

Dictamen Núm. 151/2021

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

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*  
*Baquero Sánchez, Pablo*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de agosto de 2021, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por mayoría el siguiente dictamen. La Consejera doña María Isabel González Cachero y el Consejero don Pablo Baquero Sánchez votaron en contra:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 3 de mayo de 2021 -registrada de entrada el día 7 del mismo mes-, una vez completado el expediente mediante documentación presentada el 28 de junio de 2021, examina el procedimiento de revisión de oficio incoado con motivo de la presunta nulidad de pleno derecho del acuerdo plenario por el que se aprobó la adquisición por mutuo acuerdo del Palacio de Valdecarzana.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** En sesión celebrada el 4 de marzo de 2021, el Pleno del Ayuntamiento de Teverga, a la vista del informe emitido el 19 de abril de 2021 por el Secretario-Interventor, resuelve iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de 2 de julio de 2010, por el que se aprobó la adquisición por mutuo acuerdo del Palacio de Valdecarzana. En él se deja constancia de que el acto a revisar estaría incurso en las causas de nulidad a que se refieren las letras c) -actos que tengan un contenido imposible-, e) -actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados- y g) -aquellos supuestos en que así se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley- del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La iniciación del procedimiento revisor deriva de una serie de actuaciones previas cuyos hitos principales son los siguientes:

a) El día 20 de noviembre de 2006 se firma un convenio entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y el Principado de Asturias por el cual, a tenor de su cláusula segunda, aquel asume la financiación del proyecto de adquisición del palacio de Valdecarzana acordado en la reunión del Comité de Seguimiento y Evaluación de fecha 19 de septiembre de 2005 con una aportación de un millón de euros y esta se compromete a dedicar los fondos a las correspondientes inversiones. En la cláusula tercera se precisa que la transferencia de fondos se producirá de la siguiente forma: un 25 % en el año 2007 (cuando tenga lugar la adjudicación de la obra), un 50 % en el año 2008 (una vez ejecutado el mismo porcentaje) y un 25 % en el año 2009 (cuando se encuentre ejecutado en su totalidad el proyecto). De conformidad con lo señalado en la cláusula sexta del convenio, la ejecución de las actuaciones deberá producirse dentro del marco de los 4 años desde su firma, pudiendo

ser ampliado este plazo -con la consiguiente modificación de la distribución del gasto en anualidades- por las entidades firmantes.

b) El Pleno del Ayuntamiento de Teverga, en sesión celebrada el 26 de enero de 2007, acuerda modificar el Plan General de Ordenación Urbana para facilitar la adquisición del Palacio de Valdecarzana, reseñando que “se consigna expresamente la declaración de utilidad pública de las actuaciones descritas anteriormente y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios” correspondientes; iniciar el expediente de expropiación forzosa y aprobar la necesidad de ocupación mediante una relación individualizada de bienes y derechos, y solicitar al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, previo informe de los órganos de la Consejería de la Presidencia o los que procedan, la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, considerando como razones justificativas de la urgencia “su importancia como elemento esencial para un relanzamiento de las posibilidades de Teverga como zona de pernocta enfocada a un turismo de alto poder adquisitivo concretado con la Senda del Oso, el Parque de la Prehistoria en los términos del informe que consta en el expediente”.

c) Con fecha 31 de marzo de 2009, la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales emite un informe en el que, tras un exhaustivo análisis, propone la no elevación al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de la solicitud de declaración de urgencia en la ocupación de los bienes y derechos necesarios para la adquisición del Palacio de Valdecarzana por los siguientes motivos: “No resulta acreditada la utilidad pública o interés social que conforme a la ley legitime el expediente (...). No resulta acreditada la relación concreta en todos sus aspectos materiales y jurídicos de los bienes y derechos a expropiar (...). Los expropiados no han sido correctamente determinados (...). No consta acreditada la valoración de los bienes objeto de la expropiación conforme a la normativa reguladora (...). No constan acreditadas las circunstancias que exigen la tramitación del procedimiento por vía de urgencia (...). Ningún documento de los obrantes en el expediente se

encuentra autenticado y no constan certificaciones de los acuerdos municipales”.

d) En sesión celebrada el 2 de julio de 2010, según consta en acta incorporada al expediente, el Pleno del Ayuntamiento de Teverga acuerda, dentro del apartado dedicado a mociones, “aprobar la valoración, ratificar el borrador del convenio expropiatorio y proponer a la propiedad la adquisición por mutuo acuerdo en un millón de euros de los bienes y derechos incluidos en el anexo II, según el convenio aprobado por el Pleno de este Ayuntamiento que se adjunta como anexo III, mediante la firma conjunta del mismo dado que esa es la disponibilidad máxima de fondos convenidos para esta actuación entre las tres administraciones firmantes (...). Fiscalizado el gasto por Intervención, autorizarlo y disponerlo y por la Presidencia ordenar el pago de un millón de euros supeditado a la existencia de consignación presupuestaria y a la recepción efectiva de los fondos previstos en el convenio de colaboración específico entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y la Consejería de Economía y Administración Pública del Principado de Asturias de fecha 20 de noviembre de 2006 para la ejecución del proyecto de adquisición del Palacio de Valdecarzana, recogido entre los proyectos que se han de ejecutar en desarrollo del Protocolo de Colaboración suscrito el día 26 de enero de 1998 entre el Ministerio de Industria y Energía y el Principado de Asturias”.

e) El día 17 de septiembre de 2010, el Pleno del Ayuntamiento de Teverga, “ante la posibilidad de no poder presentar toda la documentación acreditativa del cumplimiento del convenio”, solicita a la Comisión de Cooperación prevista en el Protocolo de Colaboración suscrito el 6 de mayo de 2006 entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el Principado de Asturias una ampliación del plazo para la ejecución de las actuaciones por dos años.

f) Con fecha 27 de octubre de 2010 el Ayuntamiento de Teverga y la propiedad firman el convenio expropiatorio, en el que se hace constar que “el

Ayuntamiento de Teverga, en virtud de sus competencias, cuenta con capacidad para llevar a cabo, directa o indirectamente, la ejecución de los proyectos que en los citados convenios se refieren a su concejo, y para ello procedió a formalizar a su vez un convenio específico entre el Principado de Asturias y el citado Ayuntamiento a semejanza del suscrito el 20 de noviembre de 2006 entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y suscribirá Convenio de colaboración entre el Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Teverga para la ejecución del proyecto del plan de adquisición del Palacio de Valdecarzana". En la cláusula primera se recogen los propietarios que adjudican las fincas y bienes y que el Ayuntamiento de Teverga las "recibe, con cuantos usos, derechos y servidumbres les sean inherentes, libres de cargas y al corriente en el pago de toda clase de contribuciones e impuestos, por el justiprecio de un millón de euros (1.000.000,00 €), que se entenderá como partidaalzada por todos los conceptos y abonará dentro de los cincuenta y cinco días siguientes a la fecha del convenio, tan pronto se ordene la transferencia desde el Principado de Asturias al Ayuntamiento de Teverga". En la cláusula segunda se detalla una servidumbre de paso; en la tercera los propietarios autorizan la ocupación de determinadas fincas, "sin perjuicio de formalizar el correspondiente acta de ocupación"; en la cuarta se contempla el devengo de intereses de demora en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen Medidas de Lucha contra la Morosidad en las Operaciones Comerciales, en caso "de no procederse al pago de la totalidad de la suma indicada en la cláusula primera"; en la quinta se prevé la posibilidad de reclamar por escrito al Ayuntamiento de Teverga el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, los intereses de demora, y en caso de silencio la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, "pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda"; en la sexta se declara la exención de toda clase de impuestos de la operación; en la séptima se imputan todos los gastos de la

segregación, servidumbre de paso y otorgamiento de escritura pública al Ayuntamiento de Teverga, y en la octava se somete a la jurisdicción de los Juzgados y Tribunales de Oviedo cualquier litigio, discrepancia, cuestión o reclamación resultante de la ejecución y/o interpretación del contrato.

g) El día 26 de febrero de 2013, la Gerencia del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras contesta a la solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Teverga de 23 de enero del mismo año, en la que se reclamaba el pago de las actuaciones relativas a la adquisición del Palacio de Valdecarzana. En el escrito se señala que “la mencionada actuación fue objeto, en el año 2006, de un convenio de colaboración entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y el Principado de Asturias por un valor de 1.000.000 €, cuyo periodo de vigencia finalizó el 31 de diciembre de (...) 2009, sin que en ese periodo se justificara la realización de la actuación. Al no existir ningún convenio en vigor para el pago de dicha actuación, tampoco es posible realizar su liquidación”.

h) Mediante acuerdo de la Presidencia del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras de 8 de septiembre de 2014, se da inicio al procedimiento de declaración de pérdida del derecho al cobro de la ayuda para la ejecución del proyecto. Según este documento, el plazo de ejecución y justificación expiraba el día 20 de noviembre de 2010.

i) En sesión plenaria de 31 de mayo de 2017, y previo informe evacuado por la Secretaría el 29 de mayo del mismo año, el Ayuntamiento de Teverga resuelve iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 2 de julio de 2010 por la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -esto es, tratarse de un acto de contenido imposible-, así como por la causa de nulidad prevista en la letra e) del mismo precepto legal -haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del

procedimiento legalmente establecido-. Dado que en la anterior sesión -convocada como extraordinaria y urgente- no se habría votado su urgencia, el asunto se eleva a la ordinaria de 2 de junio de 2017, en la que se aprueba el inicio del procedimiento de revisión de oficio.

j) Solicitado el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo mediante escrito de 18 de julio de 2017, la Presidenta de este órgano comunica al Ayuntamiento de Teverga que el mismo no reúne las condiciones formales exigidas, por lo que se procede a su devolución.

k) Mediante Decreto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 5 de Oviedo de 19 de junio de 2017, se admite a trámite el recurso planteado por las interesadas en relación con la inactividad de la Administración por la no ejecución del convenio expropiatorio de fecha 27 de octubre de 2010.

l) El Pleno del Ayuntamiento de Teverga, en sesión celebrada el 4 de marzo de 2021, acuerda declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio incoado en 2017 e iniciar otro con el mismo objeto.

**2.** Comunicada a las interesadas la incoación del nuevo procedimiento de revisión de oficio, se presenta a través del Sistema de Interconexión de Registros un escrito de alegaciones el día 29 de marzo de 2021. En él se señala, en síntesis, que el acuerdo de 4 de marzo de 2021 declara la caducidad del procedimiento pero no ordena el archivo de las actuaciones, y se advierte que en la notificación del mismo que se ha llevado a cabo no se indica si este pone o no fin a la vía administrativa ni los recursos que cupiese presentar. Por tales razones, se entiende que el acuerdo plenario adoptado es nulo de pleno derecho por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, solicitando sea declarada su nulidad y la no procedencia de declarar nulo el acuerdo plenario de 2 de julio de 2010.

Mediante escrito notificado a las interesadas el 28 de abril de 2021, el Secretario del Ayuntamiento de Teverga les remite una certificación del

acuerdo de 4 de marzo de 2021 en la que figuran los recursos que proceden contra el mismo.

**3.** Con fecha 19 de abril de 2021, el Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Teverga suscribe un informe con propuesta de resolución en el sentido de desestimar las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia y de declarar nulo de pleno derecho el Acuerdo del Pleno de 2 de julio de 2010, por el que se aprobó la adquisición por mutuo acuerdo el Palacio de Valdecarzana en un valor de un millón de euros, al considerar que se encuentra incurso en las causas de nulidad previstas en las letras c), e) y g) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**4.** En sesión celebrada el 22 de abril de 2021, el Pleno del Ayuntamiento de Teverga hace suyo el informe del Secretario municipal de 19 de abril de 2021 y acuerda solicitar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo del Principado de Asturias sobre la declaración de nulidad de pleno derecho del Acuerdo plenario de 2 de julio de 2010.

**5.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de mayo de 2021, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio, incoado con motivo de la presunta nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno por el que se aprobó la adquisición por mutuo acuerdo del Palacio de Valdecarzana, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente REG/2020/50.

Requerido el Ayuntamiento para que complete el expediente , con fecha 28 de junio de 2021 remite a este Consejo una copia de los autos recaídos en el orden penal (en primera instancia y en apelación, este último fechado el 31 de mayo de 2021); de la certificación del acuerdo plenario de 17 de

septiembre de 2010, por el que se solicita la prórroga del Convenio de colaboración específico entre el Principado de Asturias y el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras; de la comunicación recibida de este último el 7 de marzo de 2013 expresiva de que no existe ningún convenio en vigor que pueda sustentar el abono de la ayuda proyectada, y de la certificación de que en los archivos municipales “no existe expediente relativo al Convenio de colaboración entre el Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Teverga para la ejecución del proyecto de adquisición del Palacio de Valdecarzana”.

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 Teverga, 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.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo para que lo emita “a la mayor brevedad posible, dada la urgencia por encontrarse el asunto judicializado”. Al respecto, teniendo presente que el artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que “Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles”, este Consejo entiende que lo requerido es evacuar el dictamen con celeridad (“a la mayor brevedad posible”) pero dentro del marco de

tramitación ordinario; máxime teniendo en cuenta la extensión y complejidad del expediente y el requerimiento de aportación de información complementaria ausente en la remisión inicial y de especial relevancia para la resolución del procedimiento revisor.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el Ayuntamiento de Teverga se halla debidamente legitimado, toda vez que a él pertenece el órgano que ha dictado el acto cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio iniciado.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC 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 47.1".

No obstante, el artículo 110 de la referida Ley 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 caso que nos ocupa entendemos que no concurre en el procedimiento ninguno de los límites señalados. Como ha reiterado la jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:365-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>), y viene apreciando este Consejo Consultivo (entre otros, Dictamen Núm. 259/2019), la revisión de oficio requiere el necesario equilibrio entre "dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad

jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro”. A propósito de “la correcta aplicación del art. 106 de la LPAC”, el Alto Tribunal ha señalado asimismo que esta “exige `dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u «otras circunstancias»); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, a la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes´” (Sentencia de 26 de junio de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:2443-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), destacando su carácter de “límite excepcional a aplicar teniendo muy en cuenta las circunstancias del caso concreto” (Sentencia de 17 de octubre de 1988 -ECLI:ES:TS:1988:7193-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

En el asunto sometido a nuestra consideración, el acto administrativo de cuya revisión se trata es el Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Teverga el día 2 de julio de 2010, por el que se autoriza la adquisición por mutuo acuerdo del Palacio de Valdecarzana. Ahora bien, los hechos acontecidos y la conducta de las partes desde su aprobación no revelan una situación consolidada ni pacífica que merezca protección en términos de seguridad jurídica y deba operar como límite al ejercicio municipal de las facultades revisoras. En el momento de aprobación del acuerdo plenario por el que se autorizaba la adquisición era notorio que no existía respaldo presupuestario para afrontar el gasto correspondiente. En efecto, el Ayuntamiento era entonces plenamente consciente de que el plazo de vigencia del convenio de financiación celebrado entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y el Principado de Asturias estaba a punto de expirar y de que, en lo que restaba del mismo, no podría justificar la realización de ninguna de las actuaciones financiadas. El conocimiento de tal situación financiera, que lleva al Ayuntamiento a solicitar *in extremis* (septiembre de 2010) una ampliación del plazo de ejecución, tiene

reflejo asimismo en la redacción del borrador del convenio expropiatorio incorporado como anexo al acuerdo plenario de 2 de julio de 2010, deliberadamente imprecisa y confusa en lo relativo a los medios financieros. En el texto sometido finalmente a la firma de las partes, tres meses después, ya no se oculta que la financiación de la adquisición se condiciona a la futura suscripción de un convenio de colaboración con el Principado de Asturias, e incluso se fija la fecha de abono del justiprecio por referencia a la de la orden de transferencia de los fondos que se fuera a emitir en ejecución de aquel. No ignoraban las partes, como también evidencia el clausulado del convenio expropiatorio, que la celebración del futuro acuerdo de financiación entre el Ayuntamiento de Teverga y el Principado de Asturias estaba a su vez supeditada a la incierta posibilidad de prorrogar el convenio suscrito en 2006 por el Principado de Asturias y el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, pero es que además desde principios de 2013 tampoco desconocían que el citado Instituto había dado por terminado el referido convenio, lo que afectaba lógicamente a las expectativas de obtener fondos con los que hacer frente al coste del proyecto. En este sentido, resulta del expediente que el 26 de febrero de 2013 se recibe en la Alcaldía del Ayuntamiento de Teverga una comunicación del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras en la que se afirma el vencimiento del convenio con fecha 31 de diciembre de 2009, iniciándose el día 8 de septiembre de 2014 el procedimiento para la declaración de la pérdida del derecho al cobro de la ayuda que culmina con la resolución de 7 de diciembre de 2016. En suma, no ha transcurrido el plazo de 10 años que la doctrina consultiva y la jurisprudencia utilizan como parámetro para cuestionar las potestades revisoras de la Administración cuando durante ese tiempo la situación ha permanecido estable o se ha ratificado por actos o actuaciones confirmatorios de lo actuado. Hasta que no se despejó la incertidumbre sobre la subvención del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y

Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras que debía financiar la adquisición expropiatoria -año 2016- tanto el Ayuntamiento como la propiedad permanecieron expectantes en la defensa de sus respectivos intereses. Declarada por el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras la pérdida del derecho al cobro de la ayuda, el Ayuntamiento inició en 2017 la revisión de oficio a la par que la propiedad reclamaba el pago y la ejecución judicialmente del cumplimiento del convenio expropiatorio. Entretanto las actuaciones penales iniciadas en 2018 no se resolvieron con carácter firme hasta mayo de 2021, lo que pone de manifiesto que durante el transcurso de este tiempo ni las actuaciones de la Administración ni el convenio expropiatorio suscrito en el año 2010 han permanecido pacíficamente admitidas y aceptadas por todos los aquí interesados, de modo que las desarrolladas durante dicho periodo no reflejan una situación jurídica consolidada en términos de seguridad jurídica que deba anteponerse a la potestad revisora. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2000 -ECLI:ES:TS:2000:7618- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª) ha señalado que, ante un lapso de tiempo prolongado, “la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia”. Y en el caso examinado, a la vista de la controversia y litigiosidad de las actuaciones, no se aprecian evidencias de seguridad jurídica que obstaculicen la potestad revisora.

Tampoco concurren “otras circunstancias” que objetivamente obstaculicen el ejercicio de la facultad de revisión y que incidan singularmente en la quiebra de la equidad y la buena fe, ligada a la confianza legítima de los interesados, o en la necesidad de proteger intereses de terceros. Antes bien, ambas partes han permanecido activas en defensa de sus respectivos

intereses, bien instando la ampliación y solicitud de una nueva financiación, bien cuestionando en primer lugar la vía expropiatoria y con posterioridad, una vez convenido de mutuo acuerdo un justiprecio satisfactorio, instando la ejecución del convenio pactado. No puede considerarse que la Administración ejerce tardíamente y de mala fe su potestad revisora si tenemos en cuenta que tan pronto como se confirma la ausencia de financiación de la adquisición (2016) se inicia un procedimiento revisor (2017), que si bien caducó en su momento no pudo reiniciarse hasta que no finalizaran las actuaciones penales que se suscitaron en 2018. Si, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1.d) de la LPAC, incurren en nulidad de pleno derecho los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta, es evidente que mientras no finalizaran las actuaciones penales deducidas de los hechos aquí examinados -lo que ha tenido lugar con el Auto de la Audiencia Provincial de Oviedo de 31 de mayo de 2021- la prejudicialidad penal obstaculizaba el ejercicio de la potestad revisora, así como las acciones de los expropiados en defensa de sus intereses. De hecho, la tramitación del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad del Ayuntamiento de Teverga en la ejecución del convenio expropiatorio se declaró suspendida hasta que recayera resolución judicial firme que pusiera fin a las actuaciones penales (Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 5 de Oviedo de 2 de abril de 2018), permaneciendo aún *sub iudice*. Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que “la apreciación de una confianza que pueda justificar la valoración de una revisión de oficio como constitutiva de un proceder administrativo contrario a la buena fe exigirá algo más: que la Administración haya hecho cualquier clase de manifestaciones sobre la validez de un concreto aspecto o elemento de su actuación administrativa; que haya generado la apariencia de que esa era ya una cuestión previamente analizada y valorada por ella; y que, posteriormente, promueva la revisión de oficio con base en la invalidez de ese mismo elemento y en contradicción con su anterior manifestación sobre esa concreta cuestión” (Sentencia del Tribunal Supremo

de 27 de diciembre de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:8726-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª). Sin embargo, en el caso examinado no se aprecia ninguna actuación administrativa generadora de suficiente confianza o indicativa de una manifiesta validez jurídica de lo actuado. Antes bien, habiéndose suscrito el convenio expropiatorio con una notoria incertidumbre presupuestaria conocida por ambas partes, y constatada la litigiosidad y controversia sobre los efectos y alcance de lo convenido desde su origen, el Ayuntamiento intentó inicialmente la ampliación y la nueva concesión de una subvención, y fracasada esta la revisión de oficio de lo convenido con los titulares expropiados a la vista de la concurrencia de diversas causas de invalidez, de modo que no cabe advertir aquí de una actuación administrativa suficientemente válida y desprovista de todo atisbo de duda jurídica que deba protegerse en términos de confianza y seguridad jurídica o dejarse incólume por razones de equidad, buena fe o intereses de terceros. En definitiva, no se aprecia en el caso examinado la concurrencia de actos confirmatorios de la validez del convenio expropiatorio ni circunstancias que impidan el ejercicio de la potestad revisora. No concurre una aquiescencia dilatada, tranquila y segura sobre el alcance del convenio expropiatorio ni un cúmulo o sucesión de actos “lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa” (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1990 -ECLI:ES:TS:1990:15554-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª). Si, conforme ha observado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 23 de octubre de 2000 -ECLI:ES:TS:2000:7618- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), ante un lapso de tiempo prolongado, “la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia”, se advierte aquí la imposibilidad de invocar la seguridad

jurídica de una situación controvertida *ab initio* y conocida y cuestionada tanto por la Administración como por los expropiados. Las irregularidades procedimentales cuestionadas por estos, así como la absoluta incertidumbre de financiación y las acusaciones penales suscitadas en todo este procedimiento, resultan incompatibles con la invocación de los límites asociados a la equidad, buena fe o confianza legítima que hagan improcedente la revisión de oficio. Por lo expuesto, estimamos que no concurren aquí los límites del artículo 110 de la LPAC al ejercicio de la revisión de oficio.

**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 tanto, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

Al respecto, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio. La LPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a efectuar una referencia al "órgano competente". Por ello, y 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. A la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF), 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 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 nuestra consideración se pretende declarar la nulidad de un acuerdo que ha sido adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, por lo que corresponde a dicho órgano la facultad de revisarlo de oficio.

En relación con el procedimiento seguido, se han cumplimentado los trámites fundamentales, pues existe un acuerdo de inicio, se ha dado audiencia y vista del expediente a las interesadas y se ha elaborado una propuesta de resolución que, en principio, da adecuada satisfacción a la obligación legal de motivación, impuesta a los actos que pongan fin a este tipo de procedimientos por el artículo 35.1.b) de la LPAC. No obstante, debemos advertir que la propuesta de resolución no establece con claridad cuáles son las causas de nulidad que padece la resolución cuya revisión insta, más allá de hacer una invocación genérica a las causas de nulidad referidas en las letras c), e) y g) de la LPAC y de remitirse a la fundamentación invocada en el anterior procedimiento revisor iniciado en el año 2017. El ejercicio de una potestad excepcional como es la revisión de oficio impone que la Administración, además de identificar las causas legales de nulidad, justifique de qué modo han afectado a la resolución administrativa cuya nulidad se pretende declarar. No obstante, de la abundante documentación obrante en el expediente, en el que se incorporan todas las actuaciones realizadas y la documentación que figura en la anterior revisión de oficio, se deducen con suficiente evidencia los motivos para invocar las causas de nulidad alegadas, por lo que no se aprecian defectos de motivación en la propuesta ni indefensión para las interesadas, que han accedido al expediente y formulado alegaciones al respecto.

La propuesta de resolución no contiene ninguna consideración sobre la posible suspensión del procedimiento por la pendencia de un recurso contencioso-administrativo planteado por las titulares de los bienes expropiados demandando el cumplimiento del convenio expropiatorio. Al respecto, este Consejo ha señalado, siguiendo la doctrina del Consejo de

Estado, que constituyen vías independientes la revisión administrativa y la jurisdiccional, siendo compatibles ambos procedimientos y descartándose la suspensión del procedimiento revisor en aquellos casos en los que no se aprecie identidad de partes o de objeto (lo que sucede en el caso aquí examinado), sin perjuicio de que “consideraciones de oportunidad” puedan, atendiendo a las circunstancias concurrentes, determinar la procedencia de la suspensión (entre otros, Dictamen Núm. 2/2018). El Dictamen Núm. 847/2005 del Consejo de Estado enuncia de forma clara esta doctrina señalando que, “pese al tradicional principio de litispendencia, que supone el ‘cierre procesal’ y la absorción plena de toda competencia para conocer de un asunto por parte del juzgador llamado a decidir un determinado pleito, en principio nada impediría continuar con la tramitación del (...) procedimiento de revisión de oficio, en la medida en que el mismo pudiera llevar a la declaración de nulidad de la resolución impugnada y, por tanto, a una satisfacción extraprocesal -siempre deseable en términos de economía procesal- de la pretensión”. En el caso examinado no existe coincidencia en el objeto de los dos procedimientos sustanciados, en tanto que el recurso contencioso-administrativo se formula contra la inactividad de la Administración reclamando la ejecución del convenio expropiatorio mientras que el procedimiento revisor aquí sustanciado se dirige a examinar la validez de la actuación administrativa subyacente en la formalización del referido convenio. Ambos procedimientos persiguen, pues, objetivos contrapuestos. Ahora bien, ello no obsta para tener presente que la pendencia del recurso jurisdiccional exige, como reiteradamente indicamos en nuestros dictámenes, que su finalización no se haya producido con anterioridad a la resolución del presente procedimiento administrativo, dada la obligación de acatar el correspondiente pronunciamiento judicial en cuanto pueda afectarle. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por otra parte, observamos que al trasladar el acuerdo de incoación la Administración no ha informado a las interesadas, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la LPAC, del plazo máximo establecido para la resolución del procedimiento -seis meses desde su inicio-, ni sobre los efectos del silencio administrativo -caducidad-. En efecto, el artículo 21.4 *in fine* de la LPAC señala que “En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio”. Este Consejo ha venido insistiendo en que tal trámite no es un mero formalismo, dada la necesidad de ofrecer al interesado una correcta información acerca del cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento y notificarlo (entre otros, Dictámenes Núm. 180/2014 y 21/2019).

Finalmente, con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, procede señalar que 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. Dado que la resolución de incoación del procedimiento analizado se adoptó el día 4 de marzo de 2021, y que el mentado acto no dispone la suspensión del mismo con motivo de la solicitud de dictamen a este Consejo al amparo de lo establecido en el artículo 22.1.d) de la LPAC, tal opción sitúa a la Corporación solicitante en la obligación de resolver, si así procediere, el procedimiento revisor dentro de un plazo que finalizaría el 4 de septiembre de 2021. Al respecto, se advierte que el Tribunal Supremo ha resuelto que la fecha que debe considerarse para apreciar esa perención es aquella en que se dicta la resolución que pone fin al procedimiento y no la de su notificación (Sentencia de 12 de marzo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:866-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

**QUINTA.-** Entrando ya en el fondo del asunto, hemos de comenzar por manifestar 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 del 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 47.1 de la LPAC, 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.

En el caso ahora examinado la propuesta de resolución de la revisión de oficio, advertido que trae su origen de la iniciada en 2017, invoca las causas de nulidad referidas en las letras c), e) y g) del artículo 47.1 de la LPAC, deduciéndose de la documentación obrante en el expediente los motivos para la revisión cuyo análisis procede realizar separadamente.

Respecto a la primera de las causas alegadas, referida a la nulidad de pleno derecho de los actos que “tengan un contenido imposible” -letra c) del artículo 47.1 LPAC-, que el Ayuntamiento relaciona con la imposibilidad de proceder a la adquisición y pago de los inmuebles expropiados por falta de crédito presupuestario al haber caducado el convenio de financiación suscrito con el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras en el momento de formalizar el convenio expropiatorio, procede señalar que la jurisprudencia ha referido la imposibilidad a impedimentos de carácter material o físico, originarios, y no a los de carácter jurídico o a circunstancias sobrevenidas de diversa índole que eventualmente comportarían la ineficacia del acto (por todas, Sentencias de 3 de diciembre de 2008 -ECLI:ES:TS:2008:6772- y 2 de febrero de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:333-, ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo,

Sección 5.ª). En consecuencia, no podemos compartir esta interpretación del vicio esgrimido, ya que lo que se alega como supuesto imposible podría ser un caso de imposibilidad jurídica pero no de imposibilidad fáctica, que es la única susceptible de originar una nulidad de pleno derecho, tal y como viene reiterando este Consejo de acuerdo con la jurisprudencia consolidada (entre otros, Dictámenes Núm. 121/2006 y 161/2019). Debe advertirse además que la insuficiencia de crédito presupuestario para la asunción de obligaciones económicas está expresamente calificada en el artículo 173.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, como causa de nulidad de pleno derecho; tipificación legal que resulta de aplicación por mor de la remisión que efectúa la letra g) del artículo 47.1 de la LPAC, aquí también invocada, al calificar como supuestos de nulidad de pleno derecho “Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley”.

En efecto, dispone el referido artículo 173.5 del TRLRHL -al igual que se establece en otros preceptos análogos de las normas presupuestarias tanto estatales (artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria) como autonómicas (artículo 26.3 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario)- que “No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”. Además, en el ámbito local se establece específicamente que “la disponibilidad de los créditos presupuestarios quedará condicionada, en todo caso, a: a) La existencia de documentos fehacientes que acrediten compromisos firmes de aportación, en caso de ayudas, subvenciones, donaciones u otras formas de cesión de recursos por terceros tenidos en cuenta en las previsiones iniciales del

presupuesto a efecto de su nivelación y hasta el importe previsto en los estados de ingresos en orden a la afectación de dichos recursos en la forma prevista por la ley o, en su caso, a las finalidades específicas de las aportaciones a realizar". Así pues, los compromisos de gasto de las Administraciones locales están supeditados, en todo caso, como condición de validez y no de simple eficacia, a la disponibilidad de créditos presupuestarios y, en la medida en que se financien con ayudas, subvenciones, donaciones y otras formas de cesión de recursos por terceros, a la existencia de documentos fehacientes que acrediten compromisos firmes de aportación.

En el caso que aquí se analiza es notorio que el Ayuntamiento no disponía al momento de autorizar, ni en el de la firma del convenio expropiatorio, de un respaldo presupuestario para comprometer el gasto asumiendo obligaciones y compromisos jurídicos. Consta en el acta del acuerdo plenario de 2 de julio de 2010 que ahora se somete a revisión que, "fiscalizado el gasto por Intervención, autorizarlo y disponerlo y por la Presidencia ordenar el pago de un millón de euros supeditado a la existencia de consignación presupuestaria y a la recepción definitiva de los fondos previstos en el convenio de colaboración específico entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y la Consejería de Economía y Administración Pública del Principado de Asturias de fecha 20 de noviembre de 2006 para la ejecución del proyecto de adquisición del Palacio de Valdecarzana, recogido entre los proyectos que se han de ejecutar en desarrollo del Protocolo de Colaboración suscrito el día 26 de enero de 1998 entre el Ministerio de Industria y Energía y el Principado de Asturias". Sin embargo, a esa fecha ya resultaba notorio que no se habían cumplido las condiciones de ejecución del referido convenio de financiación suscrito entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y el Principado de Asturias, pues en la cláusula tercera del mismo se establecía un calendario de ejecución y pagos articulado de la siguiente forma: un 25 % en el año 2007 (a

la adjudicación de la obra), un 50 % en el año 2008 (una vez ejecutado el mismo porcentaje) y un 25 % en el año 2009 (cuando se encuentre ejecutado en su totalidad el proyecto). En estas condiciones, es patente que cuando en julio de 2010 se autoriza la firma del convenio expropiatorio, y más aún cuando se firma en octubre de 2010, la financiación de la adquisición era manifiestamente incierta. De hecho, consta en el expediente que en el Pleno de 17 de septiembre de 2010 se solicitó la prórroga del convenio específico para la adquisición del Palacio a los efectos de “ampliar el plazo de ejecución de las actuaciones por dos años (...) ante la posibilidad de no poder presentar toda la documentación acreditativa del cumplimiento del convenio”, y que el 15 de octubre de 2010 se solicitó por la Consejería de Industria dicha ampliación. De las actuaciones penales se deduce además, según consta en el Auto de la Audiencia Provincial de Oviedo de 31 de mayo de 2021, que ya el 31 de marzo de 2009 “la Comisión de Cooperación acordó la tramitación de un nuevo convenio que posibilitase la liquidación”, lo que revela la ausencia de soporte presupuestario para autorizar y formalizar el convenio expropiatorio.

Es más, si bien de conformidad con la cláusula sexta del convenio de financiación la ejecución de las actuaciones debía producirse dentro del marco de los 4 años desde su firma -esto es, antes del 20 de noviembre de 2010-, pudiendo ser ampliado este plazo con la consiguiente modificación de la distribución del gasto en anualidades por las entidades firmantes, entre la documentación obrante en el expediente consta la contestación del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras a una petición realizada por la Alcaldía del Ayuntamiento de Teverga en la que se hace constar la caducidad del convenio de financiación el 31 de diciembre de 2009. En definitiva, resulta notorio que a la fecha de autorización de la firma del convenio expropiatorio y en el momento de la firma la financiación de la operación por parte del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras ya se había visto contrariada y era marcadamente precaria,

pues si no había caducado ya el plazo de ejecución sí se habían incumplido los compromisos adquiridos con el Instituto, y en todo caso el Ayuntamiento no podía disponer de una partida presupuestaria que estaba supeditada, de una parte, a la firma de un convenio entre aquella entidad y el Principado de Asturias y, de otra, a la financiación convenida entre esta y el Ayuntamiento; convención de la que no existe en el expediente tramitación alguna.

En este escenario, el hecho de que se autorizara la formalización del convenio expropiatorio y llegara a suscribirse con un clausulado que comprometía económicamente al Ayuntamiento, al reconocer condiciones de pago dentro de los “cincuenta y cinco días siguientes a la fecha del convenio, tan pronto se ordene la transferencia desde el Principado de Asturias al Ayuntamiento de Teverga” (cláusula primera), al fijar el devengo de intereses de no procederse al pago conforme a tales términos computados desde la fecha del convenio expropiatorio (cláusula cuarta) e incluso al reconocer la posibilidad de que transcurrido el citado plazo de cincuenta y cinco días los titulares de los bienes expropiados “podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda” (cláusula quinta), a la par que el Ayuntamiento recibe las fincas, constituye una servidumbre de paso a través de una parte de los terrenos expropiados y resulta autorizado a la ocupación de algunas de ellas “sin perjuicio de formalizar el correspondiente acta de ocupación”, evidencia una obligación económica, en tanto que implica consecuencias jurídicas inmediatas, desprovista de cobertura presupuestaria y, por tanto, nula de pleno derecho. Si bien la autorización plenaria de julio de 2010 se supeditó a la existencia de consignación presupuestaria y a la recepción efectiva de los fondos previstos en el convenio de colaboración específico que el Principado debía suscribir primeramente con el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, lo cierto es que tanto el borrador del convenio anexo a esa autorización plenaria como el texto que finalmente se firma en octubre de

2010 comprometían económicamente al Ayuntamiento sin disponer de cobertura presupuestaria cierta para asumir las obligaciones jurídicas y financieras que se estipularon.

Al respecto interesa señalar, además, que habiéndose tramitado el expediente expropiatorio (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 11 de julio de 2007) con la calificación de urgente a los efectos de habilitar la necesidad de ocupación de los bienes expropiados tampoco se cumplía el requisito exigido en el artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, conforme al cual en los supuestos de urgente ocupación deberá constar necesariamente la oportuna retención de crédito y la realización efectiva del pago o su previa consignación. Al respecto, el Tribunal Supremo ha señalado que “cuando se ha de proceder a la ocupación de unos bienes expropiados por la vía de urgencia, el acuerdo municipal de necesidad de ocupación de dichos bienes, que procede a relacionarlos, implica que el Ayuntamiento adquiere el compromiso de pagar el justiprecio de la finca que pretende expropiar, y si dicho compromiso se adopta sin tener previamente aprobado crédito presupuestario para atender al pago, incurre en la nulidad de pleno derecho, apreciable en cualquier momento (artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo), que establece el citado artículo 154.5 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales” (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1996 -ECLI:ES:TS:1996:252-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.<sup>a</sup>). Lo anterior conduce a apreciar inequívocamente la concurrencia de la causa de nulidad establecida en el artículo 173.5 del TRLRHL, en tanto que la autorización del convenio expropiatorio estuvo desprovista del soporte presupuestario exigido legalmente para comprometer jurídicamente al Ayuntamiento frente a los titulares expropiados y habilitar la ocupación de los bienes, mientras que la financiación de la operación no solo pendía de un convenio suscrito entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y el Principado de Asturias, sino de un posterior convenio de ejecución suscrito

entre las Administraciones autonómica y local inexistente al momento de autorizar la suscripción del convenio expropiatorio.

Procede analizar a continuación la causa nulidad que invoca el Ayuntamiento promotor de la revisión de oficio establecida en el apartado e) del artículo 47.1 de la LPAC, conforme al cual son nulos de pleno derecho los actos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”. Al respecto, en el informe de Secretaría que fundamenta el actual expediente revisor se ponen de manifiesto determinadas irregularidades procedimentales, como “la falta de documentación suficiente para la formación de la voluntad del órgano colegiado que aprobó el expediente expropiatorio. No solo no hay un expediente claro, sino que faltan multitud de documentos e informes, tasaciones que las alegantes invocan sin que existan en el expediente, certificaciones y, en resumen, un largo etcétera de documentos que ponen de manifiesto y de manera indubitable para esta Secretaría municipal que el acuerdo plenario de expropiación del Palacio de Valdecarzana es nulo de pleno derecho”, señalando en particular la ausencia de informe alguno del Secretario municipal en aplicación de lo dispuesto en el artículo 172 del ROF, el informe de Intervención sobre la existencia de crédito y efectividad o plena disponibilidad de los recursos precisos para la ejecución del proyecto y “la valoración por técnico municipal de los bienes expropiados, constando como única valoración la realizada por una empresa externa sin conformidad o informe posterior de técnico municipal sobre dicha valoración; a mayores y por si fuera poco, la única tasación realizada es la efectuada por (...) un valor de 152.896,43 euros, muy lejos del millón acordado por los concejales”. También se invocan insuficiencias con relación a la *causa expropiandi*, subrayando que “adquirir fincas para construir viviendas unifamiliares (admitiendo la tasación que adjuntan los alegantes, y ya es admitir) no responde al fin del convenio entre la CCAA y el Instituto del Carbón, fin que consistía en la adquisición de un palacio, no de unas fincas de notorio valor respecto del valor del palacio”, así como el hecho de que la

autorización para la formalización del convenio expropiatorio se hizo como moción y no como acuerdo constitutivo de derecho; esto es, “no se tomó dentro de la parte dispositiva del orden del día plenario ni en el momento procedimental para la toma de acuerdos con efectos jurídicos, sino en el apartado de mociones, y las mociones, por su naturaleza, tienen carácter declarativo o desiderativo, no normativo”, subrayando que “solo podrán adoptarse a través de mociones aquellos acuerdos que no exijan la previa tramitación de un procedimiento o cuyo procedimiento o (...) contenido esencial puede completarse en el mismo momento”, y concluye que “es obvio que una expropiación exige la tramitación de un procedimiento previo”.

A las irregularidades procedimentales señaladas en el informe del Secretario municipal cabría añadir las que se apuntan en el informe emitido el 31 de marzo de 2009 por la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales como respuesta a la solicitud de declaración de urgencia en la ocupación de los bienes, y en el que se ponen de manifiesto aspectos esenciales del procedimiento expropiatorio omitidos. En particular, en dicho informe se indica que “no resulta acreditada la utilidad pública o interés social que conforme a la ley legitime el expediente (...). No resulta acreditada la relación concreta en todos sus aspectos materiales y jurídicos de los bienes y derechos a expropiar (...). Los expropiados no han sido correctamente determinados (...). No consta acreditada la valoración de los bienes objeto de la expropiación conforme a la normativa reguladora (...). No constan acreditadas las circunstancias que exigen la tramitación del procedimiento por vía de urgencia (...). Ningún documento de los obrantes en el expediente se encuentra autenticado y no constan certificaciones de los acuerdos municipales”.

Si bien algunas de las irregularidades procedimentales descritas no alcanzan la entidad suficiente para ser determinantes por sí mismas, individualizadamente consideradas, de causas de nulidad de lo actuado en tanto que hacen referencia a irregularidades no invalidantes, o bien tendrían

encaje como supuestos de anulabilidad y podrían subsanarse o bien fueron consentidas a la postre por los sujetos expropiados, resulta notorio que nos encontramos ante un procedimiento expropiatorio claramente deficitario de un soporte procedimental adecuado a su finalidad. La ausencia de procedimiento sería igualmente evidente aunque se calificara la operación como adquisición patrimonial al amparo de lo previsto en el artículo 116 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, si bien en el caso examinado se observa que ambas partes aceptan pacíficamente el régimen jurídico y la naturaleza expropiatoria de lo convenido. El hecho de que, a pesar de haberse obviado diversos trámites e informes durante la sustanciación procedimental de lo actuado, se hubiera alcanzado finalmente de mutuo acuerdo un justiprecio entre el Ayuntamiento y los expropiados no impide advertir que el conjunto de las omisiones e irregularidades procedimentales alcanza aquí entidad suficiente como para erigirse en una anomalía sustancial de la tramitación procedimental, hasta el punto de evidenciar, como ha señalado en ocasiones el alto órgano consultivo (por todos, Dictamen Núm. 279/2000), una “irregular e impropia formación de la voluntad administrativa que constituye el sustrato material de dicho acto aprobatorio”.

En particular, de entre las citadas irregularidades interesa destacar la relevancia en todo procedimiento expropiatorio de la acreditación de la causa expropiandi, en tanto que -como puso de manifiesto el informe de la Administración autonómica al proponer la no elevación al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de la solicitud de declaración de urgencia de la ocupación de los bienes- precisamente se había constatado que “no resulta acreditada la utilidad pública o interés social que conforme a la ley legitime el expediente” y que “no constan acreditadas las circunstancias que exigen la tramitación del procedimiento por vía de urgencia”. Aun cuando dicha causa opere como presupuesto de la expropiación y deba admitirse que los sujetos expropiados implícitamente, al suscribir el convenio expropiatorio, admitieron

de facto la concurrencia de una utilidad pública en la expropiación, no puede obviarse que uno de los elementos de la potestad expropiatoria reside en la preceptiva acreditación de la utilidad pública y que sin ella la actuación resulta viciada de una nulidad radical. Como ha señalado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 12 de febrero de 1999 -ECLI:ES:TS:1999:914- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), el procedimiento expropiatorio es “un procedimiento de procedimientos, pues son varios los procedimientos que aparecen encadenados en esta peculiar vía administrativa, procedimientos cuya fattispecie, sin embargo, no es otra que la de provocar un cambio de titularidad de los bienes o derechos, previa determinación del justo precio de los mismos. De manera que los sucesivos procedimientos: declaración de utilidad pública, declaración de necesidad de ocupación, justiprecio, pago y toma de posesión, carecen de sentido si se les aísla de esa finalidad que sirve de fundamento y de su razón de ser al ejercicio de la potestad expropiatoria en el caso concreto que se considere”. De ahí que, como han advertido otros órganos consultivos (entre otros, Dictamen 144/09, de 11 de marzo, de la Comisión Jurídico Asesora de la Comunidad de Madrid, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo -Sentencias de 10 de noviembre de 2004 y 23 de abril de 2008, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), sea admisible la impugnación autónoma de todos aquellos actos que en el procedimiento expropiatorio decidan la cuestión de fondo afectada, así como la posibilidad de alegar, al revisar la resolución que culmina el expediente expropiatorio (en el caso aquí analizado, el convenio expropiatorio), cualquier vicio que afecte no ya a la fase de justiprecio, sino al total del expediente expropiatorio, incluidas las fases previas de declaración de utilidad pública, necesidad de ocupación y práctica de la ocupación misma (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:2344-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª).

A partir de estas consideraciones procede señalar que en la revisión de lo aquí actuado, si bien formalmente se invocó como *causa expropiandi*, al

amparo del Convenio de financiación suscrito entre el Principado de Asturias y el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras para la adquisición del Palacio de Valdecarzana y terreno circundante, la necesidad de convertirlo en hotel u otro tipo de alojamiento, como elemento esencial para un relanzamiento de las posibilidades de Teverga como zona de pernocta enfocada a un turismo de alto poder adquisitivo en el entorno, lo cierto es que examinada la normativa urbanística del municipio, como puso de manifiesto el informe de la Administración autonómica obrante en el expediente, “no encontramos soporte jurídico para proceder a la expropiación, ya que aún no se ha procedido a aprobar el Plan Parcial que desarrolla el ámbito”, y “en cualquier caso el sistema de gestión previsto en el PGOU no es el de la expropiación sino el de compensación”, añadiendo que “difícilmente puede considerarse un hotel de elevada categoría como un centro o servicio de fin no lucrativo, a efectos de lo establecido en el artículo 104 (del) DL 1/2004, de 22 de abril”. La invocada utilidad pública escasamente puede apreciarse, y desde luego no consta suficientemente acreditada, respecto del total de fincas y bienes a los que al fin alcanzó el convenio expropiatorio, en una superficie total bastante superior a la que inicialmente se vinculó la potestad expropiatoria según lo convenido entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y el Principado de Asturias. En definitiva, al igual que sucedía con la cobertura presupuestaria de la operación, también la utilidad pública exigida como presupuesto de la *causa expropriandi* , en tanto que utilidad pública o interés social, resulta aquí manifiestamente dudosa respecto del total de las fincas y bienes expropiados. En este contexto, interesa señalar que el Tribunal Supremo ha señalado reiteradamente que “para proceder a la expropiación forzosa será indispensable, según determina el art. 9 de la Ley, la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, declaración que no es un simple requisito para que pueda iniciarse

el procedimiento expropiatorio, sino que es el presupuesto necesario (‘indispensable’ es el término usado por la ley) que legitima dicho procedimiento. La declaración de utilidad pública o interés social forma parte de la esencia misma del instituto expropiatorio, de tal modo que su falta determina la inexistencia de *causa expropriandi* y la consecuente carencia de potestad en la Administración para realizar actos válidos con eficacia expropiatoria. Faltando la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, los actos que con una pretendida finalidad expropiatoria verifique la Administración no tienen validez jurídica alguna, por lo que deben calificarse como nulos de pleno derecho” (por todas, Sentencia de 27 de junio de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:3910-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.<sup>a</sup>). En definitiva, huérfana de suficiente acreditación la utilidad pública de la expropiación, se advierte la falta de un presupuesto esencial y preceptivo para haber autorizado y formalizado el convenio expropiatorio.

En el caso examinado se observa asimismo la omisión de otro trámite imperativo que la ley exige para el convenio expropiatorio -en defensa de los fondos públicos-, consistente en el informe técnico de valoración de los bienes expropiados. En los procesos penales que anteceden a este procedimiento revisor queda de manifiesto que por el Ayuntamiento se encargó un informe privado de valoración que cumplimentaba -aparentemente- aquel trámite. Según consta en los hechos probados en sede penal, la inicial tasación de los inmuebles expropiados se cifró en 203.626,89 euros para una superficie de 6.176,71 m<sup>2</sup>, y con posterioridad por la misma empresa tasadora, el 12 de febrero de 2010, se elevó a 668.168,70 euros para una superficie de 28.265,49 m<sup>2</sup>, alcanzándose finalmente una tercera tasación por parte de un arquitecto designado por la Alcaldía de 1.505.054,99 euros para una superficie total de 36.470,60 m<sup>2</sup>. En este escenario, no puede obviarse que la significación de los hechos en los órdenes penal y administrativo puede ser diversa, pues ahora no nos enfrentamos al ejercicio de un *ius puniendi*

presidido por la nota de tipicidad sino a la aplicación del precepto que ordena -en protección del erario público- la incorporación al procedimiento de un informe de valoración librado por un funcionario, como garantía de imparcialidad. Y si bien doctrinal y jurisprudencialmente los convenios expropiatorios están previstos como mecanismos alternativos al procedimiento administrativo de fijación del justiprecio, ello no obsta a la preceptiva aplicación de un procedimiento de valoración ajustado a la normativa expropiatoria y del suelo y realizado por un técnico público, en los términos de lo dispuesto en el artículo 25.b) del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. Desde esta perspectiva, la omisión del trámite es absoluta, o al menos sustancial, ya que la pericial con la que trata de justificarse el precio convenido se elabora notoriamente con la finalidad de servir de soporte a un precio coincidente con el importe de la ayuda pública solicitada -invirtiendo el orden natural de factores-, acude artificiosamente a la adición de fincas ajenas a la utilidad pública y necesidad de ocupación (limitadas inicialmente a un espacio que mereció una valoración muy inferior) y, en esa anómala situación, se presenta además privada de la garantía de imparcialidad que representa la intervención de empleado público. En este contexto, la valoración de la gravedad del defecto procedimental ha de realizarse observando el debido equilibrio entre el principio de eficacia y el papel garantizador que el procedimiento ha de cumplir para los ciudadanos, para lo cual deben analizarse las consecuencias de la conculcación del procedimiento y, como viene señalando el Tribunal Supremo también reiteradamente (por todas, Sentencia de 24 de enero de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:294-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), "sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido". Por ello este Consejo entiende que, atendiendo a los fines que rigen el referido trámite de justificación de la valoración del justiprecio, su cumplimentación es aquí más aparente que real, lo que deriva en la omisión de un antecedente sustancial

que ha de preceder inmediatamente al convenio expropiatorio, que merece asimismo la tacha de nulidad radical.

En definitiva, este Consejo Consultivo considera que concurre en el expediente aquí examinado la causa de nulidad de pleno derecho tipificada en el artículo 173.5 del TRLRHL, por remisión del artículo 47.1.g) de la LPAC, referida a la adquisición de compromisos de gasto sin disponer de crédito presupuestario, habida cuenta de la inexistencia de un convenio de financiación vigente suscrito por el Ayuntamiento que acreditara una disponibilidad de crédito para la formalización del convenio expropiatorio, así como la relativa a la nulidad de los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido -artículo 47.1.e) de la LPAC-, por haberse omitido los trámites esenciales del procedimiento expropiatorio referidos, en particular, la acreditación de la *causa expropriandi* y la forma y justificación de la valoración del justiprecio convenido.

**SEXTA.-** Finalmente, en cuanto a los efectos de la declaración de nulidad, se advierte que ha de estarse a lo establecido en la disposición adicional de la Ley de Expropiación Forzosa, conforme a la cual “En caso de nulidad del expediente expropiatorio, independientemente de la causa última que haya motivado dicha nulidad, el derecho del expropiado a ser indemnizado estará justificado siempre que éste acredite haber sufrido por dicha causa un daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”; regulación que constituye aquí el cauce legal específico para depurar las indemnizaciones que, en su caso, procedan por la privación temporal de los bienes, sin perjuicio de su restitución a los sujetos expropiados.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo del presente dictamen, procede revisar de oficio y declarar la nulidad del Acuerdo del Pleno de 2 de julio de 2010, por el que se aprobó la adquisición por mutuo acuerdo del Palacio de Valdecarzana.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE TEVERGA.