



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de abril de 2007, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de marzo de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx, para declarar nulo de pleno derecho el convenio urbanístico suscrito con la empresa ttttt, S.L., con fecha 22 de julio de 2004, como consecuencia de la aprobación del "proyecto de actuaciones en el entorno de las márgenes del río xxxx en xxxxx"*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de abril de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 299/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 22 de julio de 2004, el Ayuntamiento de xxxxx y la empresa ttttt, S.L. suscriben un convenio urbanístico como consecuencia de la aprobación del "proyecto de actuaciones en el entorno de las márgenes del río xxxx en xxxxx".



El Acuerdo Primero.2º del convenio establece la obligación de la empresa de ceder al Ayuntamiento la posesión de los terrenos situados a ambos lados de la vía del ferrocarril con una superficie de 43.102 m².

Dicho convenio es ratificado por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de julio de 2004 y publicado en el "Boletín Oficial de la Provincia de xxxxx" el 9 de marzo de 2005.

Segundo.- El 9 de abril de 2005, D. ppppp, concejal y portavoz del Grupo xxxxx, presenta un escrito en el que formula una serie de alegaciones al mencionado convenio, que, en síntesis, versan sobre los siguientes aspectos:

- El expediente del convenio carece de las condiciones y requisitos mínimos legalmente exigidos para ser sometido al trámite de información pública.

- Se han incumplido los plazos y se han iniciado actuaciones derivadas del convenio antes de su exposición pública.

- Se incluyen en el convenio contraprestaciones de la empresa que, razonablemente, resultan de muy difícil cumplimiento. Señala que el convenio establece la obligación de la empresa de transferir al Ayuntamiento la propiedad de unos terrenos situados a ambos lados de la vía con una superficie de 43.102 m², que parecen ser bienes de dominio público de la titularidad de qqqqq o de algún ente administrador de qqqqq.

- El convenio resulta lesivo a los intereses públicos.

Concluye solicitando la anulación del procedimiento.

Acompaña a su escrito, otros dirigidos al Ayuntamiento los días 22 de octubre y 5 de noviembre de 2004.

Tercero.- El 22 de abril de 2005, presenta un nuevo escrito al que adjunta copia de la documentación remitida por el ente administrador de Infraestructuras Ferroviarias (en adelante, ADIF), relativa a la titularidad de los terrenos situados a ambos lados de la vía del ferrocarril entre los P.K. 93,525 a 95 aproximadamente.



Cuarto.- El 21 de junio de 2005, D. zzzzz, concejal y portavoz del Grupo vvvvv, solicita el inicio de un expediente para la declaración de lesividad del Acuerdo del Pleno de 30 de julio de 2004, por el que se acordó la aprobación del convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de xxxxx y la sociedad ccccc.

El 5 de septiembre de 2005, la Comisión de Urbanismo y Promoción Económica del Ayuntamiento propone al Pleno desestimar dicha petición.

No consta en el expediente remitido el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento sobre esta cuestión, figurando únicamente el acuerdo, fechado el 18 de octubre de 2005, de dejar el asunto sobre la mesa. El acuerdo de 8 de septiembre de 2005 a que se refiere la propuesta de resolución nada tiene que ver con el convenio objeto de este expediente.

Quinto.- El 18 de enero de 2007, el Pleno del Ayuntamiento, a iniciativa de D. ppppp, adopta el siguiente acuerdo:

“Que, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 102 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, con carácter inmediato y urgente se inicie expediente para declarar nulo de pleno derecho el referido convenio urbanístico, al considerar que concurren en él las causas descritas en los apartados c y f del art. 61.1 de dicho texto legal, recabando para ello, con el mismo carácter de inmediatez y urgencia, el preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

»Convocar de manera urgente la Comisión de Urbanismo y Promoción Económica para abordar el convenio escrito con la Sociedad ttttt, S.L.”

Sexto.- El 2 de febrero de 2007, la Sección de Patrimonio emite un informe en el que se señala lo siguiente:

“Que requerida por este Ayuntamiento al (...) Administrador de Infraestructuras Ferroviarias documentación relativa a las inscripciones registrales de los terrenos de su titularidad comprendidos entre los puntos kilométricos 93,525 y 95,000 aproximadamente, fue remitida mediante escrito de fecha 13 de junio de 2005, acompañando copia de las notas simples registrales correspondientes a dos parcelas de titularidad de la Administración



de Infraestructuras Ferroviarias, correspondientes a las fincas 2406 del Tomo 666, Libro 43, Folio 233 y 2407 del Tomo 666, Libro 43, folio 234.

»Con posterioridad y como continuación al escrito indicado anteriormente, se requirieron los planos de expropiación de los terrenos para la construcción de la vía y especialmente las actas de ocupación, siendo contestado mediante escrito de fecha 8 de noviembre de 2005, adjuntando copia del plano parcelario, copia del expediente de expropiación y de las notas simples registrales, que ya habían sido enviadas al Ayuntamiento.

»Los servicios técnicos municipales, en base a la documentación indicada anteriormente, superpusieron la cartografía digital municipal con la digitalización de los planos aportados por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias, resultando una superficie de 67.410,65 m².

»En base a lo anteriormente expuesto, se considera que la superficie de 67.410,65 m² comprendida en el paraje `cccc`, en la zona delimitada en el plano elaborado por los servicios técnicos municipales es propiedad de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias. Si bien es superior a la superficie que consta en el Registro de la Propiedad, 51.760 y 956 m² respectivamente, la misma se deriva de la documentación aportada del expediente expropiatorio de adquisición de los terrenos para la construcción de la vía del ferrocarril.

»Las superficies y titularidades de las fincas afectadas en el `Proyecto de actuaciones en el entorno del río xxxx, en xxxxx, Fase I` que figuran en el apartado expropiaciones y servicios afectados, lo fueron sobre los datos catastrales. El referido proyecto fue expuesto al público al objeto de reclamaciones y se notificó individualmente a quienes aparecían como titulares catastrales”.

Séptimo.- Con fecha 5 de febrero de 2007, el Secretario General del Ayuntamiento emite un informe en el que, tras señalar que no concurre ninguna de las causas de nulidad del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, concluye que procede la tramitación del expediente de revisión de oficio por causa de nulidad del acuerdo del Pleno de 30 de julio de 2004.



Octavo.- Con fecha 16 de febrero de 2007, el instructor, teniendo en cuenta que se ha producido ya la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante P.G.O.U.) de xxxxx que se preveía en el convenio y que fue aprobada por la Orden FOM/409/2006, de 10 de marzo, solicita a la Sección de Seguimiento de Programas del Servicio de Urbanismo un informe sobre si el Ayuntamiento de xxxxx, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas de planeamiento ha satisfecho, en el P.G.O.U. revisado y ya vigente, el compromiso de asignación de los aprovechamientos prometidos en el convenio y si se han clasificado como suelo urbano no consolidado los terrenos señalados en el plano 3 del convenio, con una edificabilidad total de 6.000 m².

Dicho informe es emitido con fecha 21 de febrero de 2007, y en él se señala respecto a la primera de las cuestiones que "según se desprende de los datos del vigente P.G.O.U., el sector de suelo urbanizable xxxx `ccccc` tiene asignada una intensidad de uso de 0,65 m². El aprovechamiento medio de 0,35 deberá determinarse de la ordenación detallada que establezca el Plan Parcial. Con respecto al segundo de los aspectos solicitados, se informa que los terrenos del anexo dos (el plano tres no consta) han sido clasificados como suelo urbano no consolidado."

Noveno.- Con fecha 21 de febrero de 2007, la Sección de Patrimonio emite un informe, a petición del instructor, del que procede destacar lo siguiente:

"En relación a su escrito relativo al convenio suscrito por la Alcaldía el día 22 de julio de 2004, con la Sociedad `tttt S.L.`, le participo que, según resulta del Proyecto de Actuaciones en el entorno de las márgenes del río xxxx, en xxxxx, Fase I, redactado por los servicios técnicos municipales, y en concreto en el anejo num. 15, expropiaciones y servicios afectados, en la relación de bienes objeto de expropiación no figura como titular la Sociedad `tttt S.L.`.

»No obstante, en la referida relación de bienes, en el paraje denominado `ccccc`, aparecen como objeto de expropiación las fincas que se indican a continuación, cuya titularidad, según el referido proyecto, corresponde a D. bbbbb y tres más.



»Polígono	Parcela	C. Urbanística	Calificación	Superficie afectada
»35- Rústica	23	S.U.N.P.	Erial	15.409,00 m ²
»35- Rústica	24	S.U.N.P.	Erial	15.508,03 m ²
»35- Rústica	24	S.U.N.P.	Erial	974,97 m ²
»35- Rústica	31	S.U.N.P.	Erial	3.987,03 m ²
»35- Rústica	30	S.U.N.P.	Erial	4.577,12 m ²
»35- Rústica	30022	S.U.N.P.	Erial	1.493,00 m ²

»La notificación individual del acuerdo a D. bbbbb se efectuó con fecha 19 de abril de 2004 y el anuncio de exposición al público de la relación de bienes objeto de la expropiación se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de fecha 14 de abril de 2004.

»No se continuaron las actuaciones expropiatorias puesto que la disposición de los terrenos para la ejecución de las obras se efectuó en virtud de convenio urbanístico”.

Décimo.- El 22 de febrero de 2007 se requiere a la empresa ttttt, S.L. para que aporte determinada documentación y se le concede el trámite de audiencia.

El 6 de marzo de 2007, la empresa presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta su oposición a la revisión de oficio del convenio. A dicho escrito adjunta la documentación solicitada.

Undécimo.- Con fecha 9 de marzo de 2007, se formula por el instructor propuesta de resolución, que reza lo siguiente:

“En realidad, en el presente caso la propuesta de resolución ya fue formulada por el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx al pronunciarse sobre la revisión de oficio del convenio, puesto que esa propuesta fue aprobada en el acuerdo del día 18 de enero de 2007 que ya incluyó en su parte dispositiva la consulta al Consejo Consultivo de Castilla y León en los términos siguientes: ‘(...) recabando para ello, con el mismo carácter de inmediatez y urgencia, el preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma (...)’.



»La instrucción de este procedimiento, en lo que atañe a la valoración jurídica del convenio y de los hechos que aparecen documentados en el expediente, no va a disentir de lo ya informado en derecho a la Corporación Municipal por su Secretario General, a cuyo informe, como ya se ha dicho, hay que remitirse y que difiere del sentir mayoritario del Pleno que estima la concurrencia de las causas c) y e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto que tttt, S.L. no podrá cumplir los compromisos que ha adquirido respecto a los 43.102 m² del A.D.I.F.

»Pero tampoco se puede ignorar y mucho menos suplantar la voluntad ya manifestada por el Pleno de la Corporación de tramitar el procedimiento de revisión de oficio del convenio y en ese contexto interesa la emisión del preceptivo –y esencial– trámite del dictamen del Consejo Consultivo”.

A continuación, se propone que por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento se solicite el dictamen del Consejo Consultivo y se especifican las consecuencias que se derivarán de éste, según sea favorable o desfavorable a las pretensiones del Pleno del Ayuntamiento. Finalmente, considera innecesario un nuevo acuerdo del Pleno para recabar el dictamen de este Órgano Consultivo –al ser preceptivo y haber sido esta remisión acordada en el acuerdo de iniciación del procedimiento–, así como la suspensión del plazo para dictar resolución.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1^a.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2^o de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4^o, regla B), apartado b), del



Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver el presente procedimiento corresponde al Pleno del Ayuntamiento, según dispone el artículo 110.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 22.2.j) de dicha Ley, al ser el órgano supremo de la Corporación, "pues en definitiva, significa la instancia revisora en el ejercicio de una acción administrativa, con matices próximos a la acción judicial", y el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales está atribuida al Pleno del Ayuntamiento por el citado artículo 22 de la Ley 7/1985 (Dictamen 1420/1993, de 2 de diciembre, del Consejo de Estado). Criterio que ha sido acogido por este Consejo Consultivo (entre otros, Dictámenes 857/2006, de 11 de octubre, y 931/2006, de 9 de noviembre).

Esto mismo es requerido por la jurisprudencia, que "exige que el acuerdo resolutorio deberá ser, al menos por su trascendencia, adoptado por el Pleno Corporativo" (Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1985 y 2 de febrero de 1987, entre otras).

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente, tramitado por el Ayuntamiento de xxxxx, de revisión de oficio del convenio urbanístico suscrito con la empresa ttttt, S.L., con fecha 22 de julio de 2004, como consecuencia de la aprobación del "proyecto de actuaciones en el entorno de las márgenes del río xxxx en xxxxx".

Estima este Consejo Consultivo que estamos ante un procedimiento caducado.



Conforme a lo dispuesto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "cuando el procedimiento (de revisión) se hubiere iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo".

En el caso examinado, el procedimiento revisor ha sido incoado de oficio, esto es, por la propia iniciativa de la Administración autora del acto controvertido, con fecha 18 de enero de 2007, y no consta que se haya hecho uso de la facultad de suspensión expresa del plazo para dictar y notificar la resolución, recogida en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre –actuación administrativa aconsejable al objeto de evitar la caducidad del procedimiento–.

Por todo ello, el Consejo Consultivo considera, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 102.5 referido, que procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio al que se refiere la presente consulta. Ello sin perjuicio de que la Administración consultante pueda, en su caso, acordar nuevamente la incoación del procedimiento de revisión de oficio, al entender que no existe limitación temporal para declarar la nulidad de pleno derecho que propone (cuestión que no se prejuzga ahora), pudiendo también acordar, a estos efectos, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento, en lo que resulte procedente.

El criterio sostenido en el presente dictamen ha sido seguido en reiteradas ocasiones por el Consejo de Estado (Dictámenes de 30 de abril y 2 de octubre de 2003 y de 30 de mayo y 10 de octubre de 2002). Asimismo, cabe citar el Dictamen de 14 de marzo de 2002 del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, que sigue precedentes de ese mismo órgano (Dictámenes 164/2001 y 485/2001, entre otros). Por último, este Consejo Consultivo se ha pronunciado en similar sentido en los Dictámenes 173/2004, de 15 de abril; 266/2004, de 3 de junio; 232/2005, de 7 de abril; 760/2005, de 13 de octubre; 1114/2005, de 19 de enero de 2006; y 457/2006, de 24 de mayo.

4ª.- Por otra parte, considera necesario este Consejo Consultivo poner de relieve que la caducidad supone una forma anormal o extraordinaria de terminación de un procedimiento administrativo, máxime si tenemos en cuenta que en el presente caso es la propia Administración Pública la que ha iniciado



de oficio el procedimiento. En estos supuestos, lo que caduca por la ausencia de respuesta por parte de la Administración es el procedimiento, con lo que, y ante el carácter imprescriptible de la nulidad radical o absoluta, sería posible iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio.

Hay que recordar que, si bien es cierto que los actos nulos –por ser precisamente nulos– lo son desde el momento en que se dictaron (por sus efectos *ex tunc*), también lo es que producen una apariencia en el orbe jurídico que, por la inseguridad que conllevan, deberían destruirse. La revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho entraña una cuestión de interés general. Por ello, la falta de respuesta de la Administración en el plazo fugaz de tres meses no debería impedir la incoación de un nuevo procedimiento para dejar sin efecto estos actos, siempre dentro de los límites establecidos en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

5ª.- Finalmente, es preciso poner de manifiesto que la propuesta de resolución no reúne los requisitos necesarios para ser considerada tal. Si la propuesta considera que procede la revisión de oficio, deberá contener los argumentos jurídicos precisos que permitan apreciar la concurrencia de alguna de las causas de nulidad recogidas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y no limitarse a poner de manifiesto la discrepancia existente entre el acuerdo del Pleno y el informe del Secretario General.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio del convenio urbanístico suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y la empresa tttt, S.L., con fecha 22 de julio de 2004, como consecuencia de la aprobación del “proyecto de actuaciones en el entorno de las márgenes del río xxxx en xxxxx”.

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