



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera y
ponente

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de julio de 2024, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 287/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 11 de junio de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx de 15 de mayo de 1999.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de junio de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 287/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 15 de mayo de 1999 el Pleno del Ayuntamiento de xxxx adopta el siguiente acuerdo:

“Por D. yyyy, solicita autorización de cerramiento y aprovechamiento de calleja situada en calle cccc con salida al juego de bolos, para ser utilizada como almacenamiento y colocación de un depósito de gasoil de calefacción. El Pleno por mayoría de sus miembros, acuerda conceder el aprovechamiento solicitado por un periodo de cinco años, prorrogable automáticamente, salvo comunicación en contra del Ayuntamiento, debiendo proceder, previamente a la ocupación al pago de la



tasa por aprovechamiento especial del suelo de la vía pública con carácter anual”.

Segundo.- Según se dice en la propuesta de resolución, revisado el archivo municipal, no consta tramitación de expediente alguno previo a la aprobación por el Pleno. Además, no consta pago de tasa por aprovechamiento especial del suelo, al menos desde 2006, ni solicitud de licencia para instalación de cerramiento con dos puertas y de un pequeño tejado para cubrir el depósito.

Tercero.- El 27 de marzo de 2024 el Pleno acordó aprobar el inicio del expediente de revisión de oficio y paralelamente la recuperación de la posesión de la calleja.

Cuarto.- El 27 de marzo de 2024 se da audiencia al interesado por plazo de diez días para presentar las alegaciones y documentos y justificaciones que tenga por pertinentes.

El procedimiento de revisión de oficio se somete a información pública y trámite de audiencia por plazo de 20 días, que se publica en el Boletín Oficial de la Provincia el 10 de abril de 2024. Finalizado el plazo, no consta que se hayan presentado alegaciones.

Quinto.- Según se indica en la propuesta de resolución, el 9 de abril de 2024 D. yyyy, conocido el inicio del procedimiento de revisión, manifiesta ante el Ayuntamiento su voluntad de comprar el terreno “que está dividido en dos partes” con una superficie de 5,59 m² en el que se ubica su depósito de gasóleo, objeto de previa concesión administrativa de cesión de uso y solicita se instruya expediente oportuno para formalizar la venta.

En la misma fecha la vecina colindante de D. yyyy presenta el mismo escrito solicitando la venta de 6,11 m².

Igualmente, se indica que en este momento el Ayuntamiento tiene conocimiento por primera vez de que D. yyyy ha compartido el cerramiento con su vecina para que ambos instalen sus depósitos de gasoil, sin que exista documento alguno de la subrogación.

Sexto.- El 14 de abril de 2024 el Pleno acuerda desestimar las solicitudes referidas y continuar con el procedimiento de revisión de oficio.



Séptimo.- Remitido el expediente a este Consejo, no se admite a trámite la consulta al no constar la propuesta de resolución, además concurrir otros defectos formales.

Octavo.- El 11 de junio de 2024 se formula propuesta de resolución proponiendo la nulidad del acto del Pleno de 15 de mayo de 1999.

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.i), 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.f) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, 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 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). 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.- En lo que respecta a la normativa aplicable al presente supuesto, al tratarse de una Entidad Local, ha de hacerse mención a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que en su artículo 4.1.g) reconoce con carácter general a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias.

Por su parte, el artículo 53 de dicha Ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 110, "Las Corporaciones



locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. Y en los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre. Dicha remisión a la legislación estatal sitúa actualmente la cuestión en los artículos 106 a 110 de la LPAC.

En relación con el órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, en su artículo 110.1, solamente precisa el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, estableciendo al efecto que corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento de los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria (actualmente los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre). Aunque no existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, cabe entender que si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k), correspondiendo la iniciativa al alcalde (artículo 21.1.l), la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una asimetría inaceptable; y más cuando el artículo 22.2.j) indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento “el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales”.

3ª.- El artículo 106.1 de la LPAC dispone que “Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes presupuestos:



- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 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.

El mencionado artículo 106 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos contenidas en el título IV de la citada Ley.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, figura en el expediente la resolución de inicio del procedimiento, la concesión del trámite de audiencia al interesado y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

4ª.- Para la solución de la cuestión planteada conviene recordar que la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (Dictamen del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución, enumeradas actualmente en el citado artículo 47.1 de la LPAC, han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otra, del carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 106 del mismo cuerpo legal. Según reiterada doctrina de este Consejo Consultivo, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización



excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos.

En este caso, la Administración consultante invoca la causa prevista en la letra e) del artículo 47.1 de la LPAC ("acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido"). No obstante la imprecisión terminológica a que conduce la expresión "total y absolutamente", debe considerarse viciado de nulidad radical no sólo el supuesto en el que se prescinda del procedimiento por entero sino también el caso de que se prescinda de un trámite esencial. En este sentido cabe citar las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997, 21 de mayo de 1997 o 31 de marzo de 1999, entre otras. Lo que sí es necesario para que se produzca el supuesto previsto en el artículo 47.1.e) es que la omisión del procedimiento sea "clara, manifiesta y ostensible" (así, sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo y 28 de abril de 2000, referidas al artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

En relación con esta causa de nulidad, es doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, dictámenes 173/2008, de 30 de abril, y 2.002/2008, de 11 de diciembre) que, "para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad" (dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4.894/1997, de 23 de octubre; 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998). En otros dictámenes (2.301/1998, de 10 de septiembre) se dice que "es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...) debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación".

El propio Consejo de Estado en su Dictamen 1.365/2008, de 13 de noviembre, expone que este motivo de nulidad "supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el *iter* administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final (Dictámenes



2.756/96, de 25 de julio, y 1.950/2004, de 23 de septiembre). Ni siquiera la omisión del trámite de audiencia da lugar `siempre y de forma automática´ a la nulidad por esta causa (Dictamen 3.035/95, de 25 de abril), sino que resulta necesario, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991, `ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido´”.

En un sentido similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al requerir “omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (sentencia de 12 de julio de 1993) o bien al entender que se produce por “el seguimiento de un procedimiento completamente opuesto al correcto” (sentencia de 20 de abril de 1990). E, igualmente, otros dictámenes que exigen “omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de “hitos esenciales” del procedimiento (Dictámenes 45.853, de 17 de noviembre de 1983, y 1.532/1992, de 4 de marzo de 1993).

En definitiva, la ley considera nulos de pleno derecho todos los casos en que falten los trámites esenciales que la ley establezca para dictar los actos administrativos de que se trate.

5º.- Expuesto lo anterior, procede analizar el acto cuya nulidad se solicita en este supuesto, esto es, el acuerdo del Pleno de 15 de mayo de 1999 por el que se concede, a solicitud de D. yyyy, el aprovechamiento de una calleja del municipio para ser utilizada como almacenamiento y colocación de un depósito de gasoil de calefacción, sin haber tramitado expediente de concesión.

En la propuesta de resolución se invoca la causa del artículo 47.1.e) de la LPAC: “acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

En este sentido el Dictamen 88/2011, de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña, precisa el sentido de esta letra e): “El vicio de la letra e) se relaciona con el camino seguido para alcanzar la adopción de una resolución; en otras palabras, con la inexistencia de correspondencia – absoluta y total– entre las actuaciones llevadas a cabo y la decisión



administrativa. En cambio, no se puede incluir en esta causa de nulidad la adopción de un acto administrativo no previsto por el ordenamiento, o no coherente con otras resoluciones administrativas, o faltos de apoyo legal, o, simplemente, contrarios a las previsiones legales. En estos últimos supuestos, la actuación administrativa podrá ser ilegal, pero no es subsumible en la causa de nulidad de la letra e)“.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento administrativo se limitó a una solicitud del particular y la concesión del aprovechamiento solicitado por acuerdo del Pleno municipal. En este caso, se concede un uso privativo de un bien demanial con exclusión de su utilización por el resto de vecinos del municipio, y por tanto sujeto a concesión administrativa que habría de otorgarse previa licitación, tal como indica el artículo 78 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. Según el artículo 80 de este texto legal, en toda concesión se han de fijar las cláusulas con arreglo a las cuales se otorgue y sin perjuicio de las que se consideren convenientes, habrán de constar las indicadas en este precepto (objeto de la concesión y límites, obras e instalaciones, plazo de utilización...), y añade el artículo siguiente que serán nulas aquellas que se otorguen sin las formalidades que establecen los artículos siguientes y en este supuesto tal como obliga el artículo 82, no se ha presentado Memoria explicativa y justificativa ni se ha respetado lo dispuesto en los artículos 83 y siguientes, esto es, se ha prescindido absolutamente del procedimiento.

En consecuencia, puede concluirse que estamos ante un caso en que concurre la causa de nulidad de la letra e) del artículo 47.1 de la LPAC, y por tanto procede revisar de oficio el acto cuya nulidad se propone.

III CONCLUSIONES

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

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de 15 de mayo de 1999 adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de xxxx.

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