



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 12 de septiembre de 2013, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1*, 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 30 de julio de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1 para declarar la nulidad del Acuerdo referente a la imposición y ordenación de contribuciones especiales de "Renovación de servicios de abastecimiento en la avenida de xx1 (margen izquierda)"*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de agosto de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 629/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 24 de febrero de 2012 el Pleno del Ayuntamiento de xxxx1 aprobó el Acuerdo provisional de imposición y ordenación de contribuciones especiales para la financiación de la ejecución de la obra de



"Renovación de Servicios de Abastecimiento de la Avenida xx1, (margen izquierda entre Cl. xx2 a final)".

El coste total presupuestado de la obra es de 7.071,86 euros: el coste soportado por el Ayuntamiento sería de 707,19 euros, y la cantidad a repartir entre los beneficiarios de 6.364,67 euros, equivalente al 90% del coste total.

Segundo.- El 8 de marzo de 2012 se procedió a la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxx2 del anuncio de exposición pública del expediente por plazo de treinta días. Asimismo se publicó en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

Tercero.- La adopción del acuerdo provisional, así como la liquidación individual de la contribución, fue notificada personalmente a los afectados los días 7 y 8 de marzo de 2012, (en un solo caso la notificación se llevó a cabo el 20 de abril). Varios de los interesados formularon reclamaciones frente a dicha notificación.

Cuarto.- Mediante Acuerdo de 30 de marzo de 2012 el Pleno municipal desestimó las reclamaciones presentadas por los particulares afectados, calificadas como recursos de reposición, lo que se notifica a los interesados.

Quinto.- Mediante Resolución de la Alcaldía, de 8 de mayo de 2012, se resolvió la liquidación definitiva de la obra ya realizada, que asciende a 5.801,07 euros, su notificación a los interesados y la devolución que pudiera corresponder a los titulares que ya hubieran procedido a su abono con carácter previo.

Dicha resolución fue asimismo recurrida por varios de los afectados.

Sexto.- El 27 de junio de 2012 el Pleno de la Corporación acuerda desestimar las reclamaciones presentadas por los particulares afectados, - calificadas igualmente como recursos de reposición-, lo que se notifica a los interesados.

Séptimo.- Se incorpora al expediente certificado de 29 de agosto de 2012 de un Acuerdo de 24 de febrero del mismo año sobre "Estudio de memoria valorada de renovación de servicios de abastecimiento, saneamiento y



pavimentación parcial de la Avda. xx1. Análisis de ejecución. Imposición en su caso de contribuciones especiales”, en el que se acuerda la imposición de las contribuciones especiales.

Octavo.- Mediante Resolución de 16 de enero de 2013, previo escrito de queja presentado, el Procurador del Común considera que procede declarar la nulidad de pleno derecho del expediente de contribuciones especiales giradas para la financiación de las obras de "Renovación de Servicios de Abastecimiento en Avda. xx1 (margen izquierda-entre calle xx2 a altura Bodegas qqqqq, S.L.) en el municipio de xxxx1, habida cuenta que su tramitación no se ha ajustado a la normativa vigente, y que se proceda por el Ayuntamiento a dejar sin efecto el procedimiento.

En particular se señala:

“No consta la adopción del Acuerdo definitivo de imposición y ordenación de las contribuciones especiales, ni su preceptiva publicación.

(...)

»El examen del expediente remitido por la Administración municipal pone de manifiesto que, en la misma fecha en la que se publicaban los Acuerdos Provisionales de imposición y ordenación de las contribuciones especiales en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxx2, 8 de marzo de 2012, se habían notificado, prácticamente a todos los interesados, dichos acuerdos, así como las liquidaciones individuales del tributo, cuando la normativa expuesta no exige la notificación personal en esa fase del expediente, ni mucho menos el pago o devengo del tributo.

»Asimismo, se evidencia que el Ayuntamiento de xxxx1 no adoptó, ni publicó, el Acuerdo definitivo de imposición y ordenación de las contribuciones especiales, giradas al objeto de financiar la obra de renovación de la red de abastecimiento en la Avenida de xx1, de forma que las obras se realizaron, sin la aprobación del acuerdo relativo a la realización de las mismas. El acuerdo no fue tramitado en forma, ni publicado oportunamente lo que supone su falta de validez y eficacia, la ausencia de efectos jurídicos y su inexistencia por no haber entrado en vigor.



»En consecuencia, el referido expediente de contribuciones especiales tramitado por el Ayuntamiento de xxxx1, incurre en causa de nulidad habida cuenta que su tramitación se ha llevado a cabo al margen, apartándose total y absolutamente del procedimiento exigido por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, lo que, como decimos atrae la nulidad del expediente”.

Noveno.- En informe de 12 de marzo de 2012 el Secretario del Ayuntamiento considera que el Acuerdo de 24 de febrero de 2012, por el que se acordó la imposición de la contribución especial es nulo de pleno derecho por adolecer de vicios señalados en el informe de la Secretaría de 22 de febrero de 2012, entre otras causas, por la ausencia de proyecto técnico de las obras y justificación individualizada del incremento del valor de los terrenos por la ejecución de las obras, así como por el criterio de reparto.

Décimo.- El 22 de marzo de 2013 se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo relativo a la imposición y ordenación de contribuciones especiales renovación de servicios de abastecimiento en Avda. xx1 (margen izquierda- entre calle xx2 a altura Bodegas qqqqq, S.L.).

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

Decimoprimer.- Mediante Acuerdo de 16 de mayo de 2013, del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, se inadmite a trámite la consulta formulada al no haberse tramitado el procedimiento de revisión de oficio en debida forma ni acompañarse el expediente remitido de la correspondiente propuesta de resolución.

Decimosegundo.- Consta en el expediente nuevamente remitido la concesión de trámite de audiencia a los interesados así como la publicación de este trámite en el BOP. No consta que se hayan presentado alegaciones.

Decimotercero.- El 10 de julio de 2013 se formula propuesta de resolución en el sentido de revisar de oficio el acto mencionado *ut supra*, en virtud de la causa de nulidad recogida en el artículo 62.1e) de la Ley 30/1992.



En ella se acuerda la suspensión del plazo para resolver y que se notificará a los interesados.

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 apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 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 del Consejo de Estado 1.420/1993, de 2 de diciembre). Criterio que ha sido acogido por este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes.



También es éste el criterio sostenido por la jurisprudencia, que mantiene 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.- Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho es necesario que concurran los siguientes requisitos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

4ª.- Este Consejo Consultivo considera que, antes de entrar en el fondo del asunto, es preciso determinar si el procedimiento de revisión de oficio iniciado ha caducado.

El artículo 102.5 de la citada 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".

En el caso examinado, el procedimiento revisor se ha incoado de oficio mediante Acuerdo del Pleno Municipal en sesión celebrada el 22 de marzo de 2013, la propuesta de resolución es de 10 julio, propuesta que contempla la suspensión de plazo máximo para resolver, pero una vez que ya había caducado el procedimiento.



Tal suspensión debe realizarse antes de que transcurra el plazo inicial de tres meses, esto es, antes de que el procedimiento en sí haya caducado. Esta recomendación de suspender el plazo máximo para resolver se ha realizado por este Consejo Consultivo en su Acuerdo de 16 de mayo, recomendación que no ha sido contemplada hasta tiempo después, (10 de julio), una vez caducado el procedimiento de revisión. Así, lo procedente hubiera sido declarar caducado el procedimiento iniciado en marzo si pasados los tres meses no se hubiera finalizado o suspendido el plazo para resolver e iniciar uno nuevo.

Por ello este Consejo Consultivo considera, en aplicación de lo dispuesto en los citados artículos 102.5 y 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que procede que se declare la caducidad del procedimiento de revisión de oficio a que se refiere la presente consulta; 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). También puede acordar, a estos efectos, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento en lo que resulte procedente.

El criterio utilizado 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), y por este Consejo Consultivo (Dictámenes nº 173/2004, de 15 de abril; 266/2004, de 3 de junio; 232/2005, de 7 de abril; 760/2005, de 13 de octubre; 1.114/2005, de 19 de enero de 2006; 457/2006, de 24 de mayo; y 535/2007, de 5 de julio).

5ª.- Por otra parte, ha de ponerse de manifiesto que la caducidad supone una forma anormal o extraordinaria de terminación de un procedimiento administrativo, máxime si se tiene en cuenta que en el presente caso es la propia Administración Pública la que ha iniciado de oficio el procedimiento.

De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 10 de noviembre de 2006, "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”.

En estos supuestos, lo que caduca por la ausencia de respuesta por parte de la Administración es el procedimiento, con lo que, 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 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.

6ª.- Por otra parte, debe señalarse que los trámites de audiencia que se concedan deben realizarse con carácter previo a la remisión a este Consejo del expediente para su dictamen, sin que proceda un nuevo trámite de audiencia tras su emisión, por lo que deberían modificarse en ulteriores ocasiones los términos en que se ha concedido audiencia a los particulares afectados en el escrito de 29 de mayo de 2013.

III CONCLUSIONES

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

Procede que se declare por el órgano competente la caducidad del procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1 para declarar la nulidad del Acuerdo referente a la imposición y ordenación de contribuciones especiales de “Renovación de servicios de abastecimiento en la avenida de xx1 (margen izquierda)”.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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