

Expediente Núm. 108/2017  
Dictamen Núm. 151/2017

**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 25 de mayo de 2017, 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 21 de marzo de 2017 -registrada de entrada el día 24 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio del acuerdo aprobatorio del Plan Especial de Reforma Interior correspondiente al Sector ND-4 de Pola de Laviana, incoado de oficio por carecer de estudio económico-financiero.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El 25 de octubre de 2016, el Pleno del Ayuntamiento de Laviana acuerda iniciar el expediente para la revisión de oficio “de la aprobación del Plan Especial de Reforma Interior correspondiente al Sector ND-4 (PERI ND-4) de Pola de Laviana”, aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno en sesión celebrada el 31 de enero de 2008, y cuyo texto refundido fue aprobado por

acuerdo del mismo órgano el 27 de noviembre de 2008, “para declarar la nulidad de dicho PERI (...) al infringir este lo dispuesto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 (...), al carecer (...) de memoria o estudio económico-financiero alguno”.

Se reproduce, en el cuerpo del acuerdo, el adoptado previamente por la Comisión Informativa de Ordenación y Planificación del Territorio informando favorablemente la propuesta de apertura del procedimiento revisorio, en el que se alude, entre otros antecedentes, al informe jurídico encargado por el Consistorio y al librado por el Secretario municipal, en los que se aprecia que existen fundamentos jurídicos para la anulación de oficio del referido PERI, reproduciéndose las consideraciones del emitido por la Secretaría.

En el propio acuerdo de inicio se resuelve evacuar el trámite de audiencia con todos los interesados (constructores y demás propietarios que integran la Junta de Compensación, su representante y el propietario expropiado por no adherirse a la Junta) y abrir un periodo de información pública, constando en el expediente la notificación a aquellos y la publicación del anuncio en el tablón de edictos y en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

**2.** Se incorporan a las actuaciones, entre otros documentos, los informes que sirven de fundamento a la decisión administrativa.

En el encargado por el Consistorio a un gabinete privado a raíz de la solicitud de la Junta de Compensación interesando que se declare la caducidad de la expropiación, fechado el 29 de julio de 2016, se razona que la Junta de Compensación debe afrontar el pago girando en su caso una derrama sobre sus integrantes, pues no procede declarar la caducidad, en cuanto que la Junta persigue obtener una ventaja de su propio incumplimiento al resistirse a abonar el justiprecio de 1.191.110,20 € fijado por el Jurado de Expropiación del Principado de Asturias mediante acuerdo de 3 de julio de 2014, confirmado en reposición por acuerdo de 16 de octubre del mismo año, frente al que aquella se aquieta. Se repara, no obstante, en que tras la solicitud del letrado

informante relativa a los antecedentes “que en su día sirvieron para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación” se recibe comunicación de la Secretaría del Consistorio expresiva de que “el Texto Refundido del Plan Especial no contiene memoria o estudio económico-financiero”, resultando de la documentación remitida que el PERI, presentado por una de las constructoras integradas en la Junta, fue aprobado inicialmente el 6 de noviembre de 2006, aprobándose posteriormente una modificación propuesta por la misma empresa, y que se emitió informe favorable por la Permanente de Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA) el 20 de diciembre de 2007, aprobándose definitivamente por el Pleno el 31 de enero de 2008 y siendo requerido el promotor para la presentación de un texto refundido que incluyera las modificaciones y las prescripciones señaladas por la CUOTA y el depósito de “fianza por importe del 6% del presupuesto de ejecución material de urbanización (524.111,74 €)”. Se concluye que, de confirmarse la omisión de estudio económico-financiero, habría de procederse a la revisión de oficio del PERI y, de lo contrario, cursarse un requerimiento de pago a la Junta de Compensación.

En el informe librado por el Secretario el 26 de septiembre de 2016 se alude a la esencialidad del estudio omitido y se concluye, con cita de diversa jurisprudencia, que su ausencia conduce a la nulidad del instrumento de planeamiento.

**3.** Se incorpora a las actuaciones el expediente relativo a la aprobación del PERI presentado por una de las constructoras que después se integra en la Junta de Compensación y la expropiación del propietario que no se adhiere a la Junta. Obran en él, entre otros documentos, la solicitud de la Junta de Compensación presentada el 2 de octubre de 2014 interesando “liberar de la expropiación la parcela afectada en su momento”, la oposición del expropiado, el informe técnico al respecto, la Resolución de la Alcaldía de 24 de noviembre de 2015 requiriendo a la Junta de Compensación para que proceda al pago del justiprecio, el Acta que refleja la incomparecencia de su representante el día

fijado para el pago y ocupación de la parcela y la posterior solicitud de la Junta de que se declare la caducidad de la expropiación.

**4.** En el trámite de audiencia e información pública se reciben escritos de alegaciones de las constructoras integradas en la Junta de Compensación, de su representante y del expropiado.

Los primeros suscriben “los acertados razonamientos jurídicos” que sirven de fundamento al acuerdo de inicio.

El expropiado invoca los límites al ejercicio de las facultades revisoras y la quiebra de los principios de buena fe y confianza legítima, así como una desviación de poder, toda vez que el Ayuntamiento expropiante es el “responsable último del pago del justiprecio” y su actuación se dirige a eludir esta responsabilidad. Asimismo se alega que “la delimitación del ámbito y determinaciones (del PERI) fueron incorporados con posterioridad a su aprobación definitiva al planeamiento general vigente (...), aprobado definitivamente por la CUOTA en fecha 26 de noviembre de 2010”; que “no hay constancia” de la inexistencia de memoria económica (extremo este que el informe encargado por el Consistorio aconsejaba “confirmar”); que las normas aplicables no exigen específicamente la memoria económico-financiera para los Planes de Reforma Interior, y que en este caso su trascendencia se diluye en cuanto que el PERI venía a reproducir previsiones de las Normas Subsidiarias vigentes y el sistema de ejecución era el de compensación, “por lo que no resultaba necesario justificar la suficiencia de recursos públicos”. Se sostiene, por último, que la anulación del PERI no se comunicaría a la expropiación, en cuanto que aquel se incorporó al vigente planeamiento general, y que en otro caso procedería una indemnización, “además de la restitución *in natura* de la finca”, que se cuantifica en un 25% del justiprecio, más los gastos causados en defensa de sus intereses, y un daño moral que cifra en 13.500 € (a razón de 1.500 € por año transcurrido) por el “desgaste personal” derivado del proceso, que le obligó a “deambular ante organismos administrativos y judiciales durante años”.

**5.** A solicitud de la Alcaldía, el Jefe de la Oficina de Gestión Urbanística libra un informe sobre las alegaciones presentadas el 12 de enero de 2017. En él indica que el estudio económico financiero es “la manera en que debe constar que el técnico redactor (...) ha realizado las evaluaciones y previsiones económicas necesarias para considerar viable el plan”, y que resultaba exigible de conformidad con la normativa vigente y la jurisprudencia. Se detalla la documentación incorporada al PERI, su modificación y el definitivo texto refundido, concluyéndose que “no consta en estos tres proyectos o instrumentos ningún apartado o anexo denominado estudio económico-financiero de la actuación”, sin que obre tampoco documento alguno que haga sus veces, pues si bien “las mediciones y presupuesto de la urbanización (...) pudieron servir como propuesta de implantación de servicios (...) y para el cálculo del importe de la garantía del 6% exigido por la normativa urbanística, no llegan a alcanzar el contenido de un estudio económico-financiero con el alcance con que viene siendo exigido por la legislación urbanística y la jurisprudencia”, en cuanto que “no proporcionan la información necesaria sobre las fuentes de financiación de los promotores que pongan de manifiesto la viabilidad (...) de la actuación urbanística, o proporcionen información contable suficiente para saber que lo aprobado es posible económicamente”.

**6.** Se incorpora a las actuaciones el informe librado por el Subinspector Jefe de la Policía Local, fechado el 13 de enero de 2017, en el que se recoge que “giradas inspecciones oculares, en repetidas ocasiones, se observa que en el interior de (la finca expropiada) hay movimiento de vehículos entrando y saliendo de dichas cocheras” y, preguntando a varios vecinos, “manifiestan que dichas cocheras están en alquiler y que son gestionadas por su propietario” (el expropiado). Se identifica a uno de los arrendatarios, cuyo hijo confirma que “tiene alquilada la cochera desde hace muchos años”. Se adjunta reportaje fotográfico en el que se aprecia la existencia de cocheras y vehículos.

**7.** Con fecha 25 de enero de 2017, libra informe sobre las alegaciones el mismo despacho al que el Consistorio encargó el asesoramiento a raíz de la solicitud de caducidad de la expropiación.

Por lo que se refiere a la invocada “incorporación” del PERI al vigente Plan General, se observa que este, en su artículo 6.2.2, se limita a señalar que “rigen las determinaciones de los (...) instrumentos de planeamiento (anteriores) en lo que no se opone al (Plan General de Ordenación Urbana)”, lo que es una mera remisión y no una convalidación; amén de que no puede sanarse lo viciado de nulidad radical, siendo los vicios de los que adolecen las disposiciones generales determinantes de nulidad plena.

En torno a la efectiva inexistencia de memoria económico-financiera, se remite a lo constatado en el informe del Jefe de la Oficina de Gestión Urbanística.

Sobre la necesidad de tal estudio, se razona su exigencia por el entonces aplicable Reglamento de Planeamiento, así como por la normativa hoy vigente, y, en cuanto a la significación de la carencia, se reproduce la doctrina jurisprudencial que la anuda a la nulidad del instrumento.

Respecto a los límites de las facultades revisoras, se advierte que el PERI fue publicado el 9 de enero de 2009, “fecha esta (...) en la que comenzó a producir efecto”, por lo que transcurre solo un lapso temporal “de siete años y medio” en el que “el Ayuntamiento ni siquiera ha incoado procedimiento alguno destinado a la aprobación de un proyecto de compensación”, dado que su formulación exige el previo pago o depósito de la “valoración establecida en el proyecto de expropiación”, y “en ningún momento se ha producido la transmisión forzosa de la finca (del expropiado), quien continúa siendo, a todos los efectos, el único titular dominical de la misma, figurando como tal en el Registro de la Propiedad y aprovechándose legítimamente mediante el alquiler de unas cocheras que allí se ubican”. Se añade que la nulidad no lesiona el derecho de los particulares ni la equidad, en cuanto que el expropiado “no se vería privado del terreno”. Se acompañan citas doctrinales sobre la necesidad de que la Administración incoe un procedimiento de revisión de oficio cuando

“tenga noticia de la existencia de una norma o determinación del plan que pueda ser nula de pleno derecho”, pues “padecería el principio de legalidad y los demás postulados del Estado de Derecho si se admitiese que la Administración puede libremente decidir si mantiene o no” las disposiciones que infringen el ordenamiento.

Sobre la comunicación del vicio del planeamiento a la expropiación, se cita la jurisprudencia que así lo entiende por desaparición sobrevenida de la *causa expropiandi*.

Respecto a la indemnización solicitada, se observa que el lesionado “no había sido desposeído ni privado de la finca objeto de expropiación, puesto que no llegó a formalizarse el acta de ocupación, permaneciendo en el uso y disfrute de ella mediante la explotación de las cocheras”, por lo que solo sería indemnizable por “la situación de incertidumbre e inseguridad jurídica en que ha permanecido”.

**8.** A solicitud de la Alcaldía, el 20 de febrero de 2017 libra informe el Jefe de la Oficina de Gestión Urbanística sobre la indemnización que, subsidiariamente, solicita el expropiado a título de responsabilidad patrimonial. En él razona que no procede la compensación que la jurisprudencia anuda a la ocupación por la vía de hecho de la finca, ya que “ha continuado ininterrumpidamente en el uso y disfrute de la misma”, y tampoco se acreditan perjuicios efectivos derivados de la declaración de nulidad.

**9.** El día 24 de febrero de 2017 emite informe el Secretario del Ayuntamiento, a solicitud de la Alcaldía. En él se analizan las alegaciones vertidas, concluyéndose que procede la revisión de oficio del PERI y, respecto a la indemnización solicitada, se entiende razonable la solicitud de 13.500 euros (1.500 por año) en concepto de daño moral, desechándose el resto de los conceptos.

**10.** Con fecha 27 de febrero de 2017, el Primer Teniente de Alcalde rubrica una propuesta de resolución que se somete a la Comisión Informativa del ramo y es aprobada por el Pleno en sesión celebrada el 6 de marzo de 2017. En ella, asumiendo el criterio de los preinformantes, se desestiman las alegaciones formuladas por el expropiado, salvo en lo relativo al daño moral cifrado en 13.500 €, que “podría considerarse razonable”, teniendo en cuenta que “ha concurrido en la aprobación del instrumento urbanístico que se reputa nulo la Administración de la Comunidad Autónoma”. Asimismo, se acuerda la suspensión del plazo para resolver “por el tiempo que medie entre la petición de informe al Consejo Consultivo del Principado de Asturias (...) y la recepción” del mismo, notificándose el acuerdo plenario a los interesados.

En el referido acuerdo se alude a un escrito extemporáneo, presentado con posterioridad a la reunión de la Comisión Informativa por uno de los propietarios integrados en el PERI, por lo que no es tomado en consideración. No obstante se incorpora al expediente, exponiéndose en él que el expropiado “no estaba actuando de buena fe, que era propietario de la mayor parte de los terrenos del otro PERI (ND-3), que lo que quería era retrasar lo más posible el desarrollo del PERI” y que “es del todo injusto” que un señor, “incluso con capacidad para desarrollar él solo otro PERI (...) del que era propietario de la mayoría del suelo, resulta que ahora se vea recompensado con una valoración desorbitada gracias a su actitud de negarse a entrar en (la) Junta y poner inconvenientes en todo este proceso (...). Que, como todos saben (...), sigue disfrutando de su parcela” y que “de obligar a la Junta (...) al pago del disparatado precio yo no podría hacer frente a la parte que me corresponde”, concluyéndose que “tiene que haber sentido común en todo esto”.

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de marzo de 2017, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio del acuerdo aprobatorio del Plan Especial de Reforma Interior



correspondiente al Sector ND-4 de Pola de Laviana por carecer de estudio económico-financiero, adjuntando a tal fin 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 l), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra l), 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 Laviana, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento adoptado en sesión celebrada el 25 de octubre de 2016, lo que nos remite al procedimiento disciplinado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la LPAC, el Ayuntamiento de Laviana se halla debidamente legitimado en cuanto autor de la disposición cuya declaración de nulidad es objeto de este procedimiento de revisión de oficio.

**TERCERA.-** 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 analizar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio. La LPAC no realiza una atribución concreta, fuera de la Administración del Estado, limitándose a hacer una referencia al “órgano competente”. Por ello, y tratándose de una Administración 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. El artículo 22.2.j) de la LRBRL atribuye al Pleno la competencia para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas “en materias de competencia plenaria”, por lo que no se duda, ante un instrumento de planeamiento cuya aprobación compete al Pleno, que este es el órgano competente para su revisión de oficio.

En cuanto a la tramitación, se han cumplido, en lo esencial, los trámites del procedimiento, puesto que se ha adoptado un acuerdo de iniciación, se ha dado audiencia a los interesados y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 35.1.b) de la LPAC.

Sin embargo, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a los interesados, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la LPAC, el plazo máximo legalmente establecido para la

resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir la falta de resolución expresa en plazo.

Se aprecia igualmente la ausencia de un acto formal de incorporación al expediente de los antecedentes que sirven de fundamento a la resolución de inicio, lo que pudiera provocar indefensión, al evacuarse el trámite de audiencia en la misma resolución inicial, si bien no cabe ignorar que esta reproduce esos antecedentes y que se deduce de aquel que los interesados los conocen.

Respecto a la pretensión resarcitoria que se ventila en este mismo procedimiento, se advierte que se sustrae al perjudicado un elemento probatorio (el informe del Subinspector de la Policía Local que acredita el uso de las cocheras) y los informes en los que se funda la resolución, si bien, dado el sentido final de nuestro dictamen, esa omisión resulta irrelevante.

Por otro lado, con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Comoquiera que el Ayuntamiento adoptó el acuerdo de incoación el día 25 de octubre de 2016, una vez transcurridos los seis meses, habría de declararse por aquel la caducidad del procedimiento. No obstante, la Administración ha utilizado la posibilidad de suspender el transcurso de dicho plazo de resolución hasta la emisión de dictamen por este Consejo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la LPAC, por lo que hemos de entender que no ha transcurrido el plazo máximo legalmente establecido, debiendo reanudarse su cómputo el día de recepción de este dictamen.

**CUARTA.-** Entrando ya en el fondo de la pretensión anulatoria deducida, debemos comenzar por indicar que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, 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 47.2 de la LPAC debe ser restrictiva. En esta misma línea, el Consejo de Estado señala en su Dictamen 836/2000, a propósito de la idéntica regulación incorporada a la entonces vigente Ley 30/1992, 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 este procedimiento, y partiendo del tenor literal del artículo 47.2 de la LPAC, 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 Laviana, con base en consideraciones doctrinales y jurisprudenciales, persigue la purga del justiprecio expropiatorio que obstaculiza la ejecución de un PERI, al haber advertido tardíamente que en su tramitación se omitió la memoria económica y que su nulidad por tal causa habría de comunicarse al acto expropiatorio.

Al respecto, el artículo 106.2 de la LPAC 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 47.2”. No obstante, el artículo 110 de la referida LPAC 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 parte perjudicada por la declaración de nulidad invoca los límites al ejercicio de las facultades revisoras aludiendo a la

quiebra de los principios de buena fe y confianza legítima, así como a una desviación de poder, en cuanto que el Ayuntamiento expropiante es el “responsable último del pago del justiprecio” y su actuación se dirige a eludir esa responsabilidad. Por su parte, el Consistorio y los integrantes de la Junta de Compensación acogen los razonamientos del informe jurídico encargado a un profesional externo, en el que se puntualiza que el PERI fue publicado el 9 de enero de 2009, “fecha esta (...) en la que comenzó a producir efecto”, por lo que transcurre solo un lapso temporal “de siete años y medio” en el que “el Ayuntamiento ni siquiera ha incoado procedimiento alguno destinado a la aprobación de un proyecto de compensación”, dado que su formulación exige el previo pago o depósito de la valoración establecida en el proyecto de expropiación, y “en ningún momento se ha producido la transmisión forzosa de la finca (del expropiado), quien continúa siendo, a todos los efectos, el único titular dominical (...), aprovechándose legítimamente mediante el alquiler de unas cocheras que allí se ubican”. Asimismo, se razona que la nulidad no lesiona el derecho de los particulares ni la equidad, en cuanto que el expropiado “no se vería privado del terreno”, y se acompañan citas doctrinales sobre la necesidad de que la Administración incoe un procedimiento de revisión de oficio cuando “tenga noticia de la existencia de una norma o determinación del plan que pueda ser nula de pleno derecho”, pues “padecería el principio de legalidad y los demás postulados del Estado de Derecho si se admitiese que la Administración puede libremente decidir si mantiene o no” las disposiciones que infringen el ordenamiento.

A estos efectos, debe recordarse que en materia de planes urbanísticos, cuyo valor normativo resulta indudable, conviven las doctrinas que separan nulidad y anulabilidad con las defensoras de que las disposiciones generales no son nunca anulables, sino nulas de pleno derecho, toda vez que en el ordenamiento se establece su nulidad radical cuando vulneren las leyes u otras disposiciones de rango superior, sin distinción de valoración formal o material. El Consejo de Estado ha señalado reiteradamente en esta precisa materia (por todos, Dictámenes de 23 de febrero de 1984 y 5 de febrero de 2004) que la

nulidad o anulabilidad puede derivar tanto del contenido mismo del Plan, por contraposición a otro de superior jerarquía o por infracción de la legislación urbanística, como del acto de aprobación del instrumento de planeamiento si incurre en alguno de los vicios determinantes de la nulidad de pleno derecho enumerados ahora en el artículo 47.1 de la LPAC, o si infringe sin más el ordenamiento jurídico, conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la citada Ley.

La distinción entre la vulneración de prescripciones de ordenación del territorio o de disposiciones adjetivas que disciplinan la tramitación del instrumento resulta aquí relevante, en cuanto que no merecen el mismo tratamiento los planes cuyas determinaciones materiales infringen la ley u otro instrumento de superior jerarquía y aquellos a los que se imputa un vicio de procedimiento. En el primer caso padece sin duda el principio de seguridad jurídica mientras se mantengan normas, llamadas a aplicarse, que colisionan con otras vigentes de rango superior -las cuales impedirían su aplicación-, sumiendo en la precariedad al operador jurídico, sin que el transcurso del tiempo u otras consideraciones alcancen a contrariar la conveniencia de su anulación o abrogación. En el segundo supuesto, tramitado y publicado el instrumento -agotada ya la aplicación de la disposición adjetiva menoscabada-, no nos enfrentamos a la persistencia de mandatos normativos objetivamente contrapuestos, y es precisamente la anulación *ex tunc* de la norma dotada de una apariencia general de validez la que conduce a la erosión del principio de seguridad jurídica.

En el asunto examinado, deducida tardíamente una infracción del procedimiento en la aprobación del plan, no es el mero transcurso del tiempo lo que obsta al ejercicio de las facultades revisoras, sino "otras circunstancias" las que determinan que "su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes".

En efecto, en este caso han transcurrido ocho años desde la aprobación del PERI (sin que quepa reducir ese lapso atendiendo a la fecha de publicación, requisito de eficacia que no impide la oportuna apreciación del vicio),

observándose en la doctrina consultiva una tendencia a acudir al plazo de diez años, si bien no se trata de un tiempo tasado, dejando el legislador un amplio margen de apreciación casuística. Así, el Consejo de Estado, que había considerado ese plazo decenal con anterioridad a la vigencia del artículo 106 de la Ley 30/1992, manifiesta en su Dictamen 69/2004, de 5 de febrero, que “no parece conforme a los límites que respecto de la revisión de oficio establece el mencionado precepto el recurso a una facultad unilateral y excepcional, cual es la revisión de oficio y la consiguiente declaración de nulidad del acto de aprobación definitiva de un plan urbanístico o, en su caso, la de este mismo, que, aun cuando pudiera considerarse en hipótesis viciado, ha sido consentido durante más de diez años por la propia Administración consultante, y consentido, además, mediante actos propios”.

No se rebasa aquí ese límite temporal, pero sí concurren circunstancias que objetivamente excluyen el ejercicio de la facultad de revisión. Ante todo, no se oculta en lo actuado que en la pretensión anulatoria subyace una problemática extraña al invocado vicio originario, resultando evidente que la revisión de oficio no se concibe como un cauce para atender dificultades surgidas de circunstancias sobrevenidas, como acontece con el escenario de crisis económica, que ha venido a alterar los parámetros de viabilidad del proyecto urbanístico. Tampoco puede desconocerse que el Ayuntamiento asume, mediante la posterior aprobación del planeamiento general, el contenido del instrumento que ahora pretende eliminar por una carencia formal, y la actuación municipal se dirige constantemente a la ejecución del PERI a costa de los integrantes de la Junta de Compensación, a cuyo fin se solicitan los informes en los que se advierte finalmente la carencia procedimental y la improcedencia de declarar la caducidad de la expropiación, acudiendo el Consistorio -indisimuladamente- al ejercicio de la acción de nulidad con el fin de eludir un justiprecio elevado frente al que, tanto el Ayuntamiento como los aquí interesados, se aquietan al tiempo de su fijación por el Jurado de Expropiación. No puede soslayarse, a la vista de las actuaciones, que el propósito perseguido no es otro que la depuración de esa

decisión administrativa, no recurrida en tiempo y forma, por la que se fijó una valoración que, sin vicio alguno en sí misma, se revela ahora desproporcionada como consecuencia de la evolución de los mercados. Que de ese justiprecio, firme y consentido, surge un derecho del particular expropiado no admite discusión, debiendo advertirse que la quiebra de un proyecto empresarial por la adversidad del mercado ha de derivar en unos u otros sacrificios, pero no autoriza a la Administración para interferir en la suerte de los operadores mediante el ejercicio de una prerrogativa revisora cuyo fundamento atiende a vicios originarios y no a circunstancias sobrevenidas, pues ni siquiera la inviabilidad económica puede anudarse al propio PERI, sino que deriva de un acto posterior y separado, como es el de fijación del justiprecio expropiatorio. No puede ignorarse que los ahora perjudicados se embarcaron libremente en el proyecto y pudieron adherirse o no a la Junta de Compensación, o enajenar su derecho mientras tenía un valor económico, pero el interés público que subyace a las potestades administrativas se detiene aquí en la superación de la situación de parálisis generada por el cambio de escenario económico, para lo que no cabe acudir a la purga de un instrumento a la que seguiría la aprobación de otro muy similar, en cuanto que el auténtico objeto de este procedimiento no es otro que la depuración del justiprecio firme y consentido. Más aún, el principio *nemo auditur sua turpitudine invocans* no es ajeno a quienes ahora promueven o defienden la nulidad del PERI, pues al Ayuntamiento compete la adecuada tramitación del mismo y entre quienes elaboran el instrumento de iniciativa privada y la Junta de Compensación beneficiaria de su nulidad existe la natural ligazón que impone la lógica de los mercados. En suma, un examen conjunto de las circunstancias concurrentes pone de manifiesto que el ejercicio de las facultades de anulación resulta aquí contrario a la seguridad jurídica, la equidad y el derecho de los particulares, pues el recurso a esa excepcional prerrogativa contraría actos propios de la Administración consultante y no se sustenta en un interés público que pueda prevalecer sobre el puramente privado de los sujetos afectados por la expropiación y sus resultados.



En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la declaración de nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Laviana por el que se aprueba el Plan Especial de Reforma Interior correspondiente al Sector ND-4 de Pola de Laviana.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,