



Sr. Amilivia González, Presidente

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 28 de febrero de 2008, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal 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 28 de enero de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxxxx, sobre la declaración de nulidad del acto de adjudicación del contrato relativo a la parcela 5.042, polígono 203*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de febrero de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 79/2008, 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. Estella Hoyos.

Primero.- El 24 de julio de 2007 se celebra un contrato de constitución de derecho de superficie entre la Junta Vecinal de xxxxx y la empresa eeeee, con el objeto de que esa sociedad pueda construir y explotar sobre la parcela 5.042, polígono 203, una instalación de obtención y comercialización de energía fotovoltaica y sus instalaciones complementarias. El plazo de vigencia del contrato es de noventa años a contar desde el día uno de enero de 2008.



Segundo.- El día 10 de septiembre de 2007, el Presidente de la Junta Vecinal comunica a eeeee, "el acuerdo de declarar nulo el contrato realizado con fecha 24 de julio de 2007". Las razones que esgrime en su escrito son las siguientes: que los terrenos tienen la consideración de bienes de dominio público, pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxxx, y como tales inalienables, inembargables e imprescriptibles y que para proceder a su arrendamiento hay que integrarlos primeramente como bienes patrimoniales, teniendo que producirse la alteración de la calificación jurídica del bien; que de conformidad con el artículo 92.1 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece que el arrendamiento de cualquier forma de cesión de bienes de uso de bienes patrimoniales se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de contratación de las Entidades Locales y que es necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a 5 años.

Tercero.- El día 10 de septiembre de 2007, eeeee envía un burofax a la Junta Vecinal, por el que se requiere a esta última para que señale día y hora para la elevación a público del contrato celebrado el 24 de julio.

Consta igualmente un escrito del abogado D. aaaaa solicitando documentación relativa al contrato, al objeto de elevarlo a público.

En escrito fechado el 2 de octubre de 2007, el administrador único de eeeee presenta escrito de alegaciones, manifestando su disconformidad con el acuerdo de anulación.

El día 19 de octubre de 2007 el presidente de la Junta Vecinal de xxxxx contesta a las alegaciones formuladas por la empresa, comunicando asimismo que "con fecha de 26 de septiembre de 2007, el Pleno de la Junta Vecinal acuerda la iniciación del procedimiento de revisión de oficio del acto de adjudicación del derecho de superficie de la finca 5.042 del polígono 203."

Cuarto.- Con fecha 8 de octubre de 2007 se notifica a la empresa eeeee el contenido de los acuerdos del Pleno de la Junta Vecinal de xxxxx el día 26 de septiembre de 2007, de iniciar expediente de revisión de oficio de la adjudicación del contrato, de nombrar instructor del procedimiento, de concesión de un plazo de 15 días para presentar alegaciones y del plazo máximo para resolver.



Quinto.- Consta en el expediente la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, el 19 de octubre de 2007, del inicio del procedimiento de revisión.

Consta asimismo la comunicación del inicio del expediente de revisión de oficio al Alcalde del Ayuntamiento de xxxxx, como órgano competente para la concesión de la licencia ambiental y urbanística.

Sexto.- Con registro de entrada en la Subdelegación del Gobierno de xxxxx de 26 de octubre de 2007, se interpone por eeeee recurso potestativo de reposición contra la resolución de 26 de septiembre de 2007, del Pleno de la Junta Vecinal de xxxxx, por el que se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio.

Junto al citado escrito se presenta, entre otros, certificado del Secretario de la Junta Vecinal de xxxxx de 16 de agosto de 2007 con el siguiente contenido: "Que en el inventario de Bienes del Ayuntamiento (...) figura inscrito el siguiente inmueble, calificado como bien patrimonial (...) el cual está libre de cargas y gravámenes".

Séptimo.- D. aaaaa, como profesional y abogado que fue de la Junta Vecinal, formula el 31 de octubre un escrito de alegaciones, respecto de éste y otro procedimiento similar, exponiendo -entre otras consideraciones- la posible responsabilidad económica que la revisión de oficio puede acarrear a la Administración.

Octavo.- Mediante escrito de 17 de noviembre de 2007 se concede trámite de audiencia.

Noveno.- Al expediente se incorpora la siguiente documentación:

- Certificado del Ingeniero Jefe del Distrito Forestal de xxxxx, de 21 de abril de 1948 en el que se consigna "que en la relación de montes de Libre Disposición de esta provincia de xxxxx, figura asignado con el número doscientos veintiocho, el monte denominado "xxxxx" perteneciente al pueblo de xxxxx del Ayuntamiento de xxxxx, Partido Judicial de xxxxx, el (cual) según dicha relación posee una cabida de cien hectáreas."



- Acta de señalamiento y entrega de terreno para la roturación, concedidos al pueblo de xxxxx en el plan del año forestal 1915 a 1916 expedido por la Sección Facultativa de Montes de la Provincia de xxxxx.

- Certificado Catastral Telemático de 4 de octubre de 2007 en el que la finca 5.042, polígono 203, figura como inmueble rústico con un derecho de propiedad del 100% en favor de la Junta Vecinal de xxxxx y una superficie de 190.010 metros cuadrados.

- Copia de datos identificativos del SIGPAC de 19 de diciembre de 2007, con uso de tierras arables y superficie de 18,9753 has.

- Nota simple informativa del Registro de la Propiedad de xxxxx número 2, en la que se hace constar que la finca no está inscrita en el Registro de la Propiedad.

- Copia del BOP de 24 de agosto de 2007 relativa al trámite de información pública sobre la solicitud de licencia ambiental para la instalación de planta fotovoltaica en la parcela referida.

- Copia del BOP de 10 septiembre de 2007 por el que se comunica a los colindantes con domicilio desconocido de la parcela 5.042 del polígono 203, la solicitud de licencia ambiental efectuada por eeeee.

- Extracto de la memoria de Licencia Ambiental.

- Anuncio de información pública efectuado por el Ayuntamiento de xxxxx sobre la licencia urbanística solicitada por eeeee por la que se precisa autorización de uso de suelo rústico publicada en la Sección de comarcas de el diario El Mundo el 28 de septiembre de 2007.

- Publicación en el BOP de 17 de septiembre de 2007 por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en xxxxx, Servicio Territorial de Industria Comercio y Turismo, de la información pública a que se somete la solicitud de autorización administrativa de la instalación de producción de energía eléctrica mediante paneles fotovoltaicos.



- Publicación en los BOP de 9 y 14 de noviembre de 2007 por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en xxxxx, Servicio Territorial de Industria Comercio y Turismo, de la información pública a que se somete la autorización administrativa de la instalación de producción de energía eléctrica mediante paneles fotovoltaicos.

- Extracto del proyecto del expediente 217/2007 del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxxx.

Décimo.- El 17 de diciembre de 2007 se acuerda la ampliación del plazo para la resolución del procedimiento de revisión de oficio, fundamentándolo en "la necesidad de recabar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León." No consta el acuse de recibo por el interesado de esta comunicación.

Decimoprimer.- El 19 de diciembre de 2007 se formula propuesta de resolución.

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 referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver el presente expediente corresponde al Pleno de la Junta Vecinal, 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).

Esta opinión es también la mantenida 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 la Junta Vecinal de xxxxx, de revisión de oficio del acto de adjudicación de forma directa de un contrato por el que se cede el uso de una parcela de su propiedad bajo la fórmula jurídica de derecho de superficie.

Estima este Consejo Consultivo que no se han cumplido las previsiones establecidas en el artículo 49 de la Ley 30/1992 -que se invoca para ampliar el plazo de resolución del procedimiento de revisión de oficio- y que, en cualquier caso, se trata de un procedimiento caducado. Aunque consta que se ha hecho uso de la facultad de ampliación de plazos reconocida en dicho precepto, es preciso examinar lo dispuesto en el mismo, en orden a admitir la ampliación invocada.

En primer lugar, el aludido artículo 49 prevé la posibilidad de ampliar los plazos establecidos, de oficio o a instancia de parte, siempre que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y no se perjudican derechos de los interesados; tal acuerdo de ampliación debe ser notificado a los interesados. De conformidad con la Memoria del Consejo de Estado del año



2003, "la sola ampliación del plazo para la realización de uno o varios trámites no determina la automática ampliación del plazo máximo para resolver y notificar, aún cuando una acumulación de ampliaciones de diversos plazos pueda requerirla. Esta ampliación del plazo total del procedimiento, ante el silencio del legislador en este punto, sólo podrá producirse en el caso excepcional previsto en el artículo 42.6 y, desde luego, puede ir precedida de la ampliación de plazos parciales del artículo 49".

El acuerdo de ampliación debe estar adecuadamente motivado; obligación que, si bien no aparece expresamente establecida en el artículo comentado, es una exigencia general contenida en el artículo 54 de la misma ley. La Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de julio de 2007 es clara al respecto, cuando dice que "Es verdad que en la regulación menos estricta (...) de la ampliación del plazo a que se refiere el artículo 49 LRJPAC no se exige expresamente la motivación del acuerdo, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto específico de ampliación del plazo del artículo 42.6 LRJPAC, que exige una `... motivación clara de las circunstancias concurrentes...´.

»Sin embargo, la voluntad expresa del legislador es que la Administración motive sus decisiones de prorrogar de los plazos establecidos por las normas de procedimiento, lo que resulta claramente del artículo 54.1 LRJPAC, que establece la obligación de motivar "...con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho..." los actos que seguidamente enumera, entre los que se encuentran, en la letra e) "...los acuerdos de ampliación de plazos..."

En cuanto a la motivación del acuerdo que se examina, se fundamenta en la "necesidad de recabar dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León." Debe advertirse que en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, respecto a la fundamentación alegada, prevé un trámite específico, cual es la posibilidad de suspensión, cuando deban solicitarse informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución y con un plazo de hasta tres meses; en cualquier caso, también requiere comunicación al interesado, tanto de la petición como de la recepción del informe.

Si bien la ampliación de plazos *ex* artículo 49 de la Ley 30/1992 viene siendo admitida, tanto por este Consejo Consultivo como por el Consejo de Estado, dicha ampliación exige la notificación a los interesados, notificación que



no resulta acreditada en el presente expediente. Así, en la propuesta de resolución remitida, se afirma que "Sin acusar recibo del trámite de audiencia (...), se acuerda por el Pleno de la Junta Vecinal la ampliación del plazo para la resolución del expediente de revisión de oficio (...), lo que se notifica al interesado", no constando que dicha notificación se haya efectuado.

Finalmente, el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 49, exige la determinación concreta del periodo de tiempo en que se amplía el plazo establecido, siempre que no exceda de la mitad del mismo. Esta determinación no se ha realizado en el presente caso y, aún en el supuesto de considerar la suspensión por el plazo máximo permitido -lo que requiere su consignación de manera expresa, de un lado, y su notificación, de otro-, lleva a la conclusión de que el expediente ha caducado. Así, de conformidad con el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, cuando el procedimiento de revisión se haya iniciado de oficio, el plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Dicho plazo, aún ampliándose por el plazo máximo permitido por el artículo 49 -la mitad de esos tres meses-, habida cuenta de la fecha en que puede producirse la emisión del presente dictamen, determina la caducidad del procedimiento.

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-, mediante Acuerdo del Pleno de la Junta Vecinal de 26 de septiembre de 2007, mientras que la admisión a trámite en este Consejo data del 28 de enero de 2008. Si a ello se añaden los plazos de que goza este órgano para la emisión del correspondiente dictamen, se llega a la conclusión de que -en la fecha de emisión del mismo- ha transcurrido el plazo máximo para resolver.

Por todo ello, el Consejo Consultivo considera que, por no haberse cumplido los requisitos señalados en el artículo 49 para proceder a la ampliación de plazos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 102.5 analizado, 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 1.114/2005, 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.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por Acuerdo del Pleno de la Junta Vecinal de xxxxx, de fecha 26 de septiembre de 2007, sin perjuicio de lo indicado en el cuerpo del dictamen.

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