



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 9 / 2 0 1 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 28 de septiembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución culminatoria del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939, que aprobó la agregación del municipio de San Lorenzo al de Las Palmas de Gran Canaria (EXP. 378/2018 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo de Gran Canaria, es la propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio, a instancia de la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica y del Municipio de San Lorenzo, del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939, que aprobó la agregación del municipio de San Lorenzo al de Las Palmas de Gran Canaria, acuerdo que esta asociación considera que incurre en causas de nulidad de pleno derecho.

La preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto citado con el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC). Esta última norma de procedimiento administrativo común es la aplicable, por ser la que estaba vigente en el momento de la solicitud de revisión de oficio (16-04-2014) ante el Cabildo de Gran Canaria, por parte de la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica y

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

del Municipio de San Lorenzo, de acuerdo con lo que señala la Disposición Transitoria Tercera LRJAP-PAC.

La solicitud de revisión de oficio se dirige al Cabildo de Gran Canaria con fecha 16 de abril de 2014, por ser la administración competente para la revisión solicitada, según la sentencia de 10 de diciembre de 2012 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (FJ2º «in fine») que considera que la competencia para la agregación de términos municipales no corresponde al Consejo de Ministros, sino a la Comunidad Autónoma de Canarias, en virtud del art. 30.3 del Estatuto de Autonomía, (L.O. 10/1982, de 10 de agosto). Esta competencia posteriormente es transferida a los Cabildos Insulares, por la Disposición Adicional Primera.a) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, en la actualidad corresponde a los Cabildos Insulares la autorización para la creación de municipios como consecuencia de segregación o fusión de otros colindantes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 14.4 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

Además, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (art. 102.1 LRJAP-PAC), es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

2. La revisión instada se fundamenta en la posible nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939, fundada en el incumplimiento de los arts. 10, 39 y 50 de la Ley Municipal de 1935, así como en la ausencia de dictamen del Consejo de Estado, sin referirse al concreto precepto de la referida ley que lo exigía. El fundamento del recurso se conecta con el art. 3.1 de la Ley 53/2007, de 26 de diciembre, por el que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura y se concreta en las causas de nulidad del art. 62.1.b) y e) de la LRJAP-PAC.

II

1. Del expediente tramitado resultan los siguientes antecedentes:

El Consejo de Ministros, en sesión celebrada el 9 de noviembre de 1939, acordó aprobar, con dispensa del trámite de audiencia del Consejo de Estado, la agregación total del municipio de San Lorenzo al término de Las Palmas, constituyendo un solo Ayuntamiento, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10 de la vigente Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.

Este acuerdo fue adoptado previa instrucción del correspondiente expediente por el Ministerio de la Gobernación de entonces. Según consta en la propuesta que el 2 de noviembre de 1939 elevó el Director General de Administración Local al Ministro, con fecha 27 de octubre de 1937 varios gestores municipales del Ayuntamiento de Las Palmas elevaron al Ayuntamiento una razonada proposición para agregar al término municipal de Las Palmas la totalidad del territorio de la demarcación municipal de San Lorenzo, por determinadas razones de expansión en los linderos de ambos términos municipales e intereses comunes entre ambos municipios.

En la documentación del expediente de agregación de dichos términos municipales consta que el Ayuntamiento de Las Palmas, en sesión extraordinaria, acordó aprobar la propuesta de agregación referida. Dicho acuerdo fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 30 de octubre de 1937 y se expuso al público, sin que se presentase reclamación ni observación alguna.

También consta que notificado dicho acuerdo al Ayuntamiento de San Lorenzo, éste, en sesión extraordinaria celebrada el 2 de noviembre de 1937, acordó, inicialmente, aceptar íntegramente la propuesta de agregación de ambos municipios, publicándose dicho acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia de 10 de noviembre de 1937 y exponiéndose al público, sin que tampoco se presentaran reclamaciones.

Posteriormente, en sesión extraordinaria celebrada el 30 de noviembre de 1937, el Ayuntamiento de San Lorenzo, acordó ratificar el anterior acuerdo, elevando a definitivo el mismo.

Igualmente, el Cabildo Insular de Gran Canaria, en sesión celebrada el 17 de febrero de 1938, acordó mostrar su conformidad con la agregación del municipio de San Lorenzo al de Las Palmas, y considerar cumplidos los trámites exigidos para este tipo de expedientes.

El citado acuerdo de agregación fue sometido a informe del Gobierno Civil, emitido el 14 de diciembre de 1937, remitiéndose el expediente al ministerio el 19 de febrero de 1938, con el informe del Cabildo Insular, donde fue sometido a informe de la Abogacía del Estado. Posteriormente, se elevó por el Director General la propuesta al Ministro, el cual, a su vez, la elevó al Consejo de Ministros.

Finalmente, tras su paso por el Consejo de Ministros, el acuerdo de agregación fue aprobado por Orden Ministerial de 30 de noviembre de 1939, publicada en el BOE n.º 342, de 8 de diciembre de 1939.

Según la propuesta de acuerdo sometida al Consejo de Ministros, la dispensa del informe del Consejo de Estado se justifica en que no estaba constituido «dentro del Estado Español aquel Alto Cuerpo», lo que imposibilitaba el cumplimiento de tal trámite.

2. Con fecha 16 de abril de 2014, la asociación interesada promueve la declaración de nulidad del citado acuerdo del Consejo de Ministros, ante el Cabildo Insular de Gran Canaria, por ser la administración competente para la revisión solicitada, según la Sentencia de 10 de diciembre de 2012 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo citada. De la citada sentencia se desprende que dicha pretensión fue presentada previamente ante el Consejo de Ministros el 16 de diciembre de 2009, y que aquella es producto del recurso interpuesto contra el acto presunto de desestimación por silencio administrativo del Consejo de Ministros.

La nulidad se fundamenta, según el solicitante, en el art. 10 de la Ley Municipal de 1935 que exigía para la agregación total de un municipio a otro o fusión de varios, la petición escrita de la mayoría de los electores residentes en los términos municipales que hayan de unirse, dirigida al respectivo Ayuntamiento y acuerdo favorable de los Ayuntamientos interesados. Se dice que nunca se hizo petición escrita de los electores del municipio, ni se les consultó, ni estuvieron de acuerdo con aquella pretensión.

Se dice también que, conforme al art. 39 de la Ley Municipal de 1935, al municipio de San Lorenzo, por aproximadamente 30.000 habitantes, le correspondían 19 concejales, número superior a los cinco designados a dedo por el Gobernador Civil.

Se dice también que el Gobernador Civil era incompetente para el nombramiento de concejales, que conforme al art. 50 correspondía a la autoridad judicial competente y que tales nombramientos se hicieron bajo coacción, previa tramitación ilegal, por motivos políticos, invocando el art. 3.1 de la Ley 53/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

3. Tras la presentación de este escrito por parte de la entidad interesada en el que se solicita la declaración de nulidad del acto al que ya se ha hecho referencia, y ante la desestimación, por silencio administrativo, de la solicitud de declaración de nulidad por parte del Cabildo, se interpone recurso contencioso-administrativo contra la misma, que se sustancia ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4, con número de procedimiento 14/2015, en el que recae sentencia de 14 de octubre de 2016, por la que se estima parcialmente el recurso presentado y se condena a la corporación insular a que tramite el procedimiento administrativo de revisión instado.

En ejecución de dicha sentencia, se tramita el procedimiento revisor, donde constan las siguientes actuaciones relevantes:

- Informe de la Asesoría Jurídica del Cabildo Insular, de 9 de junio de 2017, en el que se propone dictar resolución por la que se tome conocimiento de la sentencia indicada, se confirme la no interposición de recurso contra la misma y ejecutarla tramitando el correspondiente procedimiento administrativo de revisión.

- Informe del Servicio de Presidencia del Cabildo Insular, de 24 de julio de 2017, donde se propone iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939, notificar tal inicio a la asociación interesada, publicar el acuerdo de inicio en el BOP de Las Palmas, sometiénolo a información pública, y notificar el acuerdo de inicio al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

- Propuesta de acuerdo al Pleno del Consejero de Gobierno de Hacienda y Presidencia, de 24 de julio de 2017, dictaminado previamente favorablemente por la Comisión del Pleno de Hacienda, Recursos humanos y Turismo, en sesión celebrada el mismo día.

- Acuerdo del Pleno del Cabildo Insular, adoptado en sesión celebrada el 28 de julio de 2017, de inicio del expediente de revisión de oficio, en los términos señalados con anterioridad.

- Notificación del citado acuerdo de inicio a la asociación interesada y publicación en el BOP de Las Palmas n.º 95, de 9 de agosto de 2017.

- Alegaciones efectuadas por la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica y del Municipio de San Lorenzo, en escrito presentado el 22 de agosto de 2017.

- Alegaciones, en escrito presentado el 25 de agosto de 2017, de un vecino de Tamaraceite solicitando la nulidad del acuerdo sometido a revisión y solicitud de vista de expediente formulada por un vecino de Tenoya en escrito presentado el 7 de septiembre de 2017.

- Notificación del acuerdo plenario de inicio al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

- Solicitud del Ayuntamiento de las Palmas de ampliación del plazo de alegaciones concedido por el Cabildo de Gran Canaria.

- Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de 31 de octubre de 2017, en el trámite de audiencia, por el que se opone a la revisión de oficio solicitada.

- Auto de 20 de febrero de 2018 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4, que estima un recurso de revisión interpuesto por la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica y del Municipio de San Lorenzo, contra el Decreto de 27 de octubre de 2017, que declaró ejecutada la sentencia, ordenando continuar la ejecución hasta que la Administración tramite de forma completa el procedimiento de revisión de actos nulos, con arreglo a lo dispuesto en el art. 102 de la Ley 30/1992.

- Informe de la Asesoría Jurídica del Cabildo Insular, de 6 de agosto de 2018, fundamentando la desestimación de la declaración de nulidad del acto instada.

- Informe del servicio de Presidencia del Cabildo de Gran Canaria, de 9 de agosto de 2018, en el que se propone desestimar la citada solicitud de revisión de oficio y solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Canarias.

- Se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, en la que se desestima la solicitud de revisión de oficio instada por la entidad interesada, no concurriendo causa de nulidad que sustente la misma.

Constan, asimismo, en el expediente de revisión las resoluciones judiciales a las que se ha hecho referencia.

III

1. De acuerdo con la reiterada y constante Doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 427/2017, de 14 de noviembre, y 155/2018, de 11 de abril), el análisis de la adecuación a Derecho de la declaración de nulidad que se propone exige considerar ante todo que la revisión de oficio de los actos administrativos constituye

un cauce 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. Por ello ha de ser necesariamente objeto de una interpretación restrictiva.

En este sentido, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo y por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de recordarse que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 438 y 446/2016, de 27 de diciembre, 23/2017, de 24 de enero, 43/2017, de 8 de febrero, 79/2017, de 15 de marzo, entre los más recientes, que reiteran anteriores pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

La declaración de nulidad ha de analizarse, pues, partiendo de este carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias.

2. La sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2012, además de señalar la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para la alteración de los términos municipales (art. 30.3 de la L.O. 10/1982, de 10 de agosto), entra en la cuestión de fondo de este asunto, al entender que el art. 3.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, no puede fundamentar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939 relativa tan solo a la alteración de términos municipales. Este acuerdo, según el propio Tribunal Supremo, no entra en ninguna de las categorías reseñadas en el art. 3.1 de la Ley 52/2007, por más que en el término de San Lorenzo se hubieran producido hechos singulares, que culminaron con la pena

de muerte y privación de libertad impuestas a determinadas personas tras los respectivos consejos de guerra

El referido art. 3.1 de la Ley 52/2007 señala:

«Artículo 3. Declaración de ilegitimidad.

1. Se declara la ilegitimidad de los tribunales, jurados y cualesquiera otros órganos penales o administrativos que, durante la Guerra Civil, se hubieran constituido para imponer, por motivos políticos, ideológicos o de creencia religiosa, condenas o sanciones de carácter personal, así como la de sus resoluciones».

El acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939 motiva la decisión adoptada de agregación del municipio de San Lorenzo al de Las Palmas, en las relaciones de vecindad de Las Palmas y San Lorenzo, la comunidad de intereses, la necesidad de ampliar la jurisdicción territorial de Las Palmas, las necesidades de saneamiento urbano de los núcleos de población inmediatos al Puerto de la Luz, la necesidad de acabar con la confusión de los límites de uno y otro término municipal, la falta de potencialidad económica del municipio de San Lorenzo para acometer las obras de saneamiento, urbanización y abastecimiento y la mejora de los servicios municipales de San Lorenzo con su agregación a Las Palmas (según informe del Ayuntamiento de Las Palmas).

Vemos, por tanto, que en el expediente administrativo la agregación se fundamenta en motivos de interés público, y no en motivos ideológicos o políticos relacionados con condenas o sanciones de carácter personal.

El art. 3.1 de la Ley 52/2007, no puede, por tanto, ser fundamento de la nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939.

3. La asociación solicitante fundamenta la revisión de oficio en el art. 62.b) (los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente) y 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) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

A este respecto, la nulidad de un acto tiene que fundamentarse en la ilegalidad del mismo de acuerdo con las normas vigentes en el momento de ser dictado, salvo que una ley autorice la aplicación retroactiva de sus preceptos a situaciones nacidas y ejecutadas bajo el dictado de leyes anteriores.

La irretroactividad general de las leyes salvo autorización en contrario, ya aparece en el Código Civil desde 1889 (art. 3) y se recoge en la actualidad en el art. 2.3 del Código Civil.

En 1939 no existía en España el derecho administrativo como rama especial del derecho diferenciada del derecho privado. Hubo que esperar hasta 1956 para tener una Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y a 1958 para tener una norma de procedimiento administrativo, que reconocía la nulidad fundada en causas específicas propias del derecho administrativo (art. 47) y la revisión de oficio (art. 109). Hasta entonces, se aplicaba el art. 4 del Código Civil que fundamentaba la nulidad en el incumplimiento de la Ley, salvo que la propia ley previera la validez y la impugnación debía realizarse ante los tribunales ordinarios.

Solo podemos hablar de las garantías de un Estado Democrático y de Derecho, base del Derecho Administrativo actual, desde la Constitución Española de 1978, que establece una serie de derechos fundamentales, entre los que se encuentran el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24), y una serie de valores y principios entre los que podemos destacar la separación de poderes, el principio de legalidad, el pleno sometimiento de los poderes públicos y la Administración a la Ley y al Derecho (arts. 1, 9, 103, 117).

Debe tenerse en cuenta que se trata de fundamentar la nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros de 1939 en hechos inmersos en plena guerra civil española. En 1936 se produjo la disolución de numerosos Ayuntamientos encomendándose su administración y gestión a gestoras municipales, correspondiendo el nombramiento de las mismas a los Gobernadores Civiles. Por otra parte, desde la II República se disolvió el Consejo de Estado, regido por la Ley de 1904, restableciéndose en 1940. En todo caso, conforme a la Ley de 1904 el dictamen del Consejo de Estado para la agrupación de términos municipales no era preceptivo. En cuanto al incumplimiento de diversos preceptos de la Ley municipal de 1935, sobre la población y el número de concejales, o sobre la coacción ejercida sobre los mismos, no tenemos datos o pruebas certeras de los hechos que se alegan en el expediente administrativo, además de que no podemos enjuiciar desde la perspectiva jurídica actual unos hechos tan alejados en el tiempo, en la medida en que no hay un precepto legal que autorice tal enjuiciamiento, permitiendo la aplicación retroactiva de leyes posteriores al acto enjuiciado. Como señala el propio Tribunal Supremo en sentencia 10 de diciembre de 2012, el art. 3.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la

que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, no puede fundamentar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939 relativa tan solo a la alteración de términos municipales. Este acuerdo no entra en ninguna de las categorías reseñadas en el art. 3.1 de la Ley 52/2007, por más que en el término de San Lorenzo se hubieran producido hechos singulares, que culminaron con la pena de muerte y privación de libertad impuestas a determinadas personas tras los respectivos consejos de Guerra.

4. La sentencia firme de 14 de octubre de 2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria, estima parcialmente la demanda interpuesta contra el Cabildo de Gran Canaria por la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica y del Municipio de San Lorenzo, en relación con la desestimación presunta de su solicitud de revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939 que aprobó la agregación del municipio de San Lorenzo al de Las Palmas de Gran Canaria.

El fallo de la sentencia obliga a que se tramite el procedimiento administrativo de revisión de oficio, siguiendo todos los cauces formales previstos en el art. 102 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, sin prejuzgar el resultado. Así en el F.D. 2º señala: «El Tribunal Supremo ha resuelto reiteradamente (por todas sentencias del TS de 13 de octubre de 2004, recurso 398372002, 24 de octubre de 2000 recurso 8135/1994 y de 7 de mayo de 1992 de la Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ recurso 14/1991) que el artículo 102 implica la tramitación de un procedimiento distribuido en dos fases, en primer lugar la apertura del expediente a tramitar conforme a las disposiciones legales del título VI de la Ley 30/1992 en la que interviene el órgano consultivo correspondiente ; y una fase posterior que es resolutive de la pretensión de declaración de nulidad del acto. Si no existe ese trámite previo porque la Administración ha hecho dejación de su obligación de dar respuesta a esa petición, de forma que existe un acto presunto, lo que se valora en fase jurisdiccional es la denegación de esa apertura y el objeto del proceso no es la nulidad sustantiva de la causa alegada, sino la necesidad de que se tramite ese expediente y se pronuncie la Administración al respecto. Porque no es posible conseguir en la Jurisdicción un pronunciamiento directo sobre la nulidad del acto cuya revisión se pretende en vía administrativa.

En el caso de autos, la solución a adoptar debe ser la misma, es decir, la estimación del recurso en el sentido de anular la resolución presunta impugnada a fin de que la Administración incoe el procedimiento de revisión previsto en el artículo 102 de la ley 30/1992, procedimiento en el que habrá de pronunciarse sobre la eventual concurrencia de los motivos de nulidad alegados respecto del acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939, por el que se aprobó la agregación del municipio de San Lorenzo al de Las Palmas de Gran Canaria».

Por tanto, la ejecución de dicha sentencia implica la obligación para la Administración insular de tramitar y resolver el expediente de revisión de oficio solicitado, pero no prejuzga el sentido estimatorio o desestimatorio de la declaración de nulidad que se pretende.

5. Otra cuestión relevante para la resolución de este asunto, es determinar si el expediente de revisión de oficio incurre en caducidad, por el transcurso de más de tres meses entre su incoación y resolución.

Debe tenerse en cuenta que el expediente de revisión de oficio se inicia a instancia de la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica y del Municipio de San Lorenzo

Siendo un expediente de revisión de oficio iniciado a instancia de parte, no se produce la caducidad por el transcurso del plazo máximo de resolución, sino la ficción jurídica de entender desestimada presuntamente la solicitud, sin perjuicio de la obligación de la Administración Pública de resolver expresamente la solicitud, por ser esta una obligación ineludible, aun habiéndose producido silencio administrativo negativo.

Así resulta del art. 102.5 y 42 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común:

«Art. 102.5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».

«Art. 42.1 La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación».

Por tanto, el transcurso del plazo máximo de tres meses entre la iniciación y la resolución, al ser un expediente de revisión de oficio iniciado a instancia de parte no

produce la caducidad, sino su desestimación presunta. Nada obsta a que se pueda resolver tardíamente el expediente de revisión de oficio, ya que la Administración nunca queda exenta del deber de resolver expresamente todas las solicitudes y no queda vinculada por el sentido del silencio administrativo producido.

6. El expediente de revisión de oficio tiene por objeto declarar la nulidad de un acto que incurre en graves vicios de fondo o forma, de acuerdo a la enumeración exhaustiva de las causas de nulidad recogidas en el art. 62 de la Ley 30/1992.

Dado que la Ley Municipal de 1935 en la que pretende fundamentarse la revisión de oficio (en conexión con el art. 3.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura), fue derogada por normas posteriores (en la actualidad está vigente la Ley de Bases de Régimen Local, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias y el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales) la anulación del acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1939 no produciría el efecto automático de desagregar el municipio de San Lorenzo del municipio de Las Palmas de Gran Canaria, porque la cuestión relativa a la alteración de los términos municipales ha cambiado de marco legal y la Ley 52/2007 no ampara la revisión de actos administrativos de legalidad ordinaria distintos a penas o sanciones de carácter personal.

En este contexto cobra sentido el art. 106 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, cuando señala:

«Artículo 106. Límites de la revisión.

Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».

En definitiva, el tiempo transcurrido desde el acto que se pretende declarar nulo, así como los perjuicios que se pueden causar al municipio de Las Palmas de Gran Canaria (tal y como ha manifestado en sus alegaciones el Ayuntamiento) y el marco legal actualmente vigente para la alteración de términos municipales junto a la falta de cobertura para la revisión que se pretende en la Ley 52/2007, operan, en todo caso, como límites a la revisión de oficio solicitada, no procediendo, en consecuencia, la declaración de nulidad pretendida.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, de carácter desestimatorio, resulta conforme a Derecho, si bien deberán completarse los fundamentos jurídicos de la Resolución que se adopte, con la inclusión de los razonamientos contenidos en el Fundamento III de este Dictamen.