



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, 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 7 de junio 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 21 de mayo de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio del Acuerdo de 28 de julio de 2005, por el que el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx aprobó definitivamente la "Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U. de xxxxx"*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de mayo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 483/2007, 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. Fernández Costales.

Primero.- Por Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León de fecha 21 de mayo de 2003 se aprueba definitivamente la modificación puntual número 13 del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, P.G.O.U.) de xxxxx, referida a la finca "xxxx", con el objeto de implantar en estos terrenos la nueva unidad alimentaria de xxxxx.



El agente urbanizador seleccionado mediante concurso convocado por el sistema de concurrencia, la entidad ppppp, aporta el "Proyecto de Actuación del Sector", durante cuya redacción se planteó la posibilidad de realizar ligeras modificaciones sobre la ordenación prevista con el fin de mejorar la funcionalidad del conjunto. Para ello se proponía la alteración de la red viaria, la inclusión de una parcela de infraestructuras, los parámetros relativos a la parcela mínima en las unidades básicas 6 y 7 y el retranqueo de estas mismas unidades básicas, permaneciendo invariables todos los demás parámetros.

Todas estas modificaciones se integran en el documento denominado "Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U. de xxxxx", cuya Memoria atribuye la competencia para su aprobación definitiva al Ayuntamiento de xxxxx, dada la entidad de las modificaciones y el hecho de que la ordenación general se mantenía inalterada.

La aprobación inicial se lleva a cabo por Acuerdo plenario, de fecha 5 de mayo de 2005, y su tramitación se realiza por la propia Corporación local, al entender suya la competencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley 10/2002, de 10 de julio, de modificación de aquélla.

El 28 de julio de 2005 el Pleno municipal acuerda la aprobación definitiva de la "Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U. de xxxxx", Acuerdo que deviene firme al no haber sido recurrido.

Segundo.- A la vista del relato de los hechos y de las consideraciones jurídicas reflejadas en la propuesta de la Comisión de Urbanismo, Vivienda y Fomento de la Corporación local, de fecha 5 de abril de 2006, el Pleno del Ayuntamiento, con fecha 6 de abril de 2006, acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 28 de julio de 2005 del Pleno de la citada entidad local, por el que se aprueba definitivamente la "Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U. de xxxxx".

Asimismo, se acuerda dar trámite de audiencia a la entidad ppppp, con el fin de que en el plazo de diez días formule las alegaciones que tenga por conveniente.



Tercero.- El 10 de mayo de 2006, tiene entrada el escrito de alegaciones de D. fffff, en calidad de director gerente de la empresa ppppp, en el que señala que la citada entidad “no tiene que realizar ninguna alegación y manifestamos nuestra aceptación al acuerdo tomado por el Excmo. Ayuntamiento de xxxxx”.

Cuarto.- El 18 de mayo de 2006, el Jefe del Servicio de Coordinación Administrativa y Asesoría Jurídica del Ayuntamiento emite el correspondiente informe jurídico favorable a la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo objeto de revisión de oficio.

Quinto.- El 24 de mayo de 2006, la Comisión de Urbanismo, Vivienda y Fomento del Ayuntamiento emite la propuesta de resolución en la que se señala que procede declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de 28 de julio de 2005 del Pleno del Ayuntamiento, por el que se aprueba definitivamente la “Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U. de xxxxx”.

Sexto.- Con fecha 28 de julio de 2006, el Consejo Consultivo de Castilla y León emite el Dictamen 608/2006, en el que informa que “procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por Acuerdo de 6 de abril de 2006, sin prejuzgar la concurrencia de la causa de nulidad y sin perjuicio de lo indicado en el cuerpo del dictamen”. Dicho dictamen tiene entrada en el Ayuntamiento de xxxxx el 2 de agosto de 2006.

Séptimo.- El 5 de octubre de 2006, la Comisión de Urbanismo, Vivienda y Fomento resuelve revisar de oficio el Acuerdo de 28 de julio de 2005 por el que se aprobaba definitivamente la Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U., conservándose todos los actos y trámites practicados en el expediente originalmente remitido al Consejo Consultivo de Castilla y León, así como remitir dicho expediente al Consejo Consultivo para la emisión del dictamen.

Octavo.- Dicho expediente es recibido por el Consejo Consultivo el 8 de noviembre de 2006, que acuerda, con fecha 29 de noviembre de 2006, no admitir a trámite la consulta al observarse una tramitación incompleta, así como la devolución del expediente. Concretamente se observa que no consta la



comunicación de la declaración de caducidad a la empresa interesada, ni la realización del trámite de audiencia, ni una nueva propuesta de resolución basada en el nuevo expediente tramitado de caducidad.

Noveno.- Con fecha 9 de enero de 2007, el Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa y Asesoría Jurídica del Área de Ordenación Local propone a la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxxx que se adopte acuerdo en el siguiente sentido:

“1º.- Declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por acuerdo plenario de 6 de abril de 2006 y referido al de 28 de julio de 2005 por el que se aprueba definitivamente la Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx (Nueva Unidad Alimentaria).

»2º.- Iniciar nuevo procedimiento para la revisión de oficio del citado acuerdo de 28 de julio de 2005, comunicando a ppppp la caducidad del expediente anteriormente iniciado, y el nuevo acuerdo adoptado en este sentido, concediéndole, en su concepto de interesado, un nuevo plazo para la formulación de alegaciones.

»3º.- Remitir el presente expediente y sus antecedentes al Consejo Consultivo de Castilla y León a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, para que emita el informe preceptivo en la consulta previa antes citada, continuándose posteriormente la pertinente tramitación.

»4º.- Devuelto el expediente con el informe del Consejo Consultivo, el Pleno de la Corporación, resolverá sobre la procedencia de la revisión”.

Décimo.- La Comisión de Urbanismo, Vivienda y Fomento, en sesión celebrada el día 10 de enero de 2007, acuerda por unanimidad informar favorablemente el expediente y pase a Pleno. A su vez, el Pleno acuerda, en sesión celebrada el día 8 de febrero de 2007, la aprobación del acuerdo señalado en el antecedente anterior en el que se recoge la declaración de caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por acuerdo plenario de 6 de abril de 2006, y posterior inicio de nuevo procedimiento para la revisión de oficio.



Undécimo.- Mediante escrito de fecha 8 de febrero de 2007, la Administración da traslado del anterior acuerdo a la empresa ppppp, por un plazo de diez días, para formular alegaciones.

Con fecha 12 de febrero de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento el escrito de alegaciones de la citada empresa en el que señala que "no tiene que realizar ninguna alegación y manifestamos nuestra aceptación al acuerdo tomado por el Excmo. Ayuntamiento de xxxxx".

Duodécimo.- El Consejo Consultivo emite nuevo dictamen 188/2007, de 12 de abril, en el que informa que procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por Acuerdo de 6 de abril de 2006 del Pleno del Ayuntamiento.

Decimotercero.- Mediante escrito de fecha 7 de mayo de 2007 la Alcaldía del Ayuntamiento de xxxxx somete a consideración de este Consejo Consultivo:

"Primero.- La apreciación de 'error de hecho' en la conclusión del dictamen nº 188/2007 y a tal efecto proceda a informar sobre el fondo del expediente, esto es, la procedencia o no de la revisión del acuerdo de Pleno de 28-VII-2005.

»Segundo.- El plazo para resolver ha sido ampliado en 45 días desde el 8 de mayo de 2007 de modo que no se ha producido la caducidad".

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

1ª.- 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), 2º 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 4º, 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.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ante todo, procede señalar que la competencia para resolver el presente expediente 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 del Consejo de Estado 1420/1993, de 2 de diciembre).

Esto mismo se reconoce 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 Acuerdo de 28 de julio de 2005 por el que el Pleno del citado Ayuntamiento aprobó definitivamente la "Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U. de xxxxx.

Dicho Acuerdo de 28 de julio de 2005 fue objeto de un primer procedimiento de revisión por parte del Ayuntamiento, iniciado de oficio, que había caducado, tal y como manifestó este órgano consultivo en su primer dictamen nº 608/2006, de 28 de julio, en el que informa que "procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por Acuerdo de 6 de abril de 2006".



Posteriormente, el Ayuntamiento de xxxxx, en sesión de Pleno de 5 de octubre de 2006, acuerda de nuevo revisar de oficio el acuerdo de 28 de julio de 2005, conservando los actos y trámites practicados, así como solicitar dictamen a este Consejo Consultivo. Dicho expediente no fue admitido a trámite por parte del Consejo, que acuerda, con fecha 29 de noviembre de 2006, la no admisión de la consulta al observarse una tramitación incompleta, así como la devolución del expediente. Concretamente se observa que no consta la comunicación de la declaración de caducidad a la empresa interesada, ni la realización del trámite de audiencia, ni una nueva propuesta de resolución basada en el nuevo expediente tramitado de caducidad.

Con posterioridad se inició, también de oficio, un nuevo procedimiento de revisión del Acuerdo de 28 de julio de 2005, mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 8 de febrero de 2007, en el que se declara, además, la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por Acuerdo plenario de 6 de abril de 2006. Esto es, el Acuerdo se limita a declarar la caducidad del anterior procedimiento iniciado en abril de 2006 y a ordenar el inicio de un nuevo procedimiento revisor.

En su escrito de 7 de mayo de 2007, se afirma por parte del Ayuntamiento que este Consejo Consultivo ha incurrido en error de hecho al señalar, con fecha 12 de abril de 2007, que el procedimiento de revisión de oficio ha caducado, siendo tal caducidad imposible en este caso, al haberse iniciado el procedimiento de revisión en febrero de 2007, por lo que el Consejo debería haber entrado a conocer el fondo del asunto.

Sin embargo, frente a lo afirmado por el Ayuntamiento, se ha de señalar que este Consejo Consultivo en su Dictamen 188/2007 se limitó a analizar el contenido del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 8 de febrero de 2007, esto es, la declaración de caducidad del procedimiento revisor iniciado el 6 de abril de 2006 y el inicio de un nuevo procedimiento. En el expediente remitido no figuraba la declaración de conservación de los actos y trámites del procedimiento revisor inicial, ni una nueva propuesta de resolución sobre el fondo del asunto, a la que evidentemente no puede darse valor o naturaleza de mero acto de trámite, puesto que en realidad lo que hace es recoger un acto de carácter cuasi decisorio sobre lo que la Corporación pretende. Acto, por otro lado, imprescindible para que el Consejo, de acuerdo con su normativa específica, pueda proceder a la emisión del dictamen. En este sentido, ha de



recordarse que el artículo 51 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone lo siguiente:

“1.- Las solicitudes de dictamen dirigidas al Consejo Consultivo deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

»2.- El Consejo podrá devolver a la autoridad consultante las consultas que no reúnan las condiciones señaladas en el apartado anterior”.

Puesta de manifiesto la inexistencia del error de hecho alegado de contrario, y atendidas las circunstancias del caso, este Consejo ha decidido entrar en el fondo del asunto, valorando por presunciones que la propuesta del Ayuntamiento coincide en su totalidad con la emitida con fecha 24 de mayo de 2006 en el procedimiento revisor inicialmente realizado, cuyos fundamentos se reproducen en el Acuerdo de inicio del nuevo procedimiento de fecha 8 de febrero de 2007. Ello con base en el principio de economía procesal, unido al hecho de que la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho entraña una cuestión de interés general, debiendo evitarse que actos presuntamente nulos de pleno derecho permanezcan en el ordenamiento jurídico y produzcan una apariencia en el orbe jurídico que, por la inseguridad que conllevan, deberían destruirse.

Asimismo ha de ponerse de relieve que, conforme a lo dispuesto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, mencionada, en la redacción dada a este precepto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, “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 fue incoado de oficio, esto es, por la propia iniciativa de la Administración autora del acto controvertido, mediante Acuerdo de 8 de febrero de 2007 del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx y posteriormente se ha hecho uso de la facultad de



ampliación de plazos reconocida en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Concretamente se ha ampliado el plazo en 45 días.

Todo ello determina que el procedimiento iniciado, por tercera vez, el 8 de febrero de 2007, no se encuentre caducado en el presente momento, en el que se procede a la emisión del preceptivo dictamen por este Consejo, sin perjuicio de que cuando se dicte la resolución del mismo pueda estarlo.

4ª.- En cuanto al fondo del asunto, el Ayuntamiento alega que concurre la causa de nulidad recogida en el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aunque por error se hace alusión al artículo 62.2, que hace referencia a otro caso distinto al ahora analizado.

Por tanto, la causa de nulidad alegada es la referida a aquellos actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

El acto objeto de revisión es, como ya se ha señalado, el Acuerdo de 28 de julio de 2005 por el que el Pleno del Ayuntamiento aprobó definitivamente la "Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U. de xxxxx".

Ha de recordarse que por Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, de fecha 21 de mayo de 2003, se aprobó definitivamente la modificación puntual número 13 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx, referida a la finca "xxxx", con el objeto de implantar en estos terrenos la nueva unidad alimentaria de xxxxx.

El agente urbanizador seleccionado mediante concurso convocado por el sistema de concurrencia, la entidad ppppp, aportó el "Proyecto de Actuación del Sector", durante cuya redacción se planteó la posibilidad de realizar ligeras modificaciones sobre la ordenación prevista con el fin de mejorar la funcionalidad del conjunto. Para ello se proponía la alteración de la red viaria, la inclusión de una parcela de infraestructuras, los parámetros relativos a la parcela mínima en las unidades básicas 6 y 7 y el retranqueo de estas mismas unidades básicas, permaneciendo invariables todos los demás parámetros.



Todas estas modificaciones se integran en el documento denominado "Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U. de xxxxx", cuya Memoria atribuye la competencia para su aprobación definitiva al Ayuntamiento, dada la entidad de las modificaciones y el hecho de que la ordenación general se mantenía inalterada. Modificaciones que fueron aprobadas definitivamente mediante Acuerdo de 28 de julio de 2005 del Pleno del Ayuntamiento.

La cuestión planteada es si el Pleno del Ayuntamiento tenía o no competencia para dicha aprobación definitiva. Al respecto, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 58.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, así como el objeto de la modificación ya referido.

En el artículo citado se señala lo siguiente:

"3.- Las modificaciones del planeamiento se ajustarán al procedimiento establecido para su primera aprobación, con las siguientes excepciones:

»a) En los Municipios con Plan General de Ordenación Urbana adaptada a esta Ley, corresponde al Ayuntamiento la aprobación definitiva de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento que no afecten a la ordenación general definido en el Plan General vigente, conforme al procedimiento regulado en el artículo 55.2.a). En los Municipios con Normas Urbanísticas Municipales adaptadas a esta Ley, la Junta de Castilla y León podrá delegar en los Ayuntamientos la competencia para aprobar definitivamente las modificaciones de los instrumentos de planeamiento que no afecten a la ordenación general definida en las Normas vigentes".

Aplicando lo expuesto al caso debatido, se observa que, aunque la modificación planteada no afectaba a la ordenación general, era necesario que, para que el Ayuntamiento fuera competente para aprobar definitivamente la modificación, el Plan General de Ordenación Urbana estuviera adaptado a la Ley 5/1999, de 8 de abril.

En tanto en cuanto, según se desprende del expediente, el Ayuntamiento no tiene hecha tal adaptación, el mismo no es competente para aprobar la modificación pretendida, sino la Administración de la Comunidad Autónoma.



Por todo ello, y a la vista de los argumentos esgrimidos en el cuerpo de este dictamen, procede informar favorablemente la revisión de oficio para que se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de 28 de julio de 2005 por el que el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx aprobó definitivamente la "Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U. de xxxxx".

III CONCLUSIONES

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

Procede revisar de oficio el Acuerdo de 28 de julio de 2005, por el que el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx aprobó definitivamente la "Modificación de la Ordenación Detallada de la Modificación Puntual número 13 del P.G.O.U. de xxxxx".

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