



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, 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 2 de octubre de 2008, 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 septiembre de 2008, 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 la nulidad de los actos administrativos por los que se aprueba y subsana el proyecto de compensación y parcelación del Plan Parcial "xxxxx" y se aprueban los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de septiembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 743/2008, 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. Pérez Solano.

**Primero.-** El 16 de julio de 2007, el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx acuerda:

a) Iniciar un expediente de revisión de oficio (xxxx) para declarar la nulidad de los actos administrativos por los que se aprueba y subsana el



proyecto de compensación y parcelación del Plan Parcial "xxxxx" y se aprueban los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización.

b) Suspender la ejecución de los actos administrativos en lo referente a la titularidad de las parcelas indebidamente asignadas a la entidad promotora "xxxxx", adoptando diversas medidas cautelares y de comunicación.

Procede destacar, como antecedentes relevantes, los siguientes:

- El 29 de junio de 1995, la Comisión Provincial de Urbanismo aprueba definitivamente el Plan Parcial "xxxxx" de xxxxx, publicándose los días 14 y 15 de noviembre de ese año en el Boletín Oficial de Castilla y León y en el Boletín Oficial de la Provincia, respectivamente.

- El 20 de abril de 1998, el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx aprueba definitivamente el proyecto de compensación y parcelación del Plan Parcial "xxxxx". Dicho acuerdo es ratificado por el Pleno el 17 de mayo y el 29 de julio de 1999, fecha esta última en la que también se aprueba el documento que recoge el proyecto adaptado a la legislación hipotecaria, una vez subsanados los errores materiales detectados. El 10 de agosto de 2000, el Pleno aprobó definitivamente la modificación nº 1 del proyecto.

- El 23 de junio de 1999, el Alcalde aprueba los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización "xxxxx". Rectificados los errores advertidos, el Alcalde aprueba, el 28 de julio de 1999, el texto refundido de los estatutos.

**Segundo.-** Con fecha 23 de julio de 2007, el Servicio de Urbanismo emite informe favorable a la revisión de oficio.

**Tercero.-** Concedido el trámite de audiencia, tanto la promotora como la entidad de conservación de la urbanización formulan alegaciones.

La promotora presenta un recurso de reposición contra el Acuerdo del Pleno de 16 de julio de 2007, referido en el antecedente de hecho primero, y un escrito de alegaciones oponiéndose a la revisión de oficio. Acompaña a sus escritos las escrituras de constitución y apoderamiento de la sociedad.



La entidad de conservación de la urbanización se opone a la revisión pretendida. Adjunta a su escrito un dictamen jurídico, elaborado por D. ddddd, de fecha 20 de junio de 2007, sobre la titularidad de las parcelas deportiva y de recreo de la urbanización.

**Cuarto.-** El 11 de septiembre de 2007, el Jefe de los Servicios Jurídicos de la Diputación Provincial de xxxxx emite un informe sobre la legitimidad de la decisión adoptada por el Ayuntamiento de xxxxx en orden a la recuperación de las parcelas destinadas a uso deportivo y recreo del Plan Parcial "xxxxx".

**Quinto.-** El 13 de septiembre de 2007, el Pleno del Ayuntamiento desestima el recurso de reposición interpuesto.

**Sexto.-** En la misma fecha, el Pleno amplía, de 3 a 6 meses, el plazo para resolver el expediente, al amparo del artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**Séptimo.-** El 11 de octubre de 2007, el Alcalde dicta un Decreto por el que se comunica al instructor la existencia de un nuevo motivo de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos objeto del expediente.

**Octavo.-** Con fecha 22 de octubre de 2007, se concede nuevo trámite de audiencia. La entidad promotora y la entidad de conservación de la urbanización presentan alegaciones oponiéndose a la revisión de oficio.

**Noveno.-** El 29 de diciembre de 2007, el Jefe de los Servicios Jurídicos de la Diputación Provincial emite un informe complementario al elaborado con fecha 11 de septiembre, en relación con el Decreto de la Alcaldía de 11 de octubre de 2007.

**Décimo.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen 125/2008, de 13 de marzo, considera que procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio incoado.

**Decimoprimer.-** Con fecha 7 de abril de 2008, el Pleno del Ayuntamiento acuerda -en el expediente xxxx- declarar la nulidad de los actos administrativos por los que se aprueba y subsana el proyecto de compensación



y parcelación del Plan Parcial "xxxxx" y se aprueban los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización.

**Decimosegundo.-** El 30 de abril de 2008, el Pleno del Ayuntamiento acuerda iniciar un expediente de revisión de oficio (xxxx) del Acuerdo de 7 de abril de 2008 -dictado en el expediente xxxx-, por haber sido éste adoptado sin el informe favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León, suspender la ejecución de dicho acto administrativo y declarar la caducidad del expediente xxxx.

En dicho expediente xxxx, se formula propuesta de resolución, con fecha 1 de julio de 2008, en el sentido de declarar la revisión de oficio del Acuerdo de 7 de abril de 2008, por el que se declara la nulidad de los actos administrativos por los que se aprueba y subsana el proyecto de compensación y parcelación del Plan Parcial "xxxxx" y se aprueban los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización, al haberse dictado sin el informe favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Remitida la documentación anterior a este Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen, da lugar al expediente con número de referencia 742/2008.

**Decimotercero.-** El 30 de abril de 2008, es decir, simultáneamente a la iniciación del expediente xxxx, el Pleno del Ayuntamiento acuerda:

a) Iniciar un expediente de revisión de oficio (xxxx) para declarar la nulidad de los actos administrativos por los que se aprueba y subsana el proyecto de compensación y parcelación del Plan Parcial "xxxxx" y se aprueban los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización.

b) Suspender la ejecución de los actos administrativos en lo referente a la titularidad de las parcelas indebidamente asignadas a la entidad promotora "xxxxx", adoptando diversas medidas cautelares y de comunicación.

**Decimocuarto.-** Con fecha 2 de mayo de 2008, el Alcalde acuerda la incorporación al expediente xxxx de todas las actuaciones realizadas hasta la propuesta de resolución en el expediente xxxx, las cuales se dan por reproducidas y surten sus efectos sin que sea necesaria practicarlas de nuevo.



**Decimoquinto.-** Concedida audiencia a los interesados y concluido un trámite de información pública, consta la presentación de alegaciones por parte de la Asociación de Vecinos xxxxx, representada por D. aaaaa.

**Decimosexto.-** Con fecha 1 de julio de 2008, se formula la propuesta de resolución -en el expediente xxxx-, en el sentido de declarar la nulidad de los actos administrativos por los que se aprueba y subsana el proyecto de compensación y parcelación del Plan Parcial "xxxxx" y se aprueban los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización.

**Decimoséptimo.-** Con fecha de 21 de julio de 2008, se reciben en el Consejo Consultivo las solicitudes de dictamen preceptivo en los expedientes de revisión de oficio con números de referencia xxxx y xxxx.

Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo, de fecha 24 de julio de 2008, se acuerda su devolución al Ayuntamiento por el siguiente motivo: "Como quiera que ambos expedientes traen causa del Expte. xxxx ya dictaminado por este Consejo Consultivo (Dictamen nº 125/2008), una vez examinada la documentación obrante en los mismos, se advierte confusión y falta de claridad, no observándose el orden lógico que debe guardarse en la actividad revisora de los actos administrativos cuando uno de ellos es consecuencia del anterior". Por ello, se insta al Ayuntamiento para que aclare el orden revisorio de los referidos expedientes.

**Decimooctavo.-** Mediante escrito de 14 de agosto de 2008, el Alcalde comunica que el Pleno del Ayuntamiento ha acordado, en esa misma fecha, la suspensión del plazo para resolver el procedimiento de revisión de oficio y su ampliación en tres meses más.

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.-** 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 1420/1993, de 2 de diciembre). Criterio que ha sido acogido por este Consejo Consultivo (entre otros, dictámenes 857/2006, de 11 de octubre, 931/2006, de 9 de noviembre, y 299/2007, de 26 de abril).

Esto es 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.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente xxxx, tramitado por el Ayuntamiento de xxxxx, de revisión de oficio de los actos administrativos por los que se aprobó y subsanó el proyecto de compensación y parcelación del Plan Parcial "xxxxx" y se aprobaron los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización.



Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que los actos sean favorables.
- 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.

A la vista de lo expuesto, procede analizar si concurren los requisitos necesarios para proceder a la revisión de oficio. Ello exige analizar dos cuestiones:

A) En primer lugar, y sin prejuzgar el fondo del asunto (es decir, sin entrar a valorar los motivos de nulidad invocados por el Ayuntamiento), este Consejo Consultivo considera improcedente, en el estado actual de las actuaciones administrativas, la incoación y tramitación de un procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos por los que se aprueba y subsana el proyecto de compensación y parcelación del Plan Parcial "xxxxx" y se aprueban los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización. Y ello porque en el expediente xxxx (objeto del presente dictamen) se pretende anular unos actos que ya han sido anulados por el Acuerdo del Pleno de 7 de abril de 2008; no obsta lo anterior el hecho de que en el expediente xxxx – tramitado simultáneamente por ese Ayuntamiento- se pretenda la anulación de dicho Acuerdo, puesto que lo cierto es que éste no ha sido aún declarado nulo, por lo que los actos cuya revisión se propone están anulados y carecen de eficacia. Y los actos nulos no pueden ser anulados.

Para poder revisar de oficio, en el estado de las actuaciones administrativas, los actos administrativos por los que se aprueba y subsana el proyecto de compensación y parcelación del Plan Parcial "xxxxx" y se aprueban los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización, es preciso la



previa anulación del Acuerdo de 7 de abril de 2008. Sólo entonces, una vez que aquellos actos vuelvan a adquirir eficacia, cabrá incoar aquel procedimiento revisorio.

Por otra parte, el análisis conjunto de los dos expedientes remitidos (xxxx y xxxx), revela que la incoación simultánea de ambos procedimientos de revisión de oficio parece derivar de la errónea concepción del Ayuntamiento de que, al declarar la caducidad del expediente xxxx en el mismo acuerdo de iniciación del expediente de revisión de oficio xxxx, los actos administrativos citados en el párrafo anterior recobrarían su eficacia. Sin embargo, la declaración de caducidad en ese momento resulta incorrecta puesto que aquel procedimiento (expediente xxxx) se encuentra ya resuelto por el Acuerdo del Pleno cuya nulidad se pretende en el expediente xxxx. Por ello, la caducidad del primer procedimiento solo podrá declararse una vez anulada la resolución que puso fin al expediente xxxx, pero no antes. Y únicamente en ese momento cabrá iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos cuya anulación se pretendió en el expediente xxxx.

B) En segundo lugar, estima este Consejo Consultivo que, de nuevo, se trata de 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 30 de abril de 2008 y la solicitud de dictamen tuvo entrada en este Consejo Consultivo el 1 de septiembre de 2008, es decir, transcurrido el plazo de tres meses previsto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

No cabe atribuir eficacia a la suspensión y a la ampliación en tres meses del plazo para resolver y notificar la resolución, puesto que tales medidas son acordadas por el Pleno del Ayuntamiento extemporáneamente. El propio Ayuntamiento, en el escrito de remisión del expediente, comunica que tales acuerdos fueron adoptados el 14 de agosto de 2008, es decir,





transcurridos tres meses desde la fecha de iniciación del procedimiento (30 de abril de 2008). Y no es posible ampliar, ni tampoco suspender, los plazos ya vencidos (artículo 49.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Además de la extemporaneidad mencionada, los acuerdos de suspensión y ampliación de plazos no han sido notificados a los interesados, tal y como exige el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que tampoco producirían los efectos pretendidos.

Por todo ello, el Consejo Consultivo considera, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio al que se refiere la presente consulta.

Lo anterior no obsta para que la Administración consultante pueda, en su caso, acordar nuevamente la incoación de un 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.

Debe reiterarse que la caducidad se había producido ya en el momento de recibirse la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo (1 de septiembre de 2008); y también que cuando este Consejo recibe la primera solicitud de dictamen (21 de julio de 2008), el plazo para resolver y notificar estaba muy próximo a finalizar (30 de julio de 2008), y en la documentación remitida no constaba acuerdo alguno de suspensión o ampliación del plazo (ni, por ende, su notificación). Por ello, se insiste en la conveniencia de acordar la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar la resolución en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo y antes del vencimiento del plazo que se suspende; y en la necesidad de que dicho acuerdo sea notificado a los interesados para que produzca efectos la suspensión, de conformidad con el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**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.

Citando al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sentencia 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 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.

### **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 incoado por el Ayuntamiento de xxxxx para declarar la nulidad de los actos administrativos por los que se aprueba y subsana el proyecto de compensación



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

y parcelación del Plan Parcial "xxxxx" y se aprueban los estatutos de la entidad de conservación de la urbanización.

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