



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
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 21 de abril de 2009, 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 1 de abril de 2009, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio del contrato de arrendamiento, con opción de compra, del edificio a construir en la calle xxxx1, 3, 5 y 7 y calle xxxx2, 6, 8, 12 y 14 de xxxxx, para oficinas y servicios municipales centralizados*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 8 de abril de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 352/2009, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El Ayuntamiento de xxxxx, en sesión ordinaria celebrada por el Pleno el 27 de febrero de 2009, según certificado expedido por su Secretario, acuerda por mayoría simple "Solicitar del Consejo Consultivo el preceptivo y obligatorio dictamen, si el Ayuntamiento sigue por la vía de la nulidad radical" sobre el "Acuerdo plenario de adjudicación de contrato de arrendamiento con opción de compra de inmueble para nueva Casa Consistorial sito en C/ xxxx1".



No consta que se haya acordado el inicio de un nuevo procedimiento de revisión de oficio.

A la solicitud de dictamen se acompaña un índice numerado de la copiosa documentación a que ha dado lugar, primero, el expediente de contratación por procedimiento negociado sin publicidad "con la propiedad de los inmuebles sitios en la C/ xxxx1 núms. 5 y 7 y C/ xxxx2 de xxxxx núms. 12 y 14, así como de los locales de los edificios nº 3 de la primera de las citadas y núms. 6 y 8 de la segunda, para el arrendamiento, con opción de compra del edificio a construir sobre dichos inmuebles debidamente adecuado para su utilización como oficinas y servicios municipales", contrato elevado a público el 6 de marzo de 2007; y, segundo, la revisión de oficio del referido contrato, procedimiento cuya incoación tuvo lugar por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, adoptado por mayoría absoluta en sesión extraordinaria celebrada el 8 de julio de 2008.

**Segundo.-** Obra en el expediente el Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 19 de noviembre de 2008, de no admisión a trámite de la primera solicitud de dictamen preceptivo en relación con la revisión de oficio del mencionado contrato de arrendamiento.

Dicha inadmisión se acordaba al advertir que el expediente se remitía de forma incompleta, al no incluirse en él "el borrador, proyecto o propuesta de resolución exigido por el artículo 51 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre", según el cual las solicitudes de dictamen "deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución".

A lo anterior, el Acuerdo referenciado añadía: "Se advierte, además, que se ha producido la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, al haber transcurrido el plazo para resolver, de conformidad con lo establecido en el artículo 102.5 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin que conste, por otra parte, que se haya hecho uso de la facultad de suspensión del plazo a que se refiere el artículo 42.5 c) de la Ley referida.

»Ello no imposibilita la incoación de un nuevo procedimiento de revisión de oficio; con la posibilidad de conservación de actos y trámites contemplada en el artículo 66 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre,



sin perjuicio de la posible utilización de las facultades de suspensión de plazos cuyo acuerdo deberá ser notificado a los interesados para que produzca efectos la suspensión, de acuerdo con lo anteriormente señalado”.

**Tercero.-** Posteriormente, el Ayuntamiento de xxxxx, no aceptando “los planteamientos formulados por el Consultivo en acto de 19 de noviembre de 2008”, solicita el 4 de diciembre la modificación del Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo, de 19 de noviembre, pues -según informe del Secretario General de la Corporación municipal- “no sólo no enerva a este órgano nihilizando su actuación, sino antes al contrario, lo refuerza en el deber de informar conforme a lo solicitado por el Ayuntamiento de xxxxx acerca de la nulidad absoluta o radical del artículo 102 indisociable e inescindiblemente unido con el también artículo 62, ambos de la Ley L.R.J. y P.A.C.”.

El Ayuntamiento de xxxxx considera igualmente que el Consejo Consultivo de Castilla y León no es competente para declarar la caducidad del procedimiento y considera innecesaria la formulación de una propuesta de resolución, dado que las causas de nulidad se infieren del expediente administrativo. En justificación de sus argumentos enumera principios administrativos como “*in dubio pro actione*”, “tutela administrativa efectiva” y “eficaz en la eficiencia”.

**Cuarto.-** El Consejo Consultivo, en respuesta a este último escrito, se ratifica, por Acuerdo de su Presidente de 23 de diciembre de 2008, en el anterior Acuerdo de 19 de noviembre, añadiendo, con el fin de aclarar aún más los argumentos en que se fundaba la inadmisión de la solicitud de consulta, lo siguiente:

“La existencia de la propuesta de resolución, elaborada, una vez instruido el procedimiento administrativo, en este caso de revisión de oficio, se considera imprescindible para que el Consejo Consultivo pueda emitir su dictamen teniendo en cuenta los términos en que se encuentre formulada la referida propuesta. No es suficiente para ello el Acuerdo del Ayuntamiento Pleno, de 8 de julio, de incoación del “expediente de declaración de nulidad del contrato de arrendamiento con opción de compra (...), así como el acuerdo plenario de adjudicación del contrato”, por cuanto que con posterioridad debe incorporarse al expediente la documentación resultante de la práctica del trámite de audiencia a los interesados, así como cualquier otro documento o



informe aportado al expediente, que deberán ser tenidos en cuenta en la elaboración de la propuesta en el sentido que en cada caso proceda”.

En relación con la posible caducidad del procedimiento, en este mismo Acuerdo de 23 de diciembre de 2008 se reiteraba lo siguiente:

“Independientemente de la existencia de la causa que motiva la inadmisión de la solicitud de consulta, se advierte en el Acuerdo de 19 de noviembre, cuya modificación se solicita, a título informativo, que se ha producido la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, al haber transcurrido el plazo para resolver, de conformidad con lo establecido en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin que conste, por otra parte, que se haya hecho uso de la facultad de suspensión del plazo a que se refiere el artículo 42.5 c) de la Ley referida. Esta advertencia se realiza con el fin de que la Administración consultante reconsidere la posibilidad de iniciar de nuevo el procedimiento de revisión y evitar que el dictamen que en su día se emitiera únicamente pudiera limitarse a declarar caducado el procedimiento”.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen. Esta remisión se efectúa doblemente: por un lado, de forma directa, en contra de lo preceptuado en el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, lo que determina la inadmisión de nuevo de la solicitud de consulta, en este caso por incumplimiento del referido artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril; y, por otro, a través de la Consejería competente en materia de administración territorial, la Consejería de Interior y Justicia, que da lugar a la emisión del presente 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.

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.-** La competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio corresponde al Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

**3ª.-** Llama la atención la insistencia del Ayuntamiento en su petición de dictamen en este procedimiento de revisión de oficio del contrato de arrendamiento con opción de compra del edificio a construir en la calle xxxx1, 3, 5 y 7 y calle xxxx2, 6, 8, 12, y 14 de xxxxx, para oficinas y servicios municipales centralizados, haciendo caso omiso de las advertencias del Órgano Consultivo acerca del incumplimiento de determinados requisitos del procedimiento y del modo de formular la consulta.

Esta actitud contumaz debería dar lugar, una vez más, a la inadmisión de la referida consulta y a la devolución del expediente a la autoridad que la ha formulado. No obstante, a la vista de la incomprensible posición reacia a atender y subsanar los defectos procedimentales advertidos que han impedido al Consejo pronunciarse sobre el fondo del asunto, en los términos en que habitualmente lo hace en estos supuestos, se procede a emitir dictamen en los términos que se exponen a continuación.

**4ª.-** En primer lugar, el Ayuntamiento consultante (sin atender, como se ha dicho, las observaciones formuladas en los Acuerdos del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León referenciados en los Antecedentes) se ha limitado a añadir al expediente remitido la primera vez, un escrito a modo de



propuesta de resolución para declarar la nulidad del procedimiento revisado. Aun en el caso de que la consulta formara parte de un nuevo procedimiento de revisión de oficio (supuesto que no es el sometido a dictamen), debería exigirse respecto de él un mayor esfuerzo motivador, incorporando al mismo los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho que sirven de base a la decisión que se propusiera, ya que se observa que la motivación que contiene carece de la solidez que sería deseable en una resolución administrativa de esta naturaleza.

Es por ello imprescindible que en el mencionado escrito se hubiera fijado, en concreto, cuál de las causas contenidas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, motiva la declaración de nulidad que se pretende. No hacerlo así supone dar lugar a indefensión del interesado, privándole del derecho a conocer la concreta causa de nulidad invocada por el Ayuntamiento para la incoación del procedimiento de revisión de oficio y, en su caso, de formular las alegaciones que estime convenientes.

Precisamente con el fin de comprobar el cumplimiento de estos requisitos, el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, exige que "Las solicitudes de dictamen dirigidas al Consejo Consultivo deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución", pudiendo en caso contrario el Consejo, según el apartado 2 del mismo precepto "devolver a la autoridad consultante las consultas que no reúnan las condiciones señaladas".

**5ª.-** Por otra parte, el nuevo escrito remitido sólo puede ser considerado como trámite de un procedimiento que, a juicio de este Consejo Consultivo, debería haber sido declarado caducado.

El artículo 102. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que "Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo".



Respecto de la facultad de suspensión expresa del referido plazo máximo para resolver el procedimiento y notificar la resolución, recogido en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el citado Acuerdo de 27 de febrero de 2009, del Pleno el Ayuntamiento de xxxxx, figura que “si por circunstancias sobrevenidas, no se llevara a cabo el pronunciamiento en el plazo del art. 105.2 de la citada Ley, se considerará ampliado el plazo por tiempo máximo señalado en el art. 42 de este mismo texto legal, en el bien entendido aspecto que la declaración de caducidad no es competencia de los órganos consultivos, sino de los órganos activos, requiriendo, en todo caso, declaración expresa de caducidad”.

Teniendo en cuenta que el 8 de julio de 2008 fue incoado el presente procedimiento de revisión de oficio, procede declarar la caducidad del mismo, al haber transcurrido ampliamente desde aquella fecha los plazos que establecen los artículos 102.5 y 42.5 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No le queda, por tanto, al Ayuntamiento de xxxxx otra opción, a juicio de este Consejo, que la de proceder a declarar la caducidad del procedimiento, competencia que en ningún caso se ha atribuido este Consejo Consultivo, como sostiene la Entidad Local.

Diferente parecer hubiera sido el de este Órgano Consultivo si el Ayuntamiento de xxxxx, atendiendo a los escritos que le han sido remitidos anteriormente, que aparecen reflejados con detalle en los Antecedentes, hubiera procedido a declarar caducado el procedimiento iniciado el 8 de julio de 2008 e incoar uno nuevo, conservando, en lo que resultara procedente, los actos y trámites anteriores conforme a la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En estos términos se ha pronunciado el Consejo Consultivo en casos similares (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, 457/2006, de 24 de mayo, 1.014/2008, de 27 de noviembre, y 72/2009, de 26 de febrero, entre otros muchos), al entender que no existe limitación temporal para declarar la nulidad de pleno derecho en el procedimiento.

Las memorias del Consejo de Estado de 2001 y de 2007 se han ocupado de la caducidad de los procedimientos de revisión de oficio, al tratarse de una materia que afecta a los derechos de los administrados (en el presente caso a la empresa contratista). La Administración consultante parece no entender el fundamento de la caducidad, olvidando el importante papel de los Consejos



Consultivos en la depuración de la actuación administrativa, especialmente importante en el presente caso, por entrar en colisión el principio de seguridad jurídica, la tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados y el principio de legalidad, que obliga a la Administración a revisar sus propios actos cuando son ilegales.

La consideración de un acto administrativo como nulo, cuando están en juego los derechos o intereses legítimos favorables de los ciudadanos, hace que la decisión del Órgano Consultivo, habilitante de la declaración de nulidad, deba ser especialmente rigurosa y no pueda permitir los casos en los que se constate la caducidad del procedimiento.

Como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de marzo de 2008, "La reforma en 1999 de la Ley 30/1992 ha pretendido introducir una cierta disciplina en la duración de los procedimientos iniciados de oficio que puedan tener efectos gravosos para el administrado, sometiéndolos a un riguroso plazo de caducidad (tres meses en los supuestos de revisión de oficio a los que se refiere el artículo 102.5 de dicha Ley). La regla general, como es bien sabido, consiste en que el vencimiento del plazo máximo para resolver dichos procedimientos sin que se haya dictado la resolución correspondiente determina de modo automático su caducidad y archivo (artículo 44.2).

»Ahora bien, el rigor queda atenuado (podiera decirse que comprensiblemente atenuado, a la vista de las diversas hipótesis que el artículo 42.5 contempla) permitiéndose que en circunstancias excepcionales se `pare el reloj´ del cómputo temporal, esto es, se suspenda el plazo máximo para resolver. La Ley 30/1992, sin embargo, no admite que dicha `parada de reloj´ sea indefinida sino que la somete, a su vez (en algunos de los supuestos, no en todos), a límites temporales propios: así, en el caso de que se requieran los informes preceptivos y determinantes (...), este límite temporal será el que medie entre la petición y la recepción del dictamen, según las normas que regulen el correspondiente procedimiento consultivo, sin que en ningún caso pueda exceder de tres meses. Transcurrido el tiempo de suspensión, el cómputo del plazo legal para resolver vuelve a correr sin que la Ley 30/1992 tolere una segunda `parada de reloj´ por el mismo concepto y para el mismo informe".





En el mismo sentido el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León mantiene, en su Sentencia de 10 de noviembre de 2006, que “la caducidad del expediente viene intrínsecamente relacionada con que se haya producido una indefensión en el administrado, pues la simple inactividad de la Administración provoca una situación de indefensión en el administrado, al colocarle en inseguridad sobre la posible resolución que pudiese dictar la Administración. Por este motivo, una vez caducado el expediente, la única resolución que puede dictarse es la de tener por caducado el mismo”.

### **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 iniciado por el Ayuntamiento de xxxxx, del contrato de arrendamiento con opción de compra del edificio a construir en la Calle xxxx1, 3, 5 y 7 y Calle xxxx2, 6, 8, 12, y 14 de xxxxx, para oficinas y servicios municipales centralizados.

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