



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de febrero de 2015, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx de 20 de mayo de 2014*, 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 9 de enero de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx de 20 de mayo de 2014, por el que se acuerda la cesión gratuita a la Confederación de Centros de Desarrollo Rural, de la finca de propiedad municipal denominada EQ1, sita en la Unidad de Ejecución Plaza de Toros, para la construcción de una unidad de estancia diurna.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 12 de enero de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 20/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- Mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx de 20 de mayo de 2014, se acuerda la cesión gratuita a la Confederación de Centros de Desarrollo Rural, de la finca de propiedad municipal denominada EQ1, sita



en la Unidad de Ejecución Plaza de Toros, para la construcción de una unidad de estancia diurna.

Segundo.- El 20 de agosto la Presidencia de la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Contratación propone al Pleno iniciar un procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx anteriormente referido.

Tercero.- El 30 de septiembre el Pleno del Ayuntamiento acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio, al haberse omitido el trámite establecido en el artículo 106. 2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero. Asimismo se acuerda suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento administrativo, por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo de Castilla Y León y su recepción por el Ayuntamiento.

Cuarto.- El 3 de noviembre se concedió trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento y el día 24 del mismo mes se publica en el Boletín Oficial de la Provincia la apertura de un período de información pública. No consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- El 30 de diciembre de 2014 se formula propuesta de resolución que considera que el acuerdo adolece de vicios de nulidad de pleno derecho conforme al artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (no se especifica qué letra), al haberse "omitido el trámite establecido en el artículo 106 bis, apartado 2, del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León".

En tal estado de tramitación y en la misma fecha, 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 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.- 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 102 a 106 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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.- En el caso examinado, el procedimiento revisor se ha incoado de oficio mediante Acuerdo del Pleno Municipal en sesión celebrada el 30 de septiembre 2014 y en el mismo Acuerdo se suspende el plazo para resolver el procedimiento.

Tal suspensión no debe realizarse en el acuerdo de inicio del procedimiento, pues lo procedente es acordar la suspensión una vez tramitado aquél, en el momento de remitir el expediente al Consejo Consultivo para que emita dictamen. Por ello, no puede considerarse que la suspensión realizada en el acuerdo de inicio haya sido adoptada oportunamente.

El artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que el plazo para resolver un procedimiento y notificar la resolución podrá suspenderse, entre otros casos, "Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses".

Por ello, este Consejo Consultivo considera, en aplicación de lo dispuesto en los citados artículos 102.5 y 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que procede que se declare la caducidad del procedimiento de revisión de oficio a que se refiere la presente consulta; 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). También puede acordar, a estos efectos, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento en lo que resulte procedente.

El criterio utilizado 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), y por este Consejo Consultivo (Dictámenes nº 173/2004, de 15 de abril; 760/2005, de 13 de octubre; 535/2007, de 5 de julio; 903/2008, de 30 de octubre; 1.427/2009, de 20 de mayo; 1.554/2010, de 13 de enero de 2011; 1.531/2011, de 15 de diciembre; 693/2012, de 24 de enero de 2013; 658/2013, de 25 de septiembre y 58/2014, de 10 de julio, entre otros).

4ª.- Ahora bien, al margen de la caducidad del procedimiento, es preciso advertir que tampoco sería posible pronunciarse sobre el fondo del asunto por la indeterminación de la causa de nulidad y la parquedad de la fundamentación jurídica contenida en la propuesta de resolución.

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), 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 revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.



En este caso, el procedimiento se inicia de oficio por la Administración y se trata de actos que agotan la vía administrativa, de conformidad con el artículo 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Por su parte, el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que "Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

»a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

»b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

»c) Los que tengan un contenido imposible.

»d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

»e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

»f) Los 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.

»g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal".

En el presente caso, se fundamenta la declaración de nulidad en que "se ha omitido el trámite establecido en el artículo 106 bis, apartado 2, del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y, por tanto, pudiera haberse incurrido en una nulidad de pleno derecho en la adopción del acuerdo de referencia, tal y como se establece en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre", sin indicar en qué causa se fundamenta ni concretar el trámite. No obstante en el informe de Secretaría de 19 de agosto de 2014 se hace



mención al apartado f), confundiéndolo con el apartado e), al indicar que se ha omitido un requisito esencial.

El artículo 106.2 bis del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, establece que "transcurridos ocho años desde la recepción de la urbanización, el Ayuntamiento podrá destinar a equipamiento privado los terrenos calificados como equipamiento público que aún estuvieran sin uso, hasta un máximo del 50 por ciento de la reserva original, y aplicando las siguientes reglas:

»a) Previamente el Ayuntamiento deberá ofrecer los terrenos a la Junta de Castilla y León, que dispondrá de un plazo de 3 meses para resolver sobre la conveniencia de destinarlos a la ubicación de un equipamiento público de su competencia.

»b) El uso de equipamiento privado sobre parcelas reservadas para equipamiento público se materializará mediante procedimientos que aseguren el mantenimiento de la titularidad pública de los terrenos".

Al referirse la propuesta de resolución a la omisión del trámite del referido artículo 106.2 bis podría entenderse que se refiere a que previamente no se han ofrecido los terrenos a la Junta de Castilla y León, lo que podría fundamentar la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1 e) ("Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido").

No obstante, acreditado este incumplimiento normativo, debería haberse motivado para dilucidar si se está en presencia de la causa de nulidad o concurre un vicio de anulabilidad, irregularidad que permitiría a la Administración Autonómica acudir al mecanismo previsto 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, o incluso, según el estado del acto de disposición, convalidar la actuación mediante una comunicación posterior a la Junta de Castilla y León. Debe tenerse presente que, como regla general, los actos administrativos contrarios al ordenamiento jurídico son anulables, y sólo excepcionalmente serán nulos de pleno derecho.



No obstante, puesta en duda si es la causa pretendida, este Consejo Consultivo advierte que no consta acreditado en el expediente si han transcurrido ocho años desde la recepción de la urbanización, ni si se cumple el límite establecido para la cesión ("hasta un máximo del 50 por ciento de la reserva original"). Sí se comprueba en la copia de la certificación registral que se adjunta que la parcela fue cedida por qqqq, S.L. como consecuencia de la aprobación del proyecto de actuación "Sector 5 Plaza de Toros" por escritura notarial formalizada el 10 de junio de 2009.

En el presente caso, se ha ejercitado lo que se viene denominando como acción de nulidad, respecto a la cual el Consejo de Estado (Dictamen 997/2002, de 11 de julio) la considera "como forma de provocación exógena del procedimiento revisor, posibilidad ésta admitida en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, en cuanto dispone que el procedimiento revisor podrá incoarse por iniciativa propia o a solicitud del interesado.

»Pero el ejercicio de la 'acción de nulidad' (que no es propiamente un recurso) tiene una consecuencia inmediata que la distingue de las vías ordinarias de impugnación, como es la limitación respecto de los vicios de legalidad susceptibles de ser esgrimidos en apoyo de la declaración de invalidez pretendida. En efecto, en el seno del procedimiento revisor únicamente podrá argumentarse desde la perspectiva de la eventual concurrencia de alguno o algunos de los vicios establecidos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992. Así lo exige expresamente -y lo tiene reiteradamente establecido la jurisprudencia- el artículo 102.1 de la Ley 30/1992. En otras palabras, no cabe desnaturalizar la 'acción de nulidad' para convertirla improcedentemente en una forma de reabrir plazos fenecidos, planteando con plenitud aspectos que debían haberse suscitado, en su caso, a través de las vías de impugnación ordinarias.

»La consecuencia de lo hasta ahora expuesto en relación con el expediente sometido a consulta, consiste en que sólo procede pronunciarse acerca de aspectos que puedan tener una conexión directa con alguno de los vicios de nulidad radical previstos en el artículo 62.1 citado. (...)"

Hechas estas observaciones, debe recordarse que, tal y como ha señalado el Consejo de Estado, 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" (dictámenes del Consejo de Estado 447/94, de 21 de abril de 1994; 3.493/97, de 24 de julio de 1997; 4.313/1998, de 19 de noviembre de 1998).

Es también doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, el Dictamen 205/2012, de 10 de mayo) 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 baste cualquier vicio jurídico para acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos. La interpretación estricta de las causas de nulidad que recoge el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 es reflejo del carácter excepcional que la nulidad de los actos tiene, frente a su anulabilidad, en el ordenamiento jurídico administrativo".

Las causas de nulidad de los actos administrativos han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza, y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

Por ello, en caso de reiniciar de nuevo el procedimiento de revisión de oficio, deberá cumplirse con las referidas observaciones. De conformidad con el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se hace necesario que en la propuesta remitida se recojan los argumentos y consideraciones utilizados para motivar la nulidad, con expresión de su causa y fundamento, lo que lleva a recordar la estrecha relación que existe entre una adecuada motivación y los principios de seguridad jurídica e interdicción de la indefensión del administrado.

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 del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx de 20 de mayo de 2014, por el que se acuerda la cesión gratuita a la Confederación de Centros de Desarrollo Rural, de la finca de propiedad municipal denominada EQ1, sita en la Unidad de Ejecución Plaza de Toros, para la construcción de una unidad de estancia diurna.

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