



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 24 de mayo de 2006, 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 25 de abril de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio del Acuerdo del Ayuntamiento de xxxxx, de 27 de septiembre de 1994, por el que se accede a la permuta de fincas con D. zzzz*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 28 de abril de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 457/2006, 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. Madrid López.

**Primero.-** Mediante Decreto 103/1987, de 30 de abril, de la Junta de Castilla y León, se declara de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona de xxxxx.



El 22 de abril de 1994 queda firme el Acuerdo de concentración parcelaria de xxxxx.

**Segundo.-** Con fecha 27 de septiembre de 1994, el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, en sesión extraordinaria, analiza, entre otras cuestiones, el escrito presentado por D. zzzz, en el que solicita sacar lindes rectas en su parcela colindante con la xxxx, cediendo terreno a cambio de una pequeña masa común lindante con la suya. Al respecto, el Pleno adopta por unanimidad el siguiente Acuerdo:

“Que por parte de este Ayuntamiento no existe inconveniente en hacer citada permuta, debiendo el Servicio de Concentración Parcelaria cambiar la Masa común a la zona donde está la xxxx, previa valoración de citados terrenos”.

**Tercero.-** Con fecha 20 de junio de 1995, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de xxxx certifica “que a D. zzzz, (...), en virtud de acuerdo plenario de fecha 27 de septiembre de 1994, se le ha permutado por este Ayuntamiento, la parcela núm. 202 sita en el Polígono 5, con una superficie de 3,7700 Ha., denominada `xxxx´”.

**Cuarto.-** Con fecha 23 de septiembre de 1999, el Pleno del Ayuntamiento acuerda declarar la lesividad del Acuerdo de 27 de septiembre de 1994, antes mencionado.

**Quinto.-** El 20 de junio de 2001, la Dirección General de Desarrollo Rural acuerda:

“Adjudicar las fincas sobrantes o Masa Común anteriormente relacionadas (entre ellas, la parcela núm. 202 sita en el polígono 5) al Ayuntamiento de xxxxx.

»Esta adjudicación no surtirá efecto hasta que se acepte por la entidad cesionaria previo compromiso formal de dar a las fincas el destino señalado en la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León (...)”.

**Sexto.-** El 18 de julio de 2001, el Ayuntamiento de xxxx acuerda por unanimidad: “Aceptar la cesión gratuita en propiedad de las fincas reflejadas en



la resolución (...), con expreso acatamiento, bajo su exclusiva responsabilidad, de todas y cada una de las condiciones determinadas en dicha resolución”.

**Séptimo.-** El 1 de febrero de 2002, se procede a la protocolización del Acta Complementaria de la de Reorganización de la Propiedad de la zona de xxxxx, de fecha 24 de octubre de 2001, por la que se adjudica al Ayuntamiento de xxxx la finca nº 202 del polígono 5 del plano general, por cesión de la Dirección General de Desarrollo Rural (antes Dirección General de Estructuras Agrarias) con las condiciones que refiere.

**Octavo.-** Por Sentencia de 17 de noviembre de 2004 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de xxxx contra el Acuerdo del de 27 de septiembre de 1994, citado anteriormente.

**Noveno.-** El 28 de noviembre de 2005, y en relación con el mentado Acuerdo, el Ayuntamiento de xxxx acuerda: “Iniciar de oficio nuevo expediente de revisión de oficio, en el cual conservarán toda su validez los actos que no se vean afectados por el expediente (...)”.

**Décimo.-** El 13 de diciembre de 2005, se concede trámite de audiencia a D. ddd, D. tttt, D. mmmm, D. jjjjj y D. rrrr, todos ellos interesados en el procedimiento.

Con fecha 21 de diciembre de 2005, dichos interesados presentan un escrito ratificándose en sus alegaciones formuladas el 5 de mayo de 2005, y solicitan del Ayuntamiento la recuperación de la parcela permutada.

**Undécimo.-** Mediante escrito de fecha 23 de diciembre de 2005 (notificado el día 27), se concede trámite de audiencia a D. zzzz.

El 16 de enero de 2006 dicho interesado presenta dos escritos: uno, solicitando la elevación a escritura pública del Acuerdo del Ayuntamiento de xxxx, de 23 (sic) de septiembre de 1994, sobre permuta de parcelas; y otro, solicitando el archivo del expediente de revisión de oficio.

**Duodécimo.-** Constan en el expediente el informe jurídico emitido por D. ggggg, con fecha 23 de junio de 2005, sobre la posible nulidad de pleno



derecho del acuerdo de permuta; y un informe complementario del anterior, datado el 25 de enero de 2006.

**Decimotercero.-** Con fecha 16 de marzo de 2006, el instructor formula la propuesta de resolución, en el sentido de que procede declarar de oficio la nulidad de la resolución objeto de revisión.

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.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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 es exigido 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 xxxx, de revisión de oficio del Acuerdo de 27 de septiembre de 1994, del Pleno, por el que se accede a la permuta de fincas con D. zzzz.

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, mencionada, "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: se inicia por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de fecha 28 de noviembre de 2005 y la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo tiene entrada el 25 de abril de 2006.

No consta que se haya hecho uso de la facultad de ampliación de plazos reconocida en el artículo 49, ni de suspensión expresa de los mismos recogida en el artículo 42.5.c), ambos de la Ley 30/1992 –lo que sería 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; todo 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; y 1114/2005, de 19 de enero de 2006.

**4ª.-** Por otra parte, este Consejo Consultivo considera necesario 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, en relación con el expediente, cabe hacer las siguientes observaciones:

- No consta el índice numerado de documentos que conforman el expediente, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

- Se advierte la ausencia de determinados documentos en el expediente –fundamentalmente, aquellos que constatan la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento anterior, conforme al artículo 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre–, lo cual, sin embargo, no es obstáculo para apreciar la caducidad del procedimiento.

- Cabe exigir un esfuerzo motivador al formular las propuestas de resolución, pues se observa que la motivación contenida en la propuesta remitida carece de la solidez que sería deseable en una resolución administrativa de estas características.

### **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 Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx, de fecha 28 de noviembre de 2005, sin perjuicio de lo indicado en el cuerpo del dictamen.

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