en la que se engloben terrenos de propiedad de los particulares firmantes del convenio, con una extensión de 2.739,57 m². La calificación que se atribuirá en el futuro Plan a la citada unidad -para la que se contempla una edificabilidad bruta de 1,3 m²/m²- será la de edificación residencial en una extensión de 2.185,85 m² y de sistema general de equipamientos en una superficie de 553,72 m². A cambio, los propietarios de los terrenos ceden al municipio la titularidad de los destinados al sistema general de equipamientos (553,72 m²), obligándose a formalizar la cesión en el plazo máximo de un mes desde la aprobación del convenio por el Pleno del Ayuntamiento.

Precisan quienes suscriben el acuerdo que se mantienen para los propietarios “las obligaciones propias del desarrollo de una unidad de actuación en suelo urbano no consolidado, y que se fijan en el artículo 14 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, así como en el artículo 31 de la Ley 3/2002 del Principado de Asturias sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, con excepción de la cesión al Ayuntamiento del 10% del aprovechamiento urbanístico”.

En la cláusula cuarta del convenio se establece que “la edificabilidad bruta asignada a la unidad de actuación, es decir 3.556,84 m² (aprox. 1,3 m²/m²), deberá ser materializada en la parte de la unidad que se destina a edificación residencial. Por tanto, los propietarios del terreno tienen derecho a materializar los aprovechamientos urbanísticos que les correspondan por los terrenos de cesión obligatoria en la unidad de actuación en la que queden adscritos dichos terrenos una vez efectuada su transformación según los requisitos regulados en la Ley, sin perjuicio y salvaguardando la potestad de planeamiento de la Administración”.

Determinan las partes en la cláusula séptima que “si el Plan General de Ordenación se aprobase definitivamente con una reducción de los aprovechamientos urbanísticos establecidos en el presente convenio el

Ayuntamiento abonará a los propietarios de los terrenos de la unidad de actuación el valor correspondiente a los aprovechamientos reconocidos en este convenio y no recogidos en el Plan General, fijándose el valor de los mismos en la cantidad de 420,71 €/m²”, y en la cláusula octava se dispone que “si en el plazo de tres años desde la firma del presente convenio el Ayuntamiento no otorgase la aprobación provisional al Plan General de Ordenación (...) se compromete a promover una modificación puntual de las vigentes Normas Subsidiarias de Planeamiento en los términos previstos en el presente convenio”.

En cuanto a la naturaleza y régimen jurídico del convenio, señalan las cláusulas novena y décima, respectivamente, que tendrá carácter urbanístico y que “se regirá por las disposiciones contenidas en el mismo”, aplicándose, “en defecto de lo anterior (...), la Ley 3/2002 y sus disposiciones de desarrollo, y, de forma supletoria (...), las normas y principios generales del Derecho Administrativo y, en su defecto, del Derecho Civil”.

Tras su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento y ser sometido al trámite de información pública, el convenio urbanístico se publica en el Boletín Oficial del Principado de Asturias el día 15 de julio de 2003.

Con fecha 17 de enero de 2004 las partes otorgan la escritura notarial de segregación de finca y cesión de terrenos en ejecución del convenio urbanístico.

2. Ese mismo día 17 de enero de 2004, el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Ribadesella y los mismos propietarios de los terrenos firman un documento -titulado “Criterios interpretativos del convenio urbanístico suscrito por los comparecientes y aprobado por Acuerdo plenario en sesión de fecha 28-04-2003”- en el que, según se expresa, “en orden a una mayor claridad” de lo acordado en el “convenio urbanístico para la cesión de terrenos con destino a la construcción de un centro de salud y la calificación del resto de la finca”, establecen, entre otros extremos, que “la indemnización prevista en la estipulación séptima derivada de una reducción de aprovechamiento cuando

se apruebe definitivamente el Plan General de Ordenación deberá entenderse de aplicación igualmente cuando, transcurrido el plazo al que se refiere el artículo 74.4 de la Ley de Régimen del Suelo del Principado de Asturias, computado desde la finalización del plazo establecido en la estipulación octava del convenio, no haya recaído la aprobación definitiva del Plan General o de la modificación a la que se refiere dicha estipulación octava./ La indemnización prevista en la estipulación séptima deberá actualizarse en el momento del pago aplicando el IPC correspondiente”.

3. Según informa el Secretario General del Ayuntamiento de Ribadesella, en ejecución del Acuerdo del Pleno de 12 de julio de 2001 se adjudicó un contrato de consultoría, asistencia y servicios para la realización de los trabajos de redacción de un Plan General de Ordenación Urbana; contrato que fue resuelto, por mutuo acuerdo, el 28 de septiembre de 2007.

Posteriormente -el 30 de julio de 2008- se adjudicó un nuevo contrato para la redacción del Plan General de Ordenación Urbana a otro profesional, quien en abril de 2011 presentó el documento de aprobación inicial que fue objeto de varios requerimientos de subsanación, el último de ellos con fecha 29 de octubre de 2012.

4. El día 8 de julio de 2013, los titulares de los terrenos firmantes del convenio urbanístico solicitan al Ayuntamiento que les sea abonada la cantidad de 1.496.398,16 € en ejecución del mismo y de los criterios interpretativos después acordados.

5. Previos los particulares que obran incorporados al expediente, el Ayuntamiento solicitó a este Consejo Consultivo -mediante escrito de la Alcaldía de 31 de octubre de 2013- la emisión de dictamen preceptivo sobre interpretación de las cláusulas del convenio.

Con fecha 14 de noviembre de 2013, el Consejo Consultivo dictaminó que, “puesto que los términos del convenio urbanístico son claros, debe

estarse al tenor literal de sus cláusulas, sin perjuicio del resto de consideraciones expresadas en el cuerpo de este dictamen”, en las que se hacía referencia a posibles causas de invalidez del acto puestas de manifiesto por la Secretaría municipal.

6. Consta igualmente en el expediente el intento de resolver el convenio urbanístico de mutuo acuerdo, habiéndose formulado por el Ayuntamiento una última propuesta económica el 10 de enero de 2014.

7. Con fecha 15 de enero de 2014, y tras haber rechazado los interesados el día 14 de ese mismo mes la propuesta económica, el Pleno del Ayuntamiento acuerda “iniciar (el) procedimiento para la revisión de oficio del acto administrativo dictado por el Alcalde de Ribadesella el 17 de enero de 2004, al aprobar con su firma el documento denominado ‘criterios interpretativos del convenio urbanístico suscrito por los comparecientes y aprobado por acuerdo plenario en sesión de 28 de abril de 2003’, por incurrir en las causas de nulidad señaladas en la consideración jurídica decimocuarta”; en concreto, por considerar que “es un acto dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia”, que se trata de “un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido” y que “es un acto contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

En el mismo acto se acuerda “suspender cautelarmente los efectos del acto administrativo (...) en tanto se tramita el procedimiento de revisión de oficio”.

8. Conferido el oportuno trámite de audiencia y vista del expediente, los interesados presentan el día 31 de enero de 2014 un escrito de alegaciones en el que señalan, en primer lugar, que “un convenio como el que nos ocupa no deja de ser un contrato” que “impone determinadas obligaciones de resultado

a las partes”, de modo que tal naturaleza contractual “ha de informar los diversos aspectos” que del mismo se derivan, en concreto la pretensión de revisar de oficio el “documento interpretativo” al que se alude. En cuanto al devenir de las obligaciones fijadas”, significan “que la cesión de los terrenos de nuestra propiedad (...) se ejecutó con diligencia y celeridad (...). Sin embargo del cumplimiento de las obligaciones por parte del Ayuntamiento nada se sabe más de diez años después de la firma del convenio”.

Sobre el objeto y la naturaleza del documento, indican que el ahora cuestionado “se limitaba a extender la indemnización prevista en el convenio para un supuesto de incumplimiento parcial (...) a un supuesto de incumplimiento total (...). Es decir, la indemnización ya está prevista en el convenio, este documento se limita a prever las consecuencias del incumplimiento total por parte del Ayuntamiento (...). Supone por tanto colmar una laguna del convenio aplicando una hermenéutica total y absolutamente lógica y prudente (...). Se limita a hacer una interpretación irrefutable del mismo integrando un supuesto no expresamente previsto (...), concretando la intención de las partes firmantes en el ámbito de lo previsto en el artículo 1282 del Código Civil”.

Respecto a la “configuración y límites” de la revisión de oficio, afirman que “este documento -en cuanto que ni es propiamente un convenio, ni siquiera una modificación del suscrito- no está afectado por la reserva de competencia que la ley otorga al Pleno para la aprobación de convenios urbanísticos (...). En cualquier caso, es palmario que la interpretación (que) se da al supuesto de incumplimiento total en el documento interpretativo es, en todo caso, *cuasiauténtica*, y que no reviste una nulidad lo suficientemente grosera para amparar lo que ahora, diez años más tarde, se pretende”.

Sostienen que “las obligaciones del convenio han de ser interpretadas de forma conjunta y en base al carácter sinalagmático de las obligaciones en él previstas”, de modo que “la indemnización prevista en el convenio -y que en el documento que se pretende revisar se extiende al supuesto de

incumplimiento total- no es ni más ni menos que la contraprestación que para esta parte libremente se fijó por el Ayuntamiento”.

En relación con los límites de la revisión de oficio, destacan que el documento “es de fecha 17 de enero de 2004”, y que “es notorio que el Ayuntamiento nunca manifestó nada acerca de la pretendida nulidad del documento interpretativo (...). Y es igualmente evidente que esta reacción se ha producido únicamente cuando esta parte ha solicitado el cumplimiento del convenio, o más correctamente el abono de la indemnización fijada para el caso de incumplimiento”.

Igualmente aluden al límite que impone la buena fe, y subrayan que “esta parte ha actuado siempre de buena fe”, y que “la firma del documento de criterios interpretativos que ahora se pretende revisar se efectuó en la confianza que daba actuar con la persona con la que se había firmado el convenio y que se suscribió el mismo día del otorgamiento de la escritura de cesión, esto en la confianza de asegurar los derechos que a esta parte correspondían por la cesión efectuada ese mismo día. La actuación posterior del Ayuntamiento obviando el convenio durante años y pretendiendo ahora revisar la interpretación lógica y coherente que ha de darse a su postura de total incumplimiento contraría aquellos principios de forma flagrante”.

Concluyen instando que “se revoque el acuerdo de incoar” el procedimiento de revisión de oficio referido.

9. Con fecha 19 de febrero de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella, tras analizar las alegaciones presentadas por los interesados, eleva propuesta de resolución con el informe favorable del Secretario General.

Respecto a aquellas, y en relación con el posible incumplimiento municipal del convenio urbanístico de 28 de abril de 2003, señala que se trata de una cuestión distinta que nada “aporta a la validez o invalidez del acto objeto del procedimiento de revisión de oficio”. No se cuestiona el convenio de 28 de abril de 2003, sino el acto “dictado por el Alcalde de Ribadesella el 17 de enero de 2004”.

En segundo lugar, razona que en el documento en cuestión “se aplica una hermenéutica torticera” y que se “introducen aspectos innovadores no previstos en el convenio urbanístico de 28 de abril de 2004” (*sic*), dado que la “sanción por el transcurso de ese plazo es el abono del valor máximo del aprovechamiento urbanístico que los alegantes solo podrían haber llegado a patrimonializar cuando se aprobase la modificación urbanística” objeto del convenio, por lo que, a su juicio, representa “un caso paradigmático de adquisición de derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello”.

Sobre la naturaleza jurídica del documento interpretativo, indica que ha sido resuelta en el dictamen de este Consejo Consultivo Núm. 249/2013, de 14 de noviembre, en el sentido de considerarlo un convenio que produce efectos en tanto su posible nulidad no sea declarada en un procedimiento con todas las garantías.

Por último, en relación con los límites impuestos “en el artículo 106 de la Ley 30/1992”, pone de manifiesto que el transcurso de diez años entre la firma del documento y el inicio del procedimiento de revisión de oficio obedece al hecho de que “el Pleno desconocía su existencia. No fue aprobado por Resolución de Alcaldía ni se hizo mención al mismo en la escritura pública de cesión”, por lo que el Pleno cuestiona su validez “en el primer momento (...) posible desde que conoce su existencia y se pretende hacer valer su eficacia”. Se cita doctrina de órganos consultivos según la cual el transcurso del tiempo no puede ser considerado aisladamente, y que podría no ser razón suficiente para no ejercer las facultades de revisión de oficio en supuestos en los que “la nulidad de pleno derecho fuera consecuencia de una actuación culpable del particular”.

Por lo que se refiere a la posible violación de los principios de buena fe y de confianza legítima a los que se alude, cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2006 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª-, en la que se señala que para su apreciación sería necesario “que la Administración haya hecho cualquier clase de manifestaciones sobre la validez de un concreto aspecto o elemento (...), que haya generado la

aparición de que esa era ya una cuestión previamente analizada y valorada". Sin embargo, "el documento administrativo objeto de revisión era desconocido para el Pleno, no fue aprobado por Resolución de (la) Alcaldía ni se hizo mención al mismo en la escritura pública de cesión". Por ello, "no ha generado la apariencia de ser una cuestión que la Administración haya analizado y valorado./ El Alcalde dicta (...) el acto, ahora revisado, condicionado por los alegantes en el momento inmediatamente anterior a la firma de la escritura pública de cesión de los terrenos destinados a la construcción de un centro de salud".

A la vista de ello, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella propone, previo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, "desestimar las alegaciones presentadas" y "declarar la nulidad de pleno derecho del acto (...) dictado por el Alcalde (...) el 17 de enero de 2004".

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de febrero de 2014, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo dictado por el Alcalde de Ribadesella el 17 de enero de 2004 sobre "criterios interpretativos del convenio urbanístico suscrito por los comparecientes y aprobado por Acuerdo plenario de fecha 28-04-2003", adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente y de los relativos a la ubicación de terrenos del centro de salud y convenio urbanístico de 29 de abril de 2003, modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal y solicitud de cumplimiento del convenio urbanístico.

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

PRIMERA.- La consulta planteada versa sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ribadesella, de

15 de enero de 2014, al objeto de declarar la nulidad del acto dictado por el Alcalde el 17 de enero de 2004 sobre "criterios interpretativos del convenio urbanístico suscrito" con determinados propietarios de suelo, aprobado por acuerdo plenario en la sesión celebrada el 28 de abril de 2003.

En la solicitud de consulta se invoca por la Alcaldía lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo. Pues bien, la revisión de oficio referida en el citado artículo 13, en concreto en su apartado 1, letra l), de la Ley reguladora de este Consejo ha de versar exclusivamente sobre "actos administrativos" y "disposiciones administrativas en los supuestos legalmente establecidos". Las facultades revisoras de la Administración respecto de dichos actos y disposiciones están reconocidas 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 particular, su artículo 102, apartado 1, establece que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1".

Por tanto, es necesario, con carácter previo a cualquier otra consideración, determinar si la declaración de nulidad perseguida encuentra su cauce adecuado en el procedimiento de revisión de oficio tramitado a fin de delimitar, en primer lugar, nuestra propia competencia para la emisión del dictamen que se nos solicita.

Dado que se cuestiona la validez del acto "dictado por el Alcalde de Ribadesella el 17 de enero de 2004 al aprobar con su firma el documento denominado "criterios interpretativos del convenio urbanístico", debemos aclarar que la rúbrica de un documento de naturaleza sinalagmática, como lo es el convenio urbanístico suscrito por el Alcalde (sobre cuya naturaleza

jurídica contractual ya nos pronunciamos en el Dictamen Núm. 249/2013, al resolver una consulta preceptiva sobre su interpretación), supone, de ordinario, la mera formalización de un acto que el órgano unipersonal ejecuta en representación de la persona jurídica, manifestando la prestación del consentimiento para obligarse en nombre de aquella al estampar su firma sobre un concreto documento previamente aprobado por el Ayuntamiento. Sin embargo, en el supuesto que analizamos, en el propio acto de suscripción del convenio, y en la medida en que resulta ser el único acto del procedimiento de aprobación de un convenio urbanístico, se subsumen los actos de determinación del clausulado del convenio, de prestación del consentimiento y de celebración o conclusión del mismo. Por ello, el acto del Alcalde no constituye materialmente en el presente caso lo que en otros sectores del ordenamiento se conoce como “firma simple” -manifestación de voluntad sujeta a una aprobación o ratificación posterior por el órgano competente para obligarse-, sino que se manifiesta como una “firma definitiva”, como un acto que por su sola existencia determina las obligaciones bilaterales que se adquieren y que exteriorizaría la voluntad del órgano de suscribir o celebrar el convenio.

En consecuencia, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite su dictamen preceptivo según 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 Ribadesella, 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 LRJPAC, el Ayuntamiento de Ribadesella se halla debidamente legitimado para proceder a la revisión de oficio del convenio urbanístico cuya declaración de nulidad se pretende, por cuanto es autor del acuerdo que lo aprueba.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 102.1 de la LRJPAC dispone que “Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”. 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 supuesto que examinamos, los interesados apelan al transcurso del tiempo y a los principios de buena fe y de confianza legítima como límites que impedirían la revisión de oficio pretendida.

La propuesta de resolución que eleva la Alcaldía desestima, por los razonamientos que expone y que este Consejo comparte, tales alegaciones. Junto con ello, hemos de insistir en que los límites a las facultades revisoras que impone el artículo 106 de la LRJPAC han de analizarse en relación con el caso concreto, y no puede desconocerse que en el asunto sometido a nuestra consideración el documento suscrito por la Alcaldía el 17 de enero de 2004 no fue analizado ni aprobado por el Pleno del Ayuntamiento, no fue objeto de la obligada publicidad mediante su inserción en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, ni figura incorporado a la escritura notarial de segregación de finca que con esa misma fecha -17 de enero de 2004- se otorgó sobre la base del convenio urbanístico de 28 de abril de 2003, cuya copia sí figura anexa a la referida escritura. Ni siquiera, como señala la Alcaldía con el informe favorable del Secretario municipal, el documento suscrito fue objeto de aprobación por Resolución de la Alcaldía, lo que habría permitido una constancia formal del mismo en el Libro de Resoluciones de este órgano y la posibilidad de su conocimiento por parte del resto de los miembros de la Corporación. Como nada de ello ha existido, no cabe oponer el transcurso del tiempo frente a

quienes, según todos los indicios, nunca pudieron conocer la existencia del documento que los particulares exhiben junto con la reclamación presentada el día 8 de julio de 2013. Sobre el límite del transcurso del tiempo, razona el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de julio de 2008 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª- que “la equidad, la buena fe y el derecho de los particulares” impiden, “sin invocar razones jurídicas a favor de una decisión distinta”, reabrir el cuestionamiento de un acto administrativo “por quienes pudieron hacerlo antes”. Sin embargo, en el caso que nos ocupa no parece posible sostener que los miembros del Pleno pudieron, con anterioridad, cuestionar la validez del documento suscrito en su día por el Alcalde.

Las mismas razones impiden apreciar que la iniciativa de revisión afecte a los principios de buena fe y de confianza legítima. En cualquier caso, hemos de reparar en que resultan evidentes varios datos elementales que diferencian el convenio urbanístico suscrito el día 29 de abril de 2003 por los propietarios -folios 149 y siguientes del “expediente administrativo relativo a la ubicación de los terrenos del Centro de Salud de Ribadesella y convenio urbanístico suscrito con fecha 29 de abril de 2003”- y el documento de 17 de enero de 2004 que ahora analizamos. Las primeras divergencias saltan a la vista de la simple lectura del encabezamiento del convenio urbanístico, donde se indica el lugar en el que se reúnen los comparecientes (Salón de Plenos del Ayuntamiento) y, de modo expreso, que el Alcalde se encuentra “facultado para suscribir el (...) convenio en base al acuerdo plenario de fecha 28 de abril de 2003”. En cambio, el documento cuestionado no contiene ninguna referencia al lugar en el que se firma, y tampoco se efectúa en él una mención expresa a la necesaria autorización previa por parte del Pleno para que la Alcaldía hubiera podido asumir, en nombre del Ayuntamiento, obligaciones de esta naturaleza. En segundo lugar, la cláusula décima del convenio urbanístico recoge que el texto, una vez aprobado por el Pleno y suscrito por el Alcalde, “se someterá a información pública de acuerdo con el procedimiento establecido en la legislación urbanística”; esta previsión legal también

desaparece en el documento posterior, con lo que las partes pactan, conscientemente, no darle publicidad. En tercer lugar, en el documento de interpretación no aparece la firma del Secretario municipal previamente identificado, ni tan siquiera se contempla el pie de firma correspondiente, y ello pese a figurar en su encabezamiento que el Alcalde comparece a dicho acto "asistido por el Secretario Accidental del Ayuntamiento", que "da fe" de él.

A la vista de ello, entendemos que las partes firmantes del documento crean una apariencia sobre la naturaleza jurídica del acto de firma del mismo y sobre la cualidad con la que interviene el Alcalde que no se corresponde con la realidad, y estimamos, asimismo, que a dicha apariencia no pueden considerarse ajenos los propietarios privados del suelo, pues rubrican un documento que evidencia, según su propio clausulado, una tramitación administrativa muy diferente a la que se sujetó el convenio urbanístico suscrito por ellos mismos en abril de 2003, dado que ahora no se somete a la aprobación previa del Pleno de la Corporación, no es objeto de información pública y no contiene la necesaria comparecencia de fedatario público, pese a que así se hace constar en su encabezamiento.

En definitiva, consideramos que no concurre en el presente caso ninguna de las limitaciones dispuestas en el artículo 106 de la LRJPAC.

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que este se configura como 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 analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En tal sentido, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar 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 (en adelante LRBRL), y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas recogidas en los artículos 65, 67 y 110 de la LRBRL, "los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común".

En el supuesto analizado, mediante acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio aprobado por el Pleno el día 15 de enero de 2014, se cuestiona la validez de un acto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Ribadesella. Considera la Corporación, por lo que ahora nos interesa, que el acto administrativo fue adoptado por un órgano manifiestamente incompetente y prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, toda vez que la competencia para suscribir convenios urbanísticos corresponde al Pleno. Así planteada la cuestión, parece entender la Administración municipal que, frente al aparente automatismo del artículo 218 del Reglamento citado, del que se derivaría la competencia de la Alcaldía para revisar los actos dictados por el propio órgano, también cabe interpretar que si un órgano es competente para la aprobación de un acto ha de serlo igualmente para acordar la revisión de oficio del acto adoptado por quien no tenía competencia para ello; interpretación que este Consejo consideró más acertada en el Dictamen Núm. 199/2013, al analizar la revisión de oficio de determinados acuerdos adoptados por concejales delegados en materia de retribuciones de personal desconociendo la competencia del Pleno.

En el supuesto examinado, el convenio urbanístico suscrito el 29 de abril de 2003 tiene por objeto introducir una determinada opción de

planeamiento (una unidad de ejecución en suelo urbano no consolidado) en el documento de aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana. En consecuencia, tal y como disponía la norma temporalmente aplicable, la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística -y ahora en idéntico sentido el artículo 22.2.c) de la LRBRL-, estos convenios de planeamiento “deberán ser autorizados previamente por el Pleno” (artículo 159.1, en relación con el 157.4); régimen jurídico al que, resulta indudable, habrá de someterse cualquier modificación de su clausulado. Por tanto, es claro que el Pleno, que ha acordado la incoación del procedimiento, es el órgano competente para declarar la nulidad del acto de firma por el Alcalde de un convenio urbanístico suscrito sin su previa aprobación.

En cuanto al cumplimiento de sus trámites esenciales, se ha adoptado un acuerdo de iniciación, se ha dado audiencia y vista del expediente a los interesados y se ha elaborado una propuesta de resolución que cumple con la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 54.1.b) de la LRJPAC.

QUINTA.- La revisión de oficio que se examina tiene por objeto directo la declaración de nulidad del acto del Alcalde del Ayuntamiento de Ribadesella consistente en la firma de un documento denominado “criterios interpretativos del convenio urbanístico suscrito por los comparecientes y aprobado por acuerdo plenario en sesión de fecha 28 de abril de 2003”; documento que en realidad modifica el clausulado del referido convenio urbanístico previo estableciendo determinadas previsiones que no se contemplaban en aquel.

Como ya hemos advertido en supuestos precedentes, los convenios urbanísticos, en cuanto gozan de la naturaleza de los contratos administrativos, no pueden ser objeto directo del procedimiento de revisión de oficio, que solo cabe frente a los actos administrativos. En efecto, el artículo 61 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000,

de 16 de junio -norma temporalmente aplicable en función de la fecha del convenio cuestionado-, establece que los contratos serán inválidos “cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo o de derecho civil a que se refieren los artículos siguientes”. El artículo 62 del mismo cuerpo legal, en su apartado 1, dispone como una de las causas de nulidad de derecho administrativo de los contratos “Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Finalmente, es el artículo 64 del mismo TRLCAP el que abre la posibilidad de que, sobre la base de estas causas, la declaración de nulidad de los contratos pueda ser acordada por el órgano de contratación, de oficio o a instancia de los interesados, a través del procedimiento de revisión de oficio regulado en el artículo 102 de la LRJPAC; régimen de invalidez de los contratos sustancialmente idéntico al vigente en la actualidad y que se encuentra recogido en los artículos 31 a 36 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La propuesta de resolución sostiene que el acto de la Alcaldía ahora cuestionado incurre en vicio de nulidad por tres motivos. En primer lugar, “es un acto dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia -art. 62.1.b)-. Solo el Pleno puede aprobar convenios urbanísticos de planeamiento, o modificaciones de estos, en ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 22.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Competencia que es indelegable según el apartado 4 del mismo artículo”. En segundo lugar, “es un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido -art. 62.1.e)-. Se omitieron todos los trámites que establecía el artículo 159 en relación con el 157.4 de la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística:/ 1. Información pública por plazo de un mes./ 2. Aprobación por el Pleno./ 3. Publicación en el (Boletín Oficial del Principado de Asturias) e incorporación al Registro público de

planeamiento y gestión urbanística de Asturias”. Por último, “es un acto contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición -art. 62.1.f)-. Sin haberse aprobado aún la modificación de planeamiento ni haber cumplido los deberes urbanísticos básicos para la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico los propietarios se aseguraban que, pasara lo que pasara -se cumplieran o no los requisitos esenciales para la adquisición del aprovechamiento urbanístico-, obtendrían el mismo beneficio económico”.

De modo reiterado, venimos afirmando que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, constituye un procedimiento excepcional que 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 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 62.1 de la LRJPAC debe ser restrictiva; de lo contrario perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables, y su sometimiento a regímenes jurídicos de anulación distintos.

Procede, por tanto, determinar si concurren en este supuesto alguna o algunas de las causas de nulidad invocadas por el Ayuntamiento.

En relación con la primera de ellas, el artículo 62.1.b) de la LRJPAC dispone que son nulos de pleno derecho los actos dictados “por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”. Resulta necesario pues, para apreciar la existencia de esta causa de nulidad, que concurren los dos requisitos que establece este artículo: que la incompetencia sea manifiesta y que dicha incompetencia lo sea por razón de la materia o del territorio, excluyéndose así la incompetencia jerárquica, que únicamente podría dar lugar a anulabilidad.

El primero de los requisitos, según jurisprudencia reiterada, exige que la incompetencia se manifieste “de modo ostensible, patente, claro e

incontrovertido” (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2001 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a-, que analiza el artículo 47.1.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, de análogo contenido al precepto actual). En el presente caso hemos de partir de que el documento ha sido suscrito por el Alcalde, que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1.b) de la LRBRL, ostenta la representación del Ayuntamiento, y que la norma urbanística que regulaba la aprobación de los convenios urbanísticos -la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril (artículo 159) disponía que los convenios “serán suscritos en nombre de la Entidad local por el órgano municipal competente”, del mismo modo que el vigente artículo 532.1 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, reitera que “Los Convenios se someterán a información pública por la Administración competente por el plazo de un mes y posteriormente serán suscritos en nombre de la entidad local por el órgano municipal competente”.

A la vista del régimen legal expuesto, si el acto de la Alcaldía se hubiera limitado a la firma del documento contractual no cabría apreciar incompetencia de ningún tipo. Sin embargo, ya hemos señalado que en estos convenios de planeamiento el establecimiento del clausulado concreto ha de ser autorizado por el Pleno municipal; competencia que, según dispone el artículo 22.4 de la LRBRL, resulta indelegable. Pero, también hemos indicado que el Alcalde no se limita a rubricar con su firma -como representante legal del Ayuntamiento- una modificación del convenio urbanístico, sino que, además, y con carácter previo, ha fijado el contenido de las cláusulas de aquel, para lo que, sin duda, resulta incompetente *ratione materiae*.

En definitiva, el Alcalde aprobó con su firma, sin tener competencia para ello, uno de los actos preparatorios básicos de cualquier contrato, y puesto que el clausulado del convenio urbanístico ha de asimilarse sin dificultad a los “pliegos de condiciones administrativas particulares”, en la medida en que determinan “los pactos y condiciones definidoras de los

derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato” -artículo 49 del TRLCAP-, tal acto preparatorio incurre en el vicio de nulidad contemplado en el artículo 62.1.b) de la LRJPAC. Consecuentemente, la nulidad del acto preparatorio acarrea la invalidez del contrato, a tenor de lo dispuesto en el artículo 61 del mismo TRLCAP.

A idéntica conclusión habríamos de llegar si, tal como defienden los interesados, partiésemos de estimar, a meros efectos dialécticos, que el documento en cuestión se limitó a realizar una interpretación “cuasiauténtica” del convenio urbanístico suscrito en su día. Y ello porque, dejando ahora al margen cualquier consideración sobre el procedimiento al que habría de sujetarse, la prerrogativa de “interpretar” lo convenido, a la que se refiere el artículo 59.1 del TRLCAP -equivalente al artículo 210 del TRLCSP vigente-, corresponde al “órgano de contratación”, y es el Pleno municipal, y no el Alcalde, quien aprueba los convenios, y por ello quien ostentaría, en ese caso, previa la tramitación oportuna, la prerrogativa de su interpretación.

Respecto a la causa de nulidad establecida en el artículo 62.1.e) de la LRJPAC -actos administrativos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”-, hemos de recordar que el régimen jurídico de aprobación de los convenios urbanísticos establecía en su momento que todos los convenios “se someterán a información pública por el plazo de un mes”, y, específicamente para aquellos que tengan por objeto establecer modificaciones urbanísticas, que antes de ser suscritos por el órgano municipal competente “deberán ser autorizados previamente por el Pleno”. Una vez suscritos, todos ellos habrán de ser publicados en el Boletín Oficial del Principado de Asturias e incorporados a un Registro público (artículo 159 de la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, ya citada, y que reitera la norma vigente). La aplicación del criterio de interpretación restrictiva de los motivos de nulidad supone, según doctrina comúnmente admitida, que la omisión del procedimiento ha de ser “clara, manifiesta y ostensible”, lo que sucede, entre otros, en los casos de “ausencia total de trámite” (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2006 -Sala de lo

Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª-). En el asunto analizado apreciamos que el procedimiento no ha existido, habiéndose omitido todos los requisitos, tanto previos como posteriores, que lo disciplinan. Resulta incontrovertido que el documento cuestionado no fue sometido a información pública, y que el Alcalde suscribió el documento pese a carecer de aprobación previa del Pleno, por lo que la ausencia total y absoluta de trámite procedimental determina también la concurrencia de la segunda causa de nulidad invocada, con idéntica consecuencia de producir la invalidez del contrato.

Por último, alude también el Ayuntamiento a la concurrencia de la causa de nulidad dispuesta en el artículo 62.1.f) de la LRJPAC. Destacamos, partiendo del reiterado principio de interpretación restrictiva, que la nulidad absoluta se anuda, según el tenor del texto legal, a la adquisición de derechos “cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”, de lo que se deduce que tal carencia debe ser sustancial y manifiesta. Como venimos reiterando, la nulidad absoluta se reserva para las violaciones más graves del ordenamiento jurídico, por lo que es rechazable una interpretación amplia del concepto “requisitos esenciales” que nos conduciría a desnaturalizar las causas legales de invalidez al vaciar de contenido los supuestos de mera anulabilidad. En este sentido, cabe recordar la distinción, realizada por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes y recogida también por este Consejo Consultivo, entre “requisitos necesarios” y “requisitos esenciales”, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de “esenciales”, debiendo calificarse como tales los que determinan los presupuestos inherentes a la estructura definitoria del acto -Dictamen del Consejo de Estado de 5 de diciembre de 2000-.

En el asunto examinado, la modificación introducida en el documento de 17 de enero de 2004 supone que los particulares patrimonializan el aprovechamiento urbanístico pactado con la sola condición de que se cumplan unos determinados plazos temporales (cuya interpretación, por otra parte, resulta confusa) y sin necesidad, como indica la propuesta municipal, de que

haya sido aprobada "la modificación del planeamiento ni (de) haber cumplido los deberes urbanísticos básicos".

Al respecto hemos de considerar que, según el convenio urbanístico aprobado por el Pleno, los propietarios "tienen derecho a materializar los aprovechamientos (...) en la unidad de actuación (...) una vez efectuada su transformación según los requisitos regulados en la Ley" (cláusula cuarta), "manteniéndose (...) las obligaciones propias del desarrollo de una unidad de actuación en suelo urbano no consolidado, y que se fijan en el artículo 14 de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, así como en el artículo 31 de la Ley 3/2002, del Principado de Asturias" (cláusula tercera), y que con su firma no se alterarán el "régimen de cesiones (...) ni eludirá que se tramiten los instrumentos de planeamientos de desarrollo, instrumentos de gestión y proyectos que son necesarios para la ejecución de cualquier actuación sobre las parcelas afectadas" (cláusula sexta).

Pues bien, el artículo 31 de la Ley del Principado de Asturias 3/2002, al que se remite de modo expreso el convenio urbanístico (como no podría ser de otra manera), dispone, entre otros muchos requisitos, que los propietarios de este tipo de terrenos han de completar su urbanización "para que adquieran la condición de solares", y que han de ceder "obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio de la unidad de actuación en la que sus terrenos resulten incluidos". La pretendida modificación del convenio atribuye a los propietarios, antes del cumplimiento de estos deberes básicos, el aprovechamiento económico total de la unidad de actuación; es decir, les atribuiría el derecho a obtener el rendimiento teórico total de la actuación sin el cumplimiento de los presupuestos inherentes que definen el contenido de los derechos urbanísticos, que, como es bien sabido, solo se obtienen gradualmente en función del cumplimiento de los sucesivos deberes impuestos por la normativa urbanística. Como consecuencia de todo ello el Arquitecto municipal valoró los terrenos cedidos por los interesados -553,72 m² con destino al centro de

salud- en 110.147,36 € -según tuvo ocasión de conocer este Consejo Consultivo al dictaminar la anterior propuesta de "interpretación" contractual (Dictamen Núm. 249/2013)-, y afirma que "difícilmente se entiende una reclamación de 1.496.398,16 euros" que vendría a suponer la modificación del convenio con la Alcaldía que se cuestiona.

En definitiva, consideramos que el acto de firma del documento de interpretación, en la medida que integra el clausulado de una modificación del convenio urbanístico en vigor, además del mero acto de representación material de la voluntad de obligarse, incurre igualmente en el supuesto de nulidad de pleno derecho que determina el artículo 62.1.f) de la LRJPAC, dado que atribuye a los particulares unos derechos económicos de contenido urbanístico pese a carecer de los requisitos esenciales para tal adquisición; en este caso los presupuestos legales inherentes a la estructura que definen la patrimonialización de tales aprovechamientos, como son el cumplimiento previo de los deberes urbanísticos básicos.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad, hemos de estar a lo dispuesto en el artículo 65.1 del TRLCAP (cuyo contenido reitera el artículo 35.1 del TRLCSP), que señala que "La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido". En el caso concreto, el acto de la Alcaldía viciado de nulidad "lleva consigo" la invalidez del convenio, y dado que este convenio introdujo modificaciones en el convenio urbanístico vigente la declaración de nulidad del segundo convenio implica que ha de estarse al texto original suscrito, aprobado por el Pleno el 28 de abril de 2003, y sin que proceda el abono de indemnización alguna como consecuencia de esta declaración de nulidad.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede la declaración de nulidad de pleno derecho del acto administrativo dictado por el Alcalde de Ribadesella el 17 de enero de 2004 sobre "criterios interpretativos del convenio urbanístico suscrito por los comparecientes y aprobado por Acuerdo plenario de fecha 28-4-2003", en los términos indicados en el cuerpo de este dictamen."

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE RIBADESELLA.