

Resumen

El TS estima los recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento y la entidad privada demandados, frente a sentencia que declaró la procedencia de tramitar la solicitud de la parte actora de revisión de oficio del Convenio Urbanístico y actuaciones expropiatorias que se habían llevado a cabo. Manifiesta el Tribunal que para que proceda la revisión de oficio de un acto que haya puesto fin a la vía administrativa, es necesario que se aprecie que en el mismo concurre alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas legalmente, pudiendo rechazar motivadamente la Administración las solicitudes formuladas cuando no quepa apreciar dichos presupuestos con una entidad suficiente para merecer una más detallada consideración, debiendo existir una cierta consistencia entre los hechos narrados y el elemento determinante de la nulidad alegada, causas que no concurren en el presente supuesto, en el que se alegan únicamente de forma genérica las razones que podrían determinar la nulidad, pero sin alegar un motivo concreto, ni un examen o comprobación de la misma, por lo que no se puede fundamentar la revisión del Convenio y las actuaciones expropiatorias que se pretende.

NORMATIVA ESTUDIADA

RDLeg. 2/2000 de 16 junio 2000. TR Ley de Contratos de las Administraciones Públicas art.64

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa art.86.4 , art.88.1.c , art.88.1.d

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común art.62 , art.102.3 , art.106

RD de 24 julio 1889. Código Civil art.1266

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
FALLO	9

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ACTO ADMINISTRATIVO

INVALIDEZ

- Nulidad y anulabilidad
 - Actos nulos de pleno derecho
 - Otros supuestos

REVISION DE OFICIO

- En general
- De actos nulos y anulables

ADMINISTRACIÓN LOCAL

URBANISMO

- Clases de planes
 - Planes generales municipales
 - Contenido; determinaciones
 - En suelo urbano

- Ejecución de los planes
 - Sistemas de actuación
 - Sistema de expropiación
 - Otras cuestiones

Convenios urbanísticos

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

DISPOSICIONES COMUNES

Invalidez

Revisión de oficio

EJECUCIÓN DE LOS PLANES

SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Sistema de compensación

Cambio de sistema

Sistema de expropiación

En general

SENTENCIA

INCONGRUENCIA

Incongruencia

Omisiva

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Admón. local (funciones ejecutivas), Empresa; Desfavorable a: Particular

Procedimiento: Recurso de casación

Legislación

Aplica art.64 de RDLeg. 2/2000 de 16 junio 2000. TR Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

Aplica art.86.4, art.88.1.c, art.88.1.d de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Aplica art.62, art.102, art.106 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Aplica art.1266 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

Cita Ley 4/1999 de 13 enero 1999. Modificación L 30/1992, Régimen Jurídico de Administraciones Públicas

Cita Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.24.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Bibliografía

Citada en "Nulidad de un acto firme revisado judicialmente. Foro abierto"

MARIANO DE ORO-PULIDO LOPEZ

PEDRO JOSÉ YAGÜE GIL

JESUS ERNESTO PECES MORATE

SEGUNDO MENENDEZ PEREZ

RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

ENRIQUE CANCER LALANNE

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil siete.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación 9826/2003 interpuesto por la entidad mercantil EDAMAR, S. A., representado por el Procurador D. Arturo Molina de Santiago y asistida de Letrado y por el AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA, representado por el Procurador D. Jaime Gafas Pacheco y asistido de Letrado, siendo parte recurrida D^a Rosario y D^a Constanza, representadas por el Procurador D. Luciano Rosch Nadal y asistidas de Letrado; promovido contra la sentencia dictada el 9 de octubre de 2003 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en Recurso Contencioso-Administrativo núm. 474/2002, sobre revisión de convenio y actuaciones expropiatorias de la finca " DIRECCION000".

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, se ha seguido el recurso número 474/2002, promovido por D^a Rosario y D^a Constanza y en el que ha sido parte demandada el AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA y la entidad EDAMAR, S. A., sobre revisión del convenio de 14 de diciembre de 2000 y actuaciones expropiatorias de la DIRECCION000".

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 9 de octubre de 2003 del tenor literal siguiente: "FALLAMOS: Que debemos estimar y estimamos parcialmente el presente recurso interpuesto contra las resoluciones recogidas en el primer fundamento de ésta las que anulamos pro ser contrarias al orden jurídico, y en su lugar procede tramitar la solicitud de la parte actora sobre la revisión de oficio del convenio de 14 de diciembre de 2000 y actuaciones expropiatorias de la denominada DIRECCION000".

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la entidad mercantil EDAMAR, S. A. y del AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA se presentaron escritos preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 25 de noviembre de 2003, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, la entidad mercantil EDAMAR, S. A. compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 23 de diciembre de 2003 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se dictara sentencia por la que "confirmando el acto de inadmisión impugnado de contrario".

Por la representación del AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA se formuló el escrito de interposición del recurso de casación, y tras exponer los motivos que consideró pertinentes, solicitó a la Sala se dictara sentencia "desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto, declarando expresamente la conformidad a derechos de los acuerdos adoptados por mi mandante, por ser conformes a derecho".

QUINTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 22 de junio de 2005, ordenándose también, por providencia de 8 de septiembre de 2005, entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hicieron D^a Rosario Y D^a Constanza en escrito presentado en fecha de 4 de noviembre de 2005, en el que expusieron los razonamientos que creyeron oportunos y solicitaron a la Sala que dictara sentencia por la que "acuerde la inadmisibilidad o, subsidiariamente, la desestimación del mismo, con expresa imposición de costas a la parte recurrente".

SEXTO.- Por providencia de fecha 7 de noviembre de 2007 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 4 de diciembre de 2007, en que tuvo lugar.

SÉPTIMO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso de casación la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo, con sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dictó en fecha de 9 de octubre de 2003, por la que fue parcialmente estimado el recurso contencioso-administrativo formulado por la representación procesal de D^a Rosario y D^a Constanza, contra la denegación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada deducido por las propias recurrentes contra la anterior Resolución del Consejo de Gestión de la Gerencia Municipal de Urbanismo del AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA, de fecha 21 de marzo de 2002, por la que se acordó "aprobar la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio instada por... D^a Rosario y D^a Constanza, de conformidad con lo establecido en el apartado tercero del artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271".

La expresada revisión de oficio había sido instada en fecha de 6 de marzo de 2002, en relación con (i) el Convenio suscrito, entre las citadas recurrentes y el Alcalde-Presidente del Consejo de Gestión de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Jerez, en fecha de 14 de diciembre de 2000, y (ii) las actuaciones expropiatorias anteriores y posteriores al citado Convenio seguidas en relación con la finca de la propiedad de las recurrentes denominada "DIRECCION000", sita en Jerez de la Frontera.

Aunque en la sentencia de instancia no se menciona, con posterioridad al Acuerdo presunto desestimatorio del recurso de alzada ---objeto de las pretensiones deducidas en el recurso contencioso-administrativo--- deducido por las recurrentes contra la Resolución del Consejo de Gestión de la Gerencia Municipal de Urbanismo del citado Ayuntamiento, de fecha 21 de marzo de 2002 ---por la que se acordó "aprobar la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio..."---, se adoptaría por el Ayuntamiento el Acuerdo expreso de 5 de julio de 2002 desestimando el citado recurso de alzada.

SEGUNDO.- Como hemos expresado, la citada sentencia estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo y, tras anular la resolución impugnada que inadmitía a trámite la revisión de oficio, acordó que "procede tramitar la solicitud de la parte actora sobre la revisión de oficio del convenio de 14 de diciembre de 2000 y actuaciones expropiatorias de la denominada DIRECCION000". Y ello, con base en los siguientes y concretos razonamientos, que giran en torno a la concurrencia ---o no--- de los motivos de inadmisibilidad de las solicitudes de revisión de oficio previstas en el citado artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico

de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 (LRJPA), esto es, "cuando las mismas (solicitudes) no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento".

En concreto, en relación con tal cuestión se expone en la sentencia de instancia que:

a) Que "la Administración utiliza indebidamente el mecanismo que le otorga el art. 102.3 Ley 30/92 EDL 1992/17271 , redacción Ley 4/99... Puesto que basta observar el contenido de la resolución expresa para comprobar que se entra directamente en una real y evidente desestimación de la acción ejercitada, utilizando el atajo de resolver directamente el fondo de la cuestión planteada, sin observar los mecanismos y garantías que legalmente se establecen, y ello bajo la apariencia formal, que no material, de emplear la fórmula de la inadmisión.

Como se ha indicado los límites en los que ha de desenvolverse la presente, a pesar de los términos del suplico y aún los mismos, puesto que no puede obviarse que estando clara la pretensión real actuada, la solicitud de nulidad realizada implica necesariamente la posible retroacción del procedimiento para que se observen los cauces procedimentales y cautelas legalmente previstas, decimos que los límites del presente no pueden traspasar el examen de si concurrían razones para declarar la inadmisión, sin que pueda ir más allá, esto es entrar sobre el fondo de la cuestión planteada. Por tanto, aún cuando necesariamente habremos de examinar la concurrencia de las expresadas razones recogidas en el citado apartado 3, lo que nos ha de llevar a atender a las causas de nulidad expuestas, dicho examen ha de realizarse con la finalidad señalada, sin entrar a resolver la cuestión principal, esto es la posible concurrencia o no de la nulidad, de otro modo supliría la Sala indebidamente lo que es estricta atribución encomendada legalmente al órgano administrativo llamado a resolver la revisión".

b) Pues bien partiendo de la anterior aclaración la Sala de instancia señala que lo que el recurso interesa es "examinar, sin entrar sobre el fondo de la cuestión, si tanto con el convenio como en las actuaciones expropiatorias, concurre el presupuesto a la que se anuda la posibilidad de declarar la inadmisibilidad, esto es "cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del art. 62 o carezcan manifiestamente de fundamento". Pues bien, si entrar sobre el fondo de la cuestión, lo que resulta evidente que tanto respecto del convenio con referencia al art. 64 de la LCAP, como respecto de la actuación expropiatoria, directamente art. 62 de la Ley 30/92 EDL 1992/17271 , tanto por referencia formal como, y sobre todo material, resulta claro y diáfano que se basa la solicitud en causas de nulidad de pleno derecho. Al mismo tiempo resulta evidente que la solicitud formulada no carece manifiestamente de fundamento, sólo el proceso de elaboración y firma del convenio, la personalidad de las actoras, la intermediación y asistencia jurídica recibida y el posible error padecido tanto en el contenido como en el alcance y extensión del convenio, ofrecen suficiente argumento como para concluir que no resulta correcta la inadmisión decretada sin seguir el procedimiento a propósito. Otro tanto cabe decir en cuanto a la actuación expropiatoria, se señala la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2001, con una concepción distinta de la parte actora que la que posee la Administración demandada, en cuanto a su alcance, en lo que desde luego no es el momento de entrar, y un planeamiento del que trae causa la expropiación que, con independencia de su alcance, contiene una referencia explícita en la determinación de los aprovechamientos a la figura de la "expropiación sanción".

Insistimos, no se entra en si los fundamentos y argumentos que ofrece la parte actora son o no suficientes para atender a la pretensión articulada de decretar la nulidad del convenio y de las actuaciones expropiatorias pero lo que sí nos resulta evidente es que son suficientes para tramitar la solicitud formulada".

TERCERO.- Contra esta sentencia, de 9 de octubre de 2003, han interpuesto sendos recursos de casación las representaciones procesales de la entidad EDAMAR, S. A. y del AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA.

1º. En el primero de los recursos de casación ---interpuesto por la entidad EDAMAR, S. A.--- se esgrimen tres motivos de impugnación que articulan a través del artículo 88.1.d), de la Ley 29/1998, de 13 de julio EDL 1998/44323 , Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por infracción de normas del Ordenamiento jurídico aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate:

a) En el primer motivo se consideran vulnerados los artículos 102, párrafos 1 y 3, en relación con el 62, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 (LRJPA), como consecuencia de la inexistencia de acto nulo de pleno derecho a los efectos de la revisión postulada, ya que ninguna de las causas esgrimidas por la demanda son incardinables en el citado artículo 62 de la LRJPA, analizando de forma separada cada una de ellas (nulidad del proceso expropiatorio, falta de consentimiento de la recurrentes en la instancia, nulidad del convenio por ausencia de justo precio y nulidad del convenio por infracción de normas imperativas relativas a la transacción y a la donación).

b) En el segundo motivo la recurrente considera vulnerado el mismo artículo 102.1 de la citada LRJPA por cuanto la expropiación cuya nulidad se postula fue objeto de recurso en la vía administrativa y jurisdiccional, siguiéndose al respecto recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (1323/1999) del que desistieron las recurrentes, conculcándose con ello la teoría de los actos propios así como el principio de confianza legítima.

c) Y, en el tercer motivo la recurrente entiende infringido el artículo 106 de la misma LRJPA así como el principio de confianza legítima, dado el cambio de circunstancias producidas en los terrenos, objeto de subasta pública y posterior urbanización, habiendo adquirido terceros de buena fe el derecho de edificación, que han consumado.

2º. En el segundo de los recursos de casación ---interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA--- se esgrimen dos motivos de impugnación que se articulan, el primero, al amparo del 88.1.d), de la Ley 29/1998, de 13 de julio EDL 1998/44323 , Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por infracción de normas del Ordenamiento jurídico aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate; y, el segundo de los motivos, al amparo del artículo 88.1.c) de la citada LRJCA, por infracción de las normas procesales.

a) En el primer motivo el Ayuntamiento recurrente considera infringido el citado artículo 102 de la citada LRJPA poniendo de manifiesto que las recurrentes no invocaron ni uno solo de los vicios de nulidad radical recogidos en el artículo 62.1 de la misma LRJPA, por lo que lo procedente hubiera sido la aplicación de lo previsto en el apartado 3º del mismo artículo 102, acordando motivadamente la inadmisión a trámite de la solicitud formulada. En el desarrollo del motivo ---como en el de la otra entidad recurrente--- se analizan de forma pormenorizada las mismas invocaciones de nulidad expresadas.

b) En el segundo motivo (88.1.c LRJCA) se alega, respecto de la sentencia de instancia, la existencia del vicio de incongruencia omisiva, por cuanto, si bien la sentencia centra con precisión el ámbito del debate ---que se limita a la procedencia, o no, de la revisión de oficio, sin entrar a resolver la cuestión de fondo o principal, esto es, la posible concurrencia, o no, de causa de nulidad--- separando el procedimiento expropiatorio del convenio, sin embargo, en el momento de resolver ni separa una cuestión de otra ni analiza de forma pormenorizada las causas tasadas establecidas en el artículo 62 de la LRJPA, para subsumir, en alguna de ellas, las circunstancias alegadas por los recurrentes; por ello, rechaza el genérico examen de la causas de nulidad así como la circunstancia de que, aun concurriendo alguna en relación con el convenio, pudieran sus efectos anulatorios extenderse al procedimiento expropiatorio.

CUARTO.- Sin embargo, con anterioridad al estudio de los mencionados motivos formulados por las recurrentes, debemos responder a las causas de inadmisibilidad de los recursos que, con el carácter de preliminares y en relación con ambos recursos, exponen las recurridas en esta vía casacional. Las mismas se fundamentan en el incumplimiento de la carga procesal impuesta en el artículo 86.4 de la LRJCA, consistente en la justificación de que la infracción de los preceptos que se citan ha sido relevante y determinante para el fallo de la sentencia.

Pues bien, el artículo 86.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio EDL 1998/44323 , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone que las sentencias que, siendo susceptibles de casación por aplicación de los apartados precedentes, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora, preceptuando el artículo 89.2 de la expresada Ley, a propósito del escrito de preparación, que en el supuesto previsto en el artículo 86.4 habrá de justificarse que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia.

En el presente caso, el examen de los escritos de preparación del recurso de casación ponen de manifiesto la formulación del juicio de relevancia exigido en el artículo 89.2 de la Ley de esta Jurisdicción, pues las partes recurrentes han pretendido fundar su recurso en infracción de normas de derecho estatal (concretamente el artículo 102 de la LRJPA), y en los expresados escritos sucintamente razonan, en su sentir, por qué la infracción de normas estatales ha sido relevante y determinante del fallo recurrido. Esto es, de las expresiones utilizadas y citas legales ---si bien no exhaustivas--- cabe extraer una justificación, por mínima que sea, que puede entenderse como el juicio de relevancia exigible en tales supuestos.

Por otra parte tampoco puede aceptarse la falta de legitimación del Ayuntamiento de Jerez en el recurso por el mismo formulado, basada en la circunstancia de que en la instancia hubiese actuado ---como parte demandada--- la Gerencia Municipal de Urbanismo del citado Ayuntamiento, actuando ahora como recurrente el propio Ayuntamiento, dada la relación de dependencia de la Gerencia respecto del Ayuntamiento expresado, fruto y consecuencia de una simple descentralización funcional.

QUINTO.- Siguiendo un proceso lógico hemos de responder, en primer término, al segundo de los motivos de los del Ayuntamiento de Jerez, por cuanto es el único motivo que se articula a través del artículo 88.1.c) de la LRJCA, esto es, según expresa la recurrente por "infracción de las normas reguladoras de la sentencia", considerando, en síntesis, que la Sala de instancia ha incurrido en el vicio de incongruencia omisiva por cuanto no decide todas las cuestiones planteadas.

Se expone que la sentencia de instancia concreta con acierto la cuestión que debe resolver, que se limita a la comprobación de la concurrencia ---o no--- de razones para declarar la inadmisión de la revisión de oficio solicitada; pero, sin embargo, la misma sentencia, a la hora de decidir y exponer la ratio decidendi no analiza las diversas causas tasadas en el artículo 62 de la LRJPA para subsumir en alguna de ellas las circunstancias esgrimidas.

El motivo no puede prosperar.

La alegada la incongruencia omisiva se produce "cuando, por dejar imprejuizada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos e intereses legítimos sometidos a su jurisdicción provocando una denegación de justicia", lo cual requiere la comprobación de que "existe un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes", debiendo, no obstante, tenerse en cuenta "que no toda falta de respuesta a las cuestiones planteadas por las partes produce una vulneración del derecho a la tutela efectiva" pues resulta "preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar, primero, si la cuestión fue suscitada realmente en el momento oportuno... y, segundo, si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del derecho reconocido en el art. 24.1 CE EDL 1978/3879 o si, por el contrario, puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias de la tutela judicial efectiva". En consecuencia, se insiste en que "debe distinguirse entre lo que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones", sin que las primeras requieran "una respuesta explícita y pormenorizada", mientras que, por el contrario, las pretensiones si exigen "de respuesta congruente... sin más excepción que la de una desestimación tácita de la pretensión, de modo que del conjunto de razonamientos de la decisión pueda deducirse". Y, a todo lo anterior, habremos de añadir que "la incongruencia omisiva es un quebrantamiento de forma que sólo determina vulneración del art. 24.1 CE EDL 1978/3879 si provoca la indefensión de alguno de los justiciables" (extractado de la STC 8/2004, de 9 de febrero).

Partiendo de la doctrina jurisprudencial citada y, vistas las concretas respuestas y razonamientos de la Sala de instancia en relación con las concretas pretensiones de referencia, tal y como hemos anticipado, es evidente que no puede accederse a la estimación del motivo fundamentado en tal argumentación. La Sala de instancia, pues, da cumplida respuesta a las mencionadas y concretas pretensiones

de la parte recurrente efectuando una doble afirmación: Que "resulta claro y diáfano que se basa la solicitud en causas de nulidad de pleno derecho", y, por otra parte, "que resulta evidente que la solicitud formulada no carece manifiestamente de fundamento" haciendo referencia --para fundamentar la estimación del recurso-- al "proceso de elaboración y firma del convenio, la personalidad de las actoras, la intermediación y asistencia jurídica recibida y el posible error padecido tanto en el contenido como en el alcance y extensión del convenio", que son, pues, los concretos argumentos en los que la sentencia de instancia se fundamenta para rechazar la inadmisión administrativa decretada por el Ayuntamiento de Jerez.

En consecuencia, el contenido y sentido de las respuestas podrá ser aceptado y tomado en consideración por la parte recurrente, discutirse o rechazarse, pero el pronunciamiento jurisdiccional ha existido, en los términos requeridos por la jurisprudencia, y ha constituido una respuesta motivada y razonada a la pretensiones formuladas. Cuestión distinta será la de su acierto, pero ello no nos corresponde examinarlo en este motivo, planteado al amparo del artículo 88.1.c) de la LRJCA.

SEXTO.- Debemos, a continuación, referirnos a los dos primeros motivos de la partes recurrentes, en los que se consideran vulnerados los artículos 102, párrafos 1 y 3, en relación con el 62, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 (LRJPA), como consecuencia de la inexistencia de acto nulo de pleno derecho a los efectos de la revisión postulada, pues, según se expone, ninguna de las causas esgrimidas por la demanda resulta incardinable en el citado artículo 62 de la LRJPA, analizando de forma separada cada una de ellas (nulidad del proceso expropiatorio, falta de consentimiento de la recurrentes en la instancia, nulidad del convenio por ausencia de justo precio y nulidad del convenio por infracción de normas imperativas relativas a la transacción y a la donación), señalándose que lo procedente hubiera sido la aplicación de lo previsto en el apartado 3º del mismo artículo 102, acordando motivadamente la inadmisión a trámite de la solicitud formulada, como hizo el Ayuntamiento de Jerez.

En el citado precepto y apartado (102.3 de la LRJPA), tras la reforma llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899, se contempla la posibilidad de que la Administración ---a la que se le ha solicitado la revisión de oficio de un acto, que se considera nulo de pleno derecho y que ha puesto fin a la vía administrativa---, pueda acordar, de forma motivada, la inadmisión a trámite de tal solicitud, cuando concurra alguno de los tres siguientes supuestos:

- a) Que las solicitudes de nulidad "no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62" de la LRJPA.
- b) Que las solicitudes "carezcan manifiestamente de fundamento".
- c) Que "se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales".

Como hemos realizado en nuestras SSTs de 19 de diciembre de 2001 y 27 de diciembre de 2006, debemos poner de manifiesto ---e insistir--- en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que "el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia".

Es, pues, en el expresado marco restrictivo como debe analizarse este control previo ---traducido en inadmisión--- de la solicitud de revisión de oficio llevado a cabo por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, y dejado sin efecto por la sentencia de instancia. En síntesis, pues, lo que nos ocupa es, teniendo como referencia la sentencia impugnada, la comprobación de la concurrencia, o no, de la causa de inadmisibilidad que el Ayuntamiento tomó en consideración, y que la Sala de instancia ha rechazado.

En el supuesto de autos, pues, como bien sabemos, la cuestión queda centrada, exclusivamente, en comprobar si la solicitud de las recurrentes se basaba en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la citada LRJCA, habiendo considerado el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera que no se producía tal fundamentación en la solicitud de las recurrentes, decisión que, con base en los razonamientos que antes hemos transcrito, fue anulada por la Sala de instancia en la sentencia que ahora revisamos.

Es doctrina jurisprudencial que la acción de nulidad es una acción imprescriptible, ejercitable sin limitación de tiempo, y que vincula a la Administración autora del acto declarativo de derechos o de la disposición de carácter general a iniciar procedimiento revisorio, seguirlo por sus trámites y concluirlo mediante la adecuada resolución expresa, que habrá de ser acorde con el sentido del dictamen previo y preceptivo del Consejo de Estado u órgano afín de la Comunidad Autónoma, pues la expresión "podrán" empleada no supone una facultad de la Administración, sino un deber, una obligación de la Administración a desarrollar los actos de instrucción adecuados para la revisión solicitada.

Mas ello, de modo alguno excluye que la Administración venga legitimada y habilitada para realizar un primer enjuiciamiento o valoración de la pretensión anulatoria ejercitada, y si la estimara manifiestamente improcedente rechazarla de plano sin iniciar el consiguiente procedimiento que obligaría, entre otros trámites innecesarios, a un pronunciamiento del Consejo de Estado u órgano de la Comunidad Autónoma, de ahí que quepa ---tras la expresada reforma de la LRJPA--- la inadmisión expresa de la solicitud sin iniciar el procedimiento, sometido a unos requisitos taxativos y rígidos en beneficio del principio de seguridad jurídica, pues de otro modo bastaría en cualquier momento la mera alegación de causa nulidad para obligar a tramitar y decidir cuestiones que jurídicamente murieron tiempo atrás.

La posibilidad ---de declaración de inadmisión--- no figuraba en la inicial redacción de la LRJPA, señalando la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899, que es la dicha norma la que "en materia de revisión de oficio, en el artículo 102, se introduce un trámite de inadmisión de las solicitudes de los interesados, sin necesidad de recabar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma". Se establece, así, una fase previa en el examen de las solicitudes de revisión

de oficio, que permita la denegación de forma rápida de aquellas peticiones que sean infundadas, mediante una resolución de inadmisión a trámite de las solicitudes, adoptada con las necesarias garantías.

Obvio es, que no nos encontramos, pues, ante una cuestión de fondo en la que debamos decidir sobre la real y efectiva concurrencia de la citadas causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la LRJPA, sino tan solo en la situación de comprobar si de los hechos o circunstancias alegadas en el escrito de solicitud dirigido por las recurrentes al Ayuntamiento, puede, ab initio, deducirse una relación o conexión de tales hechos o circunstancias con alguna de las mencionadas causas de nulidad de pleno derecho, que cuente con entidad suficiente para merecer una mas detallada consideración y examen, sometiéndola, en consecuencia, a los trámites esenciales del procedimiento de revisión de oficio; debe, por tanto, existir, una cierta consistencia en la citada relación entre las circunstancias o hechos narrados y el elemento determinante de la causa de nulidad, o, dicho de otra forma, debe aparecer ya, desde esta perspectiva inicial, una apreciable configuración fáctica de la que poder deducir, con los habituales criterios de la lógica jurídica, la posibilidad de integrar o acreditar, a lo largo del procedimiento que se inicia, los diversos requisitos que las causas de nulidad requieren; ha de contarse, en consecuencia, con algún dato relevante del que poder deducir, con un cierto grado de certeza, la concurrencia de los elementos determinantes de las causas de nulidad alegadas.

No basta, pues, con la simple cita de la causa de nulidad, ya que es preciso que, no obstante la provisionalidad que debe caracterizar tal examen inicial, se cuente al menos con datos objetivos y fiables que pudieran ser el germen de la mencionada causa de nulidad de pleno derecho, a acreditar en el procedimiento que se inicia. Debe, por ello, desde este momento inicial, poder contrastarse la verosimilitud y consistencia de la causa de nulidad alegada.

La Sala de instancia, en el supuesto de autos, ha señalado que resulta claro y diáfano que la solicitud se basaba en las mencionadas causas de nulidad de pleno derecho, pero ahí se queda su genérica afirmación, sin un examen y comprobación pormenorizada de las mismas, sin ni siquiera llevar a cabo una concreción de cual de los motivos de nulidad del artículo 62 era el que se tomaba en consideración. La Sala, pues, se limita a señalar la suficiencia de las causas para iniciar el trámite de la solicitud de nulidad formulada por la recurrentes, mas sin determinación e identificación de las mismas.

Debe señalarse que entre la imposibilidad jurisdiccional de entrar a conocer sobre el fondo de las causas, para poder pronunciarse sobre la efectiva concurrencia, o no, de las mismas ---sin sustituir el ámbito de actuación del órgano administrativo--- y, la simple referencia a la suficiencia de la las mismas, con un breve acercamiento a los hechos de los que se deducirían, existe, sin duda, un amplio margen de actuación administrativa y por consiguiente de control jurisdiccional que no ha sido actuado en el caso de autos.

No es cierto que se requiere un examen acabado sobre la concurrencia de las causas de nulidad, pero si al menos una concreción de los elementos fácticos, lógicos y jurídicos de los que ---tras un examen mas pormenorizado y contando con el dictamen del órgano consultivo correspondiente--- poder deducir la causa de nulidad.

Pues bien, analizando desde tal perspectiva la actuación jurisdiccional reflejada en la sentencia de instancia que se revisa, en relación con la decisión de inadmisión del Ayuntamiento de Jerez y la solicitud de revisión de oficio formulada por las recurrentes, debemos proceder al acogimiento de los motivos que analizamos al contar, ya desde dicho instante inicial, con la convicción de la ausencia de las causas de nulidad que se dicen concurren para fundamentar la revisión de oficio del convenio y las actuaciones expropiatorias a las que el recurso se refiere.

SEPTIMO.- Llegamos a tal conclusión una vez analizados los diversos motivos expuestos por las recurrentes:

1º. En relación con la causa de nulidad de pleno derecho, derivada de la nulidad del proceso expropiatorio seguido, hemos de rechazar la consistencia de la misma, pues lo cierto es que la actuación expropiatoria seguida deriva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Jerez de 22 de marzo 1995. Así lo dijimos en nuestra STS de 22 de diciembre de 2006, en recurso seguido entre las mismas partes:

"Es cierto que en ejecución del PGOU de Jerez de 1984, con fecha de 5 de junio de 1991, se aprobó el Plan Parcial Sector 1-B" DIRECCION000", al que inicialmente se le asignó (por tratarse, obviamente, de suelo urbanizable programado) un sistema de ejecución por compensación; e, igualmente, también es cierto que por Acuerdo de la misma Corporación jerezana, adoptado en su sesión de fecha 27 de septiembre de 1993, se aprobó la declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos del mencionado Sector 1-B" DIRECCION000", así como, definitivamente, y a consecuencia de lo anterior, el cambio de sistema de actuación de compensación a expropiación, aprobándose, por otra parte, de forma inicial, en el marco del procedimiento expropiatorio que se iniciaba, la relación de propietarios y la descripción de bienes y derechos en el ámbito del mencionado Sector 1-B" DIRECCION000". Todo esto, sin embargo, quedó anulado por nuestra STS de 26 de septiembre de 2001, que hasta estos actos ---y no mas allá--- extiende sus efectos anulatorios.

Con independencia de lo anterior, por el Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en fecha de 22 de marzo de 1995, fue aprobado un nuevo PGOU de Jerez de la Frontera, que procedía a calificar los terrenos de las recurrentes como suelo urbano, siendo el de expropiación forzosa el sistema de actuación establecido por el nuevo PGOU, dentro del mencionado suelo urbano, para la nueva Unidad de Ejecución 10-1B" DIRECCION000". La ejecución de esta nueva determinación urbanística ---mediante un nuevo procedimiento expropiatorio--- carecía de conexión alguna, pues, con la que, ya con anterioridad, desarrollaba el Plan Parcial Sector 1-B" DIRECCION000", aprobado por Acuerdo municipal de 5 de junio de 1991 y luego anulado por la STS de 26 de septiembre de 2001. Obviamente, y con independencia de la anulación de referencia, la nueva clasificación ---en el nuevo PGOU--- de los terrenos de las recurrentes como urbanos hacía innecesario Plan Parcial alguno. Por ello, directamente, la GMU de Jerez puso en marcha un nuevo ---y distinto--- sistema expropiatorio que se inició mediante Acuerdo de la GMU de 7 de noviembre de 1997 y se concluyó mediante Acuerdo plenario municipal, de 26 de marzo de 1999, que, además, desestimó las alegaciones de las recurrentes (entre otros extremos, en relación con la dependencia que se pretendía del nuevo procedimiento expropiatorio con el que tramitaba en desarrollo del Plan Parcial aprobado), y que, por otra parte, aprobó nueva relación propietarios y bienes, diferentes de los de la primera expropiación.

Las Sras. Constanza Rosario acudieron a la vía jurisdiccional contencioso administrativo (Recurso 1323/1999 de la Sección 4ª de la misma Sala de Sevilla) pero al poco tiempo desistieron de la misma, aceptando, pues, en síntesis, este cambio procedimental (Auto de la citada Sala de 26 de julio de 2001)".

2º. En segundo lugar, hemos de contestar a la posible fundamentación de la solicitud de revisión de oficio del convenio urbanístico y las actuaciones expropiatorias basadas en la concurrencia de causas relacionadas con (i) la falta o vicio del consentimiento de las recurrentes, con (ii) la falta de competencia del órgano municipal actuante, o, en fin (iii), con la falta de causa del convenio. En tal sentido, debemos resaltar que:

a) Que en modo alguno podemos apreciar la inexistencia o vicio alguno en el consentimiento prestado por las recurrentes al momento de la suscripción del convenio. No hay amenaza alguna sobre las recurrentes en el momento de la conclusión del litigio, producido en sede de una serie de procedimientos, prolongados en el tiempo, mantenidos con el Ayuntamiento de Jerez en relación con la finca en la que tenía su domicilio; han sido unos procedimientos administrativos y jurisdiccionales en los que las recurrentes han estado permanente informadas y jurídicamente asistidas, en los que han formulado las correspondientes alegaciones y en los que siempre han contado con la correspondiente capacidad de decisión, sin que se haya denunciado en el curso de los mismos indefensión alguna de las citadas recurrentes; en concreto, con el convenio concluye el correcto desarrollo de un procedimiento expropiatorio, seguido de conformidad con la Ley de Expropiación Forzosa, en el que las recurrentes formularon alegaciones, y en el que el justiprecio fue fijado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, sobre el que primero formularon recurso contencioso-administrativo, con posterior desistimiento del mismo.

Las referencias al "estado de angustia", a la "situación traumática", a la avanzada edad o, en fin, al estado de salud a los que se hace referencia en el convenio suscrito, o en los escritos posteriores, son meras afirmaciones de las que no podemos ---por no haberse acreditado--- deducir la pérdida de la voluntad de las recurrentes, de quienes no se discute el modo de comportarse y decidir en relación con otras actuaciones coetáneas a la suscripción del convenio; actuaciones, por otra parte, por ninguno de los intervinientes ---algunos de ellos ilustres funcionarios y fedatarios públicos--- puestas en entredicho. En todo caso, como antes hemos expuesto, tal actuación no debe de considerarse de forma aislada sino en el largo ámbito de conflicto mantenido entre las recurrentes y el Ayuntamiento de Jerez, suficientemente conocido.

b) Tampoco podemos apreciar la existencia de error, en los términos en los que el mismo es definido o exigido en el artículo 1266 del Código Civil EDL 1889/1, esto es, solo cuando el mismo recaiga "sobre la sustancia de la cosa que fuere objeto del contrato, o sobre aquellas condiciones de la misma que principalmente hubieran dado motivo a celebrarlo".

Las recurrentes actuaron conscientes de la situación, debidamente asesoradas y sabiendo las contraprestaciones que se intercambiaban. Los datos del convenio son bien elocuentes: Tras haber percibido la cantidad fijada por el Jurado Expropiatorio, deciden la donación de una finca distinta de la de autos, para la construcción de una biblioteca para lo que aportan 20.000.000 de pesetas, exigiendo que la misma lleve un determinado nombre; igualmente deciden la delimitación de una parte de la finca para continuar viviendo en ella, a cambio de la fijación de renta mensual, y de un período de tiempo para la realización del muro delimitador, etc.. Todo ello demuestran un prolongado proceso de concreción y negociación, y una serie de detalles que, con claridad, detectan un exacto conocimiento de la situación. No era, pues, una cuestión o un conflicto nuevo y sorpresivo, sino la conclusión de una prolongada situación en el tiempo y fruto de diversos litigios jurisdiccionales.

c) Por lo que hace referencia, en tercer lugar, al denunciado vicio municipal al haber sido suscrito el convenio por el Alcalde de Jerez, sin competencias para ello, debemos señalar que tal actuación la lleva a cabo en su condición de Presidente de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, cuyos Estatutos le atribuyen las competencias para la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo, pudiendo, a tal efecto, "adquirir, poseer, reivindicar, administrar, gravar y enajenar toda clase de bienes". Por otra parte, el artículo 17 de los citados Estatutos de la Gerencia Municipal determinan que el Alcalde es el presidente del Consejo de Gestión de la citada Gerencia, encontrándose facultado ---apartado 1.19--- para "celebrar convenios en materia urbanística con organismos públicos, entidades privadas y particulares, dando cuenta al Consejo". En el supuesto de autos el Consejo de Gestión ratificó el Convenio suscrito por el Alcalde en sesión celebrada con fecha de 1 de febrero de 2001.

d) Y, en relación con la falta de causa del convenio, baste con decir, al margen de lo señalado con anterioridad que, simplemente, se trata del modo de concluir un procedimiento administrativo como era el de desahucio administrativo, derivado del procedimiento expropiatorio que antes hemos fundamentado.

3º. Por lo que se refiere a la supuesta causa de nulidad fundada en la ausencia de justo precio en el proceso expropiatorio, debemos limitarnos a decir que el mismo fue fijado por el Jurado Provincial de Expropiación, y que si bien se decidió inicialmente la revisión jurisdiccional del mismo, fueron las mismas recurrentes las que desistieron de tal actuación. Por otra parte, no puede confundirse el importe de la expropiación de la finca de las recurrentes, con el importe de la enajenación de los aprovechamientos o edificabilidades de todo el ámbito urbanístico en el que se ubicaban las fincas de las mismas.

4º. Tampoco, por último, podemos apreciar causa de nulidad ---de pleno derecho--- del convenio por infracción de las normas relativas a la transacción y donación. La posible infracción de las normas que se citan en relación con la donación o transacción que en el convenio se contiene ---que en todo caso habría que comprobar en el momento de su ejecución o materialización--- no se nos presentan como determinantes de una nulidad de pleno derecho como la que se predica por las recurrentes.

Debe, en consecuencias de estimarse el motivo, casar la sentencia de instancia y, por los mismos fundamentos desestimar el recurso contencioso-administrativo. Es evidente que el recurso contencioso administrativo debe ser desestimado, pues en el examen de la petición de revisión de oficio no encontramos base suficiente para la concurrencia de ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la LRJPA.

OCTAVO.- La estimación del anterior motivo haría innecesario el examen de los otros dos restantes motivos formulaos por la entidad privada recurrente, debiendo, no obstante, añadirse que de la circunstancia de haber desistido las recurrentes del recurso contencioso-administrativo seguido contra el proceso expropiatorio, en la misma Sala de instancia, en modo alguno puede considerarse que se haya producido una renuncia de la acción, o que se trate de una actuación que generara en los terceros una determinante confianza legítima sobre la legalidad de lo inicialmente impugnado.

El desistimiento jurisdiccional, pues, no excluye la posterior revisión de oficio, ya que desistimiento no es renuncia, y el mismo no vulnera ni la teoría de los actos propios ni el principio de confianza legítima.

Igualmente, en relación con el último motivo, y dado el tiempo transcurrido y las demás circunstancias concurrentes, debe afirmarse que tampoco se han sobrepasado los límites previstos en el artículo 106 de la LRJCA.

NOVENO.- Conforme al artículo 139.2 LRJCA, no procede hacer declaración expresa sobre las costas causadas en la instancia, ni en este recurso.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 93 a 101 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLO

1º.- Que debemos declarar y declaramos haber lugar a los recursos de casación interpuestos por la entidad EDAMAR, S. A. y el AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA.

2º.- Que debemos anular, y, anulamos y casamos la sentencia de 9 de octubre de 2003, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) en su recurso contencioso administrativo 474/2002.

3º.- Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso administrativo formulado por Dª Rosario y Dª Constanza, contra la denegación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada deducido por las propias recurrentes contra la anterior Resolución del Consejo de Gestión de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, de fecha 21 de marzo de 2002, por la que se acordó "aprobar la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio instada por... Dª Rosario y Dª Constanza, de conformidad con lo establecido en el apartado tercero del artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271".

4º.- No hacer expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Publicación.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130052007101044