



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de diciembre de 2012, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1*, 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 30 de noviembre de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1, para declarar la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 24 de junio de 2009, por el que se concede una licencia de obra a D. xxxx2*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de diciembre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 876/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 24 de junio de 2009 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxx1 acuerda conceder a D. xxxx2 licencia de obra para ejecutar un edificio de viviendas situado en la calle xx1 de esa localidad.



Segundo.- Obra en el expediente la documentación relativa a la declaración de lesividad de la citada licencia, acordada por el Pleno del Ayuntamiento el 15 de mayo de 2012, “habiéndose demolido indebidamente el edificio sin la autorización previa de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural (art. 104 NN.UU.MM)”. Entre dicha documentación figura un informe de la Secretaria del Ayuntamiento, de 20 de marzo de 2012, en el que se afirma que “el otorgamiento de licencia urbanística por acuerdo de 24 de junio de 2009 (...) contraviene el ordenamiento jurídico en el artículo 104 de las Normas Urbanísticas Municipales, sin que en principio se incurra en ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho contempladas en el art. 62 de la Ley 30/1992, y procediendo la vía de la anulabilidad conforme al art. 63 de la Ley 30/1992, y por lo tanto la de declaración de lesividad de actos anulables, en los términos que señala el artículo 103 de la Ley 30/1992”.

Figura asimismo un informe (denominado certificado) de la Secretaria Interventora del Ayuntamiento de 7 de septiembre de 2012, en el que se señala que, al haber transcurrido el plazo de dos meses desde la declaración de lesividad y no haber sustanciado el procedimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa, “se produce la caducidad del expediente por causa imputable a la Administración, sin perjuicio de iniciar un nuevo procedimiento si así lo permitieran los plazos de prescripción”.

Tercero.- El 6 de agosto de 2012 el arquitecto asesor del Ayuntamiento emite un informe en el que, tras señalar que “resulta complicado determinar el cumplimiento o no de las [Normas Urbanísticas Municipales] (...) ya que el propio proyecto [de ejecución] se contradice cuando describe las actuaciones a acometer o justifica el cumplimiento urbanístico”, concluye que “el proyecto presentado para la obtención de licencia urbanística no se ajusta a las Normas Urbanísticas Municipales”.

Cuarto.- El 7 de septiembre la Secretaria Interventora emite un informe sobre el procedimiento y la legislación aplicable para la revisión de oficio, en el que señala que la causa de nulidad de pleno derecho recogida en la letra f) del artículo 62.1 es la que “a criterio de esta Secretaría pudiera tener mayor cabida en el caso que nos ocupa”.

Quinto.- El 21 de septiembre se inicia el procedimiento de revisión de oficio, por considerar que concurre la causa de nulidad de pleno derecho



contemplada en el artículo 62.1,f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición), ya que “se otorgó licencia incumpléndose lo dispuesto en el artículo 104 de las Normas Urbanísticas Municipales (previa autorización de órgano competente y declaración firme de ruina)”.

Sexto.- En el trámite de audiencia el interesado presenta un escrito en el que se opone a la revisión pretendida.

Séptimo.- El 21 de noviembre de 2012 el Alcalde formula propuesta de resolución en el sentido de declarar la nulidad de pleno derecho de la licencia urbanística otorgada, por considerar que se ha producido “la inobservancia del art. 104 de las Normas Urbanísticas de xxxx1: “Los bienes inmuebles catalogados dentro del Conjunto Histórico Artístico no podrán ser demolidos ni en su totalidad ni en ninguna de sus partes sin previa firmeza de declaración de ruina y autorización de la Administración competente” (entendida que esta última es la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural)”.

Octavo.- El mismo día 21 de noviembre se suspende el plazo para dictar y notificar la resolución, lo que se notifica al interesado el 23 de noviembre.

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 apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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 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, de 2 de abril (Dictamen del Consejo de Estado 1.420/1993, de 2 de diciembre). Criterio que ha sido acogido por este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes.

Este es el criterio sostenido también 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 procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1 para declarar la nulidad de la licencia de obra concedida por Acuerdo de la Junta de Gobierno, por contravenir las Normas Urbanísticas Municipales.

Según el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "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 62.1".



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 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.
- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El citado artículo 102 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 VI de la citada Ley.

De la documentación obrante en el expediente se desprende que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: figura la resolución de inicio del procedimiento, las alegaciones del interesado y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo de Castilla y León se cumple con la emisión del presente dictamen.

4ª.- En el supuesto objeto de examen, los informes constatan que se ha incumplido el artículo 104 de las Normas urbanísticas Municipales, ya que se procedió a la demolición del edificio objeto de licencia de obra sin cumplir los requisitos exigidos por aquellas Normas ("Los bienes inmuebles catalogados dentro del Conjunto Histórico Artístico no podrán ser demolidos ni en su totalidad ni en ninguna de sus partes sin previa firmeza de declaración de ruina y autorización de la Administración competente", en este caso, la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural).



Acreditado el incumplimiento normativo, el objeto de este dictamen se circunscribe a determinar si se está en presencia de la causa de nulidad alegada o concurre un vicio de anulabilidad, irregularidad que permitiría a la Administración Local acudir al mecanismo regulado en el artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en tanto no hayan transcurrido cuatro años desde que se dictó el acto administrativo.

La apreciación de la causa de nulidad invocada requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieren en virtud de él y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición. En relación con esta última condición, ha de advertirse que no es suficiente con la constatación de que se han incumplido los requisitos previstos en la normativa de aplicación, sino que es necesario que el incumplimiento sea cualificado. Por ello, resulta preciso distinguir entre "requisitos necesarios" y "requisitos esenciales", de tal forma que no todos los que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales", que sólo revestirán tal carácter cuando constituyan los presupuestos de la estructura definitoria del acto, o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o la finalidad a alcanzar.

Así, en los Dictámenes de este Consejo Consultivo 384/2004, de 30 de agosto, 636/2008, de 4 septiembre, ó 79/2011, de 3 de febrero, entre otros, ya se recogió la doctrina de que "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 concorra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho (o de anulabilidad cualificada) de los legalmente previstos.

»Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 ("actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"), e invocado en este caso, viene siendo interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle



significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio de los “requisitos esenciales” para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

»Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario”.

En el presente caso, la Administración consultante fundamenta la concurrencia de la causa de nulidad en el incumplimiento del precepto de las Normas Urbanísticas Municipales que establece los requisitos para demoler el edificio (firmeza de declaración de ruina y autorización de la Administración competente). Sin embargo, a pesar de que, según señala el arquitecto asesor, las actuaciones contempladas en el proyecto son confusas y contradictorias, en el acuerdo de concesión de la licencia de obra se recoge expresamente que la licencia “no prejuzga autorizaciones de otros organismos de la Administración Pública en su competencia” e impone determinadas condiciones. Y en cualquier caso la ejecución de las obras no puede contravenir la normativa.

Pues bien, se considera que el incumplimiento alegado constituye un vicio de anulabilidad -como inicialmente se entendió por el Ayuntamiento al declarar la lesividad del acto-, ya que no se trata de un requisito esencial para el otorgamiento de la licencia, sino de un incumplimiento o infracción de la



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

norma cometido durante la posterior ejecución de las obras. Por ello no procede la revisión de oficio de la licencia al amparo del motivo invocado por el Ayuntamiento.

III CONCLUSIONES

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

No procede declarar la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 24 de junio de 2009, por el que se concede una licencia de obra a D. xxxx2.

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