



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 4 de noviembre de 2004, ha examinado el *expediente de revisión de oficio, promovido a instancia del Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx*, 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 20 de junio de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio, promovido a instancia del Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx, de las licencias de primera ocupación concedidas a favor de Dña. yyyyyyyyyy para las viviendas situadas en la parcela xx de la zona rrrrrrrrrrrr*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de julio de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 490/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, 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. Estella Hoyos.

Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León de fecha 22 de julio de 2004, se acuerda requerir al Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx para que complete el expediente y suspender mientras tanto el plazo para la emisión del dictamen. Dicha suspensión es levantada mediante nuevo Acuerdo de la Presidenta de fecha 27 de octubre de 2004, reanudándose el plazo para la emisión del dictamen.

Primero.- Con fecha 4 de agosto de 2003, el Presidente de la Asociación de Vecinos zzzzzzzzzz, con sede social en la Urbanización "rrrrrrrr" 2ª fase



(xxxxxxxxxx), denuncia, ante la Diputación Provincial de xxxxxxxxxxxx, la inexistencia de obras de urbanización en la promoción de viviendas construidas en la localidad de ccccccccccc. En concreto denuncia la falta de red de alumbrado público y de pavimentación de calzada y aceras que posibilite un acceso digno a las viviendas.

Esta denuncia es presentada, asimismo, con fecha 7 de octubre de 2003, ante la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

Los hechos señalados en ambas denuncias son puestos en conocimiento igualmente por el Presidente de la citada Asociación al Subdelegado del Gobierno en xxxxxxxxxxxx, en fecha 5 de diciembre de 2003, y ante el Secretario General de PSOE.

Se remite al Servicio Territorial de Fomento de xxxxxxxxxxxx y al Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx una copia de la denuncia presentada ante la Consejería de Fomento, con el objeto de que informen sobre los hechos denunciados.

Segundo.- Con fecha 11 de noviembre de 2003, el Jefe de la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Fomento de xxxxxxxxxxxxxxxx emite un informe, en relación con los hechos de la denuncia, en el que hace constar que “en el momento actual, las viviendas se encuentran construidas pero el deber de completar la urbanización para que los terrenos alcancen la condición de solar no se ha cumplido, ya que las viviendas no cuentan con acceso pavimentado ni con alumbrado público. Se ha incumplido en este caso, al menos el apartado 3 del artículo 40 del Reglamento de Gestión Urbanístico, vigente de acuerdo con el decreto 222/1999, por el que se aprueba la Tabla de Preceptos de los Reglamentos Urbanísticos que resultan aplicables en relación con la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León”.

Tercero.- Mediante Resolución judicial del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº xx de xxxxxxxxxxxx, de fecha 4 de diciembre de 2003, se requiere al Alcalde del Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx para que remita, en el plazo improrrogable de veinte días, el expediente completo relativo al recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. ssssssssss y Dña. yyyyyyyyyyy, que ha dado lugar al procedimiento ordinario nº xxx/2003.



Cuarto.- El Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx informa de lo siguiente respecto a los hechos contenidos en la denuncia:

“(…) 2.- En cuanto a los hechos, circunstancias y estado de tramitación del expediente:

»- Que en septiembre del año 1991, Don ssssssss presenta Plano de Parcelación y trazado de viales, solicitando licencia municipal.

»- Por acuerdo del Pleno, de fecha 25 de octubre de 1991, se aprueba el Proyecto y el punto 3 de dicho acuerdo, se establece que por parte del promotor se completarán para cada parcela y vivienda los servicios indispensables que señala la Ley del Suelo.

»- Para el Proyecto que ejecuta 4 viviendas unifamiliares pareadas en las parcelas 5, 6, 7, y 8, tiene licencia en vigor de fecha 30 de enero de 2002, sin que hasta la fecha se haya solicitado licencia de primera ocupación, teniendo en cuenta que al día de la fecha no se han ejecutado obras de urbanización.

»- Para el Proyecto que ejecuta vivienda unifamiliar aislada en la parcela nº 11 de la zona de rrrrrrrrrr, nº 21 de la localidad de cccccccccc, se concedió licencia de obras por Resolución de la Alcaldía de 24 de mayo de 2000, siendo expedida por el Ayuntamiento licencia de primera ocupación en fecha 22 de noviembre de 2001, sin que hasta la fecha se hayan ejecutado las obras de urbanización precisas.

»- El Ayuntamiento en escrito nº 112 de fecha 30 de abril de 2003, notifica requerimiento a los promotores para que realicen la obra de infraestructura de las instalaciones comunes que afectan a toda la promoción de viviendas.

»- En fecha 24 de julio de 2003, los promotores presentan recurso de reposición contra la anterior resolución, el cual es desestimado por resolución de fecha 25 de septiembre.

»- Una parte de los afectados presentan queja ante el Procurador del Común, la cual es respondida por el Ayuntamiento en escrito nº xxx de 30 de septiembre de 2003. Los mismos afectados presentan igualmente denuncia ante la Diputación Provincial de xxxxxxxx y la misma solicita informe



al Ayuntamiento, el cual es evacuado en escrito nº xxx de fecha 17 de octubre de 2003”.

Quinto.- A solicitud del Ayuntamiento de xxxxxxxxxx, la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio emite un informe, en fecha 5 de enero de 2004, sobre las medidas a adoptar por el Ayuntamiento citado en orden a proteger y restaurar la legalidad urbanística en la Urbanización “rrrrrrrrr” de la localidad de cccccccccc, en xxxxxxxxxx.

En el mismo se hace constar que “procede que por parte del Ayuntamiento se declare la caducidad de las licencias de obras concedidas en fechas de 24 de mayo de 2000 y 30 de enero de 2002 por incumplimiento de lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 apartado 3 del Reglamento de Gestión plenamente vigente al día de hoy y consecuentemente, revisar de oficio según el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la licencia de primera ocupación de fecha 22 de noviembre de 2001, única de esta clase concedida hasta el momento”.

Sexto.- Con fecha 15 de abril de 2004, el Ayuntamiento de xxxxxxxxx acuerda aprobar el inicio del expediente de revisión de oficio de las licencias de primera ocupación concedidas a favor de Dña. yyyyyyyy para las viviendas situadas en la parcela 21 de la zona “rrrrrrrrrr”, parcelas 9, 10, 11 y 12 en fecha 22 de noviembre de 2001, así como declarar la lesividad para el interés público de las 4 Resoluciones citadas anteriormente por no haber cumplido lo preceptuado en el artículo 31.1.a) de la Ley 5/1999, de 2 de abril, y el artículo 40 del Reglamento de Gestión.

Séptimo.- Con fecha 26 de abril de 2004, el Ayuntamiento de xxxxxxxxxx solicita directamente a este órgano consultivo la emisión de dictamen en el expediente de revisión de oficio indicado por aquél, remitiendo únicamente el Acuerdo señalado en el hecho anterior. Esta situación determinó su inadmisión por parte del Consejo Consultivo de Castilla y León, mediante Acuerdo de fecha 3 de mayo de 2004.

Octavo.- Mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2004, el Director General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales remite el escrito y una copia del Acuerdo del Consejo Consultivo de Castilla y León, de



fecha 3 de mayo de 2004, por el que se inadmite a trámite la consulta realizada y se acuerda su devolución a la autoridad consultante para que se complete el expediente y se remita a través del órgano competente para ello.

Noveno.- Con fecha 8 de junio de 2004, el Alcalde del Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx remite el expediente administrativo correspondiente a la revisión de oficio referida al Consejero de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, para que el Consejo Consultivo de Castilla y León informe sobre él, teniendo entrada en este órgano consultivo el 30 de junio de 2004.

Décimo.- Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León, de fecha 22 de julio de 2004, se acuerda requerir al Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx para que complete el expediente, al no concretarse la causa de nulidad que justifica la revisión de oficio pretendida, así como que se acredite el trámite de audiencia y se remitan los informes jurídicos emitidos al respecto.

Undécimo.- En fecha 22 de octubre de 2004, se recibe en el Consejo Consultivo de Castilla y León la documentación requerida, acordándose el levantamiento de la suspensión acordada para la emisión del dictamen preceptivo, con fecha 27 de octubre de 2004, reanudándose el plazo para emitir dictamen.

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), 1º 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.



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.

Ante todo, procede señalar que 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 xxxxxxxxxxxxxx de revisión de oficio de las licencias de primera ocupación, concedidas a favor de Dña. yyyyyyyyyyy, para las viviendas situadas en la parcela 21 de la zona "rrrrrrrrrrr".

Estima este Consejo Consultivo que lo primero que debe analizarse, antes de entrar en el fondo del asunto, es si estamos o no ante un procedimiento caducado.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, mencionada, en la redacción dada a este precepto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, "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 de 15 de abril de 2004 del Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxxxx, y el dictamen del Consejo Consultivo se solicita en fecha 30 de junio de 2004.



No se ha 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, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, de no utilizarse las posibilidades de suspensión del artículo 42.5 de la Ley 30/1992, el transcurso del plazo de tres meses sin dictarse resolución comporta la caducidad del procedimiento y su terminación, conforme al artículo 102.5 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, y sin perjuicio de la posibilidad de volver a iniciarlo; y, además, dicho plazo de suspensión no podría exceder en ningún caso de tres meses.

En el presente caso, aunque se solicita el dictamen dentro del plazo de tres meses, hemos de recordar que el expediente remitido inicialmente al Consejo Consultivo, a finales de abril, era inexistente; y el nuevamente remitido y admitido a trámite, en fecha 2 de julio de 2004, estaba incompleto al no estar acreditado el cumplimiento del trámite de audiencia, de carácter esencial, amén de otra documentación, lo que determinó el Acuerdo de suspensión para dictar el preceptivo dictamen, con fecha 22 de julio. La citada documentación no se recibió en el Consejo hasta el día 22 de octubre.

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 a que se refiere la presente consulta; todo ello sin perjuicio de que la Administración consultante pueda, en su caso, incoarlo nuevamente al no existir 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. Todo ello sin entrar a valorar si el trámite de audiencia realizado es o no conforme a derecho.

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), así como por este propio Consejo en el mismo supuesto (Dictamen 544/04, de 23 de septiembre).

4ª.- 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 casos 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.

Debe recordarse 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 es cierto que producen una apariencia en el orbe jurídico que, por la inseguridad que conllevan, debería destruirse. La revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho entraña una cuestión de interés general y la falta de respuesta de la Administración en el plazo fugaz de tres meses no debería impedir la consecución del procedimiento para dejar sin efecto estos actos.

5ª.- Por último, este Consejo considera conveniente poner de manifiesto que el procedimiento de revisión de oficio y el de declaración de lesividad no son alternativos, tal y como parece apuntar el Ayuntamiento de xxxxxxxxxx en su Acuerdo de 15 de abril de 2004, sino excluyentes, esto es, procederá uno u otro, pero no son susceptibles de libre elección por parte del órgano actuante.

Por lo tanto, en el nuevo procedimiento que se inicie, en su caso, deberá analizarse en primer término si procede la revisión de oficio o la declaración de lesividad y posterior impugnación en vía jurisdiccional.

Al respecto, hemos de recordar que tras la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, por la que se modificaba sustancialmente la Ley 30/1992, ya citada, ha desaparecido la revisión de oficio de actos anulables y si la Administración entendiera que existe acto anulable que resultase lesivo para el interés público, debería así declararlo e impugnarlo posteriormente en vía jurisdiccional. El procedimiento de revisión de oficio debe emplearse estrictamente en los supuestos de actos y disposiciones generales administrativas que sean nulas según el artículo 62 de la Ley 30/1992.

En todo caso, si se inicia nuevamente el procedimiento de revisión de oficio, éste deberá basarse en alguna de las causas de nulidad recogidas con carácter taxativo en el artículo 62 de la Ley 30/1992, causa que deberá recogerse expresamente en la propuesta de revisión, sin que sea admisible una remisión genérica al mismo, como ha sucedido en el presente expediente.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Y si se opta por la declaración de lesividad, no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo.

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 de fecha 15 de abril de 2004 del Ayuntamiento de xxxxxxxxx, de las licencias de primera ocupación concedidas a favor de Dña. yyyyyyyyyy para las viviendas situadas en la parcela xx de la zona "rrrrrrrrrrr".

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