



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de enero de 2023.

Dictamen solicitado por Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Agaete en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio cuya finalidad es la declaración de nulidad del acuerdo plenario de 19 de julio de 2016 por el que se procede a la ratificación del convenio urbanístico de planeamiento y gestión suscrito por el Alcalde-Presidente de dicho municipio y la entidad mercantil (...), así como del acto de suscripción del mismo efectuado el 25 de abril de 2016 por el Alcalde del Ayuntamiento de Agaete y del propio Convenio Urbanístico de Planeamiento y Gestión (EXP. 482/2022 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio, incoado por el Ayuntamiento de Agaete, y cuya finalidad es la declaración de « (...) nulidad de pleno derecho del acuerdo plenario de fecha 19 de julio de 2016, relativo a la ratificación del Convenio Urbanístico de Planeamiento y Gestión, suscrito el 25 de abril de 2016 entre el Ayuntamiento de Agaete y la entidad mercantil (...) y (...) del acto de suscripción del mismo efectuada el 25 de abril de 2016 por el Alcalde del Ayuntamiento de Agaete y la entidad mercantil (...), y del propio Convenio Urbanístico de Planeamiento y Gestión (...) » -apartado primero de la parte dispositiva-.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y su preceptividad, resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y el art. 106.1 de la

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). Norma esta última que resulta de aplicación al amparo de lo previsto en la Disposición Transitoria tercera, letra b), de aquella Ley: *«los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta»*.

3. Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al derecho procedimental aplicable.

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el dictamen n.º 156/2017, de 11 de mayo, en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fueron dictados los actos administrativos -25 de abril y 19 de julio de 2016- cuya revisión de oficio ahora se pretende -2022-, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en adelante, LRJAPPAC- (norma que estaba vigente en la fecha en la que fueron dictados los actos cuya nulidad se pretende).

3.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del

procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP (art. 106). Y todo ello al amparo de lo establecido en la ya mencionada Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP -año 2022-; por lo que resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus dictámenes n.º 317/2017, de 20 de septiembre y n.º 149/2021, de 31 de marzo, al señalar que *«la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor»* (apartado tercero del Fundamento I).

Una vez sentado lo anterior, debemos formular las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de las Entidades locales.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el art. 53 de la LRBRL, que permite a las Corporaciones Locales 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.

De igual manera, los arts. 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación estatal nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 de la LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos, permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar 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 art. 47.1 LPACAP.

Este precepto no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las

normas recogidas en el Título IV de la LPACAP [*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*], con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento de revisión de oficio se incoa mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Agaete, de 5 de mayo de 2022, por el que se propone declarar la nulidad *« (...) del acuerdo plenario de fecha 19 de julio de 2016, relativo a la ratificación del Convenio Urbanístico de Planeamiento y Gestión, suscrito el 25 de abril de 2016 entre el Ayuntamiento de Agaete y la entidad mercantil (...)»*. Todo ello con fundamento en las variadas causas de nulidad esgrimidas por la Administración municipal [letras e), f) y g) del art. 62 LRJAP-PAC].

Por otro lado, consta acreditada la firmeza en vía administrativa de las resoluciones cuya nulidad se pretende. Circunstancia, además, que no es negada por la propia Administración. En consecuencia, se trata de actos que han puesto fin a la vía administrativa *ex art. 52.2 LRBRL* y, que, por tanto, son susceptibles de revisión conforme a lo previsto en el art. 106.1 LPACAP.

Finalmente, la revisión instada se fundamenta en las causas previstas en las letras e), f) y g) del art. 62.1 LRJAP-PAC. A lo que habría que añadir la causa señalada implícitamente en la Propuesta de Resolución relativa a la incompetencia del Alcalde para la suscripción del convenio urbanístico de referencia [no consta *« (...) en el expediente ninguna referencia expresa a la necesaria autorización previa por parte del Pleno para que la Alcaldía hubiera podido asumir, en nombre del Ayuntamiento, obligaciones de esta naturaleza (...) »*] y que resulta reconducible a la causa establecida en la letra b) del precitado art. 62.1 LRJAP-PAC.

4. El órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio es el Ayuntamiento en Pleno, de conformidad con lo establecido por el art. 37, letra i) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias [*«El Pleno municipal ejercerá las competencias que le atribuye la legislación básica de régimen local y la sectorial estatal y autonómica canaria y, además, en todo caso, las siguientes: i) La revisión de oficio de sus acuerdos y disposiciones generales»*].

Asimismo, y teniendo en cuenta que la revisión de oficio tiene por objeto, además, el acto de suscripción del convenio urbanístico celebrado con fecha 25 de abril de 2016 entre el Alcalde del Ayuntamiento de Agaete y la entidad mercantil (...) con fundamento en la causa de nulidad establecida en la letra b) del art. 62.1 de la

LRJAP-PAC, se hace preciso reproducir los argumentos sostenidos por esta Institución consultiva en su Dictamen 369/2022, de 11 de octubre:

«Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio procede efectuar las siguientes observaciones.

La LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al «órgano competente» (art. 106.3). Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la LRBRL y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas recogidas en los artículos 65, 67 y 110 de la LRBRL, «los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común».

Pues bien, planteada así la cuestión, entiende este Consejo Consultivo que, frente al aparente automatismo del art. 218 del Reglamento precitado, del que se derivaría la competencia del Alcalde para revisar sus propios actos (o los dictados por otros órganos en virtud de delegación) o disposiciones administrativas, también cabe interpretar que si un órgano es competente para la aprobación de un acto o disposición administrativa, ha de serlo, igualmente, para acordar la revisión de oficio del acto o disposición general adoptado por quien no tenía competencia para ello.

En idéntico sentido se han pronunciado, entre otros, el Dictamen 199/2013, de 25 de septiembre de 2013, del Consejo Consultivo de Asturias:

«El procedimiento de revisión de oficio objeto de este Dictamen se inicia mediante Resolución de la Alcaldía de 31 de julio de 2013. Por lo que se refiere al órgano competente para proceder a la revisión de oficio, este Consejo viene afirmando que la LRJPAC no realiza una atribución concreta, sino que se limita a realizar una referencia al “órgano competente”. En el caso de entidades locales, el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, al establecer que “los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. En el supuesto examinado se pretende declarar la nulidad de dos resoluciones dictadas por Concejales Delegados que, según se razona, reconocieron determinados complementos retributivos a cuatro empleados municipales, al considerar que los actos

fueron adoptados por un órgano manifiestamente incompetente, toda vez que los mismos deben figurar en la Relación de Puestos de Trabajo, y que la aprobación de esta corresponde al Pleno. En efecto, el artículo 22.2.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina la competencia del Pleno para aprobar la Relación de Puestos de Trabajo y establecer la cuantía de las retribuciones fijas y periódicas de los funcionarios; competencia que, según dispone el apartado 4 del propio artículo, resulta indelegable. Se concluye, por tanto, que el Pleno es competente para la determinación de las retribuciones complementarias, y, en consecuencia, también para la revisión de oficio de sus propios actos en esta materia. Ahora bien, las retribuciones complementarias que se pretenden revisar han sido aprobadas por resoluciones de Concejales Delegados, y no por el Pleno, por lo que podría plantearse la duda de quién ha de ser el órgano competente para la incoación del procedimiento. De un lado, cabría considerar que, por tratarse de actos dictados por Concejales Delegados, correspondería al órgano delegante -en este caso la Alcaldía- revisar de oficio los actos que presuntamente incurran en vicios de nulidad. Alternativamente, podría considerarse que si un órgano es competente para la aprobación de un acto ha de serlo igualmente para acordar la revisión de oficio del acto adoptado por quien no tenía competencia para ello; interpretación que este Consejo estima más acertada.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta la compleja tramitación efectuada, que la supresión de los complementos retributivos fue objeto de análisis y toma en consideración en varias sesiones plenarias -órgano que aprobó su supresión mediante la interposición de una demanda por lesividad- y que la resolución de inicio del procedimiento que analizamos fue adoptada por la Alcaldía, consideramos que la resolución que ponga fin al procedimiento ha de ser adoptada por el Pleno, en cuanto órgano competente para aprobar y revisar los actos municipales referentes a la RPT».

Doctrina consultiva que se reitera en el Dictamen 68/2014, de 10 de abril, de esa misma Institución.

En conclusión, se entiende que la competencia, tanto para incoar el procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad de la disposición administrativa revisada, le corresponde al Pleno del Ayuntamiento (...) ».

Argumentos jurídicos que resultan plenamente aplicables al supuesto ahora analizado.

5. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, se entiende que el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio no está caducado.

Respecto a esta cuestión, el art. 106.5 de la LPACAP prevé que «cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo».

La caducidad de los procedimientos iniciados de oficio constituye un mecanismo que tiene por objeto imponer a la Administración el cumplimiento de los plazos en cada caso establecidos para resolver y notificar la resolución, evitando una dilación injustificada del procedimiento en perjuicio de los administrados y en detrimento de la seguridad jurídica, máxime cuando la resolución que se dicte pueda comportar efectos desfavorables para los interesados. Ello justifica que el art. 25.1.b) LPACAP expresamente establezca que, en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95 LPACAP.

Ahora bien, esta consecuencia (caducidad), no impide que en ese procedimiento se pueda acordar la suspensión por los motivos que se prevén en la propia Ley, dado que ni el art. 22 ni el citado art. 25, ambos de la LPACAP, lo impiden, con carácter general, para aquellos procedimientos que la Ley sanciona con la caducidad, ni específicamente lo prevé el art. 106 del mismo cuerpo legal para la revisión de oficio.

Así, la posibilidad de suspensión por esta causa se encuentra contemplada en el art. 22.1.d) LPACAP, que dispone:

«1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

(...)

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un 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. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento».

De esta forma, es el precepto transcrito el que habilita la suspensión del plazo a los efectos de la solicitud de dictamen al órgano consultivo, si bien cumpliendo los requisitos que al efecto se imponen.

Requisitos que se concretan en el acuerdo expreso de suspensión, pues no opera de forma automática, ya que se configura, en todo caso, como una facultad de la Administración, que puede, por tanto, ser o no ejercida, si bien, en relación con la solicitud de dictamen del órgano consultivo, el Tribunal Supremo considera eficaz

que tal suspensión se adopte en la misma solicitud de dictamen. Además, ha de ser comunicada a los interesados, así como la recepción del dictamen, ya que con ello se pone en su conocimiento, respectivamente, las fechas en que se inicia y finaliza la suspensión.

Requisitos que se cumplen en el presente expediente, toda vez que con fecha 18 de julio de 2022 se dictó Decreto de la Alcaldía por el que se acordó expresamente, entre otros extremos, *«suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del Dictamen, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos»*. Resolución que fue notificada a los interesados el día 26 de julio de 2022.

De tal modo que, habiéndose incoado el procedimiento de revisión de oficio el día 5 de mayo de 2022, y acordándose su suspensión el día 18 de julio de 2022, el plazo legal de los seis meses establecido en dicho art. 106.5 de la LPACAP no se ha superado, y, por ende, el procedimiento no se encuentra caducado.

Por último, tampoco puede obviarse que, si bien los órganos consultivos no constituyen administración activa, como se ha señalado reiteradamente en la doctrina de este Consejo Consultivo, su dictamen se inserta en todo caso dentro del procedimiento de revisión de oficio como un trámite preceptivo y necesario a efectos de poder dictar la resolución finalizadora de tal procedimiento. En esta medida, la emisión de dictamen también computa dentro del plazo de tal procedimiento y no al margen de éste.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1.- Con fecha 25 de abril de 2016 el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Agaete y la entidad (...) suscriben convenio urbanístico en los términos y con el contenido que se deduce de los folios 28 a 39 del expediente -documento n.º 4-.

2.- Con fecha 19 de julio de 2016 el Pleno del Ayuntamiento de Agaete acuerda -por unanimidad- ratificar el precitado convenio urbanístico de Planeamiento y Gestión suscrito el día 25 de abril de 2016.

3.- Mediante Providencia de Alcaldía de 6 de abril de 2022 (corregida con fecha 20 de abril de 2022) se insta la emisión de informe de la Secretaría Municipal

respecto a la posible nulidad del acuerdo plenario suscrito, así como del procedimiento a seguir para declarar tal nulidad.

Este informe es evacuado con fecha 25 de abril de 2022.

Asimismo, consta en el expediente la emisión de informe jurídico externo de 18 de abril de 2022 -folios 72 a 78-.

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1.- Con fecha 5 de mayo de 2022 el Ayuntamiento de Agaete adopta acuerdo plenario por el que se incoa « (...) expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad del acuerdo plenario de fecha 19 de julio de 2016, relativo a la ratificación del Convenio Urbanístico de Planeamiento y Gestión, suscrito el 25 de abril de 2016 entre el Ayuntamiento de Agaete y la entidad mercantil (...)».

La revisión de oficio se plantea con fundamento en las causas de nulidad previstas en las letras e), f) y g) del art. 62 LRJAP-PAC, como ya se ha indicado anteriormente.

Asimismo, se acuerda «suspender la ejecución del acto objeto de revisión por ser lesivo para los intereses municipales según el informe jurídico de fecha 18 de abril de 2022 y, por tanto, por los perjuicios de imposible o difícil reparación que podría generar».

Dicho acuerdo plenario consta debidamente notificado a la entidad (...).

2.- Con fecha 11 de mayo de 2022 el representante de la empresa (...) se persona en las actuaciones, interesando -entre otras cuestiones- la ampliación del plazo otorgado para formular alegaciones.

3.- Mediante Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 602/2022, de 13 de mayo de 2022, se concede una ampliación del plazo inicialmente otorgado para el cumplimiento del trámite de audiencia -por un periodo máximo de 7 días hábiles-, se estima la petición de acceso al expediente, y se comunica al interesado que el procedimiento será instruido por la Secretaría General y por la Oficina Técnica Municipal.

Dicho Decreto consta debidamente notificado al interesado.

4.- Con fecha 17 de julio de 2022 se dicta Decreto de la Alcaldía n.º 2022-0921, por el que se resuelve lo siguiente:

« (...) Dar por finalizado el plazo del trámite de audiencia concedido al interesado por considerar que:

A) Por Decreto de la Alcaldía 0602 de fecha 13 de mayo de 2022 se concedió al interesado una ampliación del plazo inicialmente acordado hasta el máximo permitido por la ley.

B) Durante el trámite de audiencia concedido -y ampliado-, no se formularon alegaciones por parte del interesado más allá de los escritos y las cuestiones planteadas (...), los cuales han sido respondidos y atendidos con celeridad y diligencia por esta Administración, y siempre de forma clara y precisa.

C) No se ha suspendido el plazo de audiencia concedido, toda vez que no se han dado ninguno de los supuestos de suspensión automática del artículo 22.2 LPAC. En efecto, como ya se indicó en su momento, la recusación genérica e indeterminada planteada en varios de sus escritos es manifiestamente infundada y debe tenerse por no promovida, ya que ni identifica a la persona frente a la que se dirige, ni mucho menos expresa los hechos concretos en que se funda dicha pretensión».

Consta en el expediente la notificación de este decreto de Alcaldía a la empresa (...).

5.- Con fecha 26 de julio de 2022 el representante legal de la empresa interesada formula recurso de reposición contra el Decreto de Alcaldía n.º 921/2022, de 17 de julio, instando, asimismo, su suspensión cautelar.

6.- Mediante Decreto de Alcaldía n.º 1013/2022, de 3 de agosto de 2022, se acuerda inadmitir a trámite el precitado recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la empresa (...) [*« (...) por tratarse de un acto no susceptible de recurso y por carecer manifiestamente de fundamento»*], desestimando, asimismo, la petición de suspensión cautelar interesada por el recurrente.

No consta en el expediente remitido que dicho Decreto de Alcaldía haya sido objeto de impugnación jurisdiccional.

7.- Con fecha 5 de agosto de 2022 se emite Informe-Propuesta de Resolución de la Secretaría municipal en la que se plantea la revisión de oficio y, por ende, la declaración de *« (...) nulidad de pleno derecho del acuerdo plenario de fecha 19 de julio de 2016, relativo a la ratificación del Convenio Urbanístico de Planeamiento y Gestión, suscrito el 25 de abril de 2016 entre el Ayuntamiento de Agaete y la entidad mercantil (...), por los motivos expuestos en el informe de esta Secretaría de fecha 25 de abril de 2022 y en el*

acuerdo de inicio del expediente revisión de oficio de fecha 5 de mayo de 2022, y que se tienen aquí por reproducidos a todos sus efectos».

8.- Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 5 de septiembre de 2022, la Alcaldesa-Presidenta de la Corporación Municipal solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC].

7.- Con fecha 13 de octubre de 2022 se emite Dictamen n.º 381/2022 del Consejo Consultivo de Canarias por el que se ordena retrotraer las actuaciones en los siguientes términos:

«Una vez examinado el contenido del expediente de revisión de oficio remitido a este Consejo Consultivo se advierte la existencia de circunstancias que impiden la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto a la cuestión de fondo. En este sentido, procede realizar las siguientes consideraciones jurídicas.

En primer lugar, resulta necesario aclarar el objeto del presente procedimiento revisor. A este respecto se ha de advertir que, si bien la Propuesta de Resolución plantea la declaración de nulidad -única y exclusivamente- del acuerdo plenario de 19 de julio de 2016, alegando -a tal efecto- diversos vicios de legalidad -formal y sustantiva- que afectarían al convenio urbanístico suscrito por el Alcalde-Presidente de la Corporación municipal el día 25 de abril de 2016, sin embargo, dicha pretensión revisora no se extiende, como resultaría razonable, a la actuación administrativa del Alcalde y al propio convenio urbanístico. En atención a tales circunstancias, se hace preciso concretar si el presente procedimiento de revisión de oficio se extiende, además, al propio acto de suscripción del convenio urbanístico por parte de la Alcaldía.

En segundo lugar, se llama la atención sobre el hecho de que la Propuesta de Resolución no se pronuncia respecto a la aplicabilidad o no de los límites a la revisión de oficio consagrados en el art. 110 LPACAP, omitiendo, de esta manera, la necesaria fundamentación jurídica y/o motivación de la decisión finalmente adoptada por la Administración municipal [art. 35.1, letra b) LPACAP]; lo que impide que este Organismo Consultivo pueda emitir, razonablemente y en las debidas condiciones, un pronunciamiento jurídico sobre el fondo del asunto (sin que, por otra parte, le sea dable a este Consejo Consultivo sustituir al órgano instructor en el ejercicio de las funciones que le son propias, como es el caso de la necesaria fundamentación de su Propuesta de Resolución).

A la vista de lo anteriormente expuesto, se entiende que procede retrotraer las presentes actuaciones a fin de que sean subsanadas tales deficiencias. A continuación, y previo trámite de audiencia a los interesados, se habrá de elevar a este Consejo Consultivo

de Canarias la correspondiente Propuesta de Resolución que será dictaminada en los términos que procedan».

8.- Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 1473/2022, de 8 de noviembre de 2022, se ordena « (...) la retrotracción de las actuaciones administrativas del expediente n.º 896/2022 relativo a la revisión de oficio del convenio urbanístico suscrito con la entidad mercantil (...), hasta el momento procesal del Informe-Propuesta de resolución a emitir por el Secretario General».

9.- Con fecha 21 de noviembre de 2022 se formula Informe-Propuesta de Resolución de la Secretaría General, por la que se declara « (...) la nulidad de pleno derecho del acuerdo plenario de fecha 19 de julio de 2016, relativo a la ratificación del Convenio Urbanístico de Planeamiento y Gestión, suscrito el 25 de abril de 2016 entre el Ayuntamiento de Agaete y la entidad mercantil (...) y, por ende (...), del acto de suscripción del mismo efectuada el 25 de abril de 2016 por el Alcalde del Ayuntamiento de Agaete y la entidad mercantil (...), y del propio Convenio Urbanístico de Planeamiento y Gestión todo ello por los motivos expuestos en el informe de esta Secretaría de fecha 25 de abril de 2022 y en el acuerdo de inicio del expediente revisión de oficio de fecha 5 de mayo de 2022, y que se tienen aquí por reproducidos a todos sus efectos».

10.- Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 2 de diciembre de 2022, la Alcaldesa-Presidenta de la Corporación Municipal solicita, nuevamente, la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC].

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Organismo consultivo plantea « (...) la declaración de nulidad de pleno derecho tanto del acuerdo plenario de fecha 19 de julio de 2016 de ratificación del Convenio Urbanístico de Planeamiento y Gestión, como del acto de suscripción del mismo efectuada el 25 de abril de 2016 por el Alcalde del Ayuntamiento de Agaete y la entidad mercantil (...), como del propio Convenio Urbanístico de Planeamiento y Gestión (...) » -véase, en este sentido, lo dispuesto, tanto en la Consideración Jurídica primera como en el apartado primero de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución-.

2. Conviene comenzar precisando que la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización ciertamente excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión judicial, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto. De aquí que cualquier vicio jurídico no permite acudir sin más a la revisión de oficio, lo que

sólo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, en una serie de supuestos que han de ser objeto de interpretación restrictiva, sin que pueda convertirse en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos firmes, como ya indicamos, entre otros, en nuestro Dictamen 170/2018, de 26 de abril.

Como reiteradamente ha señalado este Consejo Consultivo, ha de advertirse, ante todo, que la revisión de oficio es una vía extraordinaria contra actos que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, 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. Por ello, debe ceñirse la revisión de oficio a las causas tasadas del art. 47.1 LPACAP (antes art. 62.1 LRJAP-PAC) cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva, sin que sea ésta una vía de impugnación de actos anulables.

A mayor abundamiento, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo seguida por este Consejo Consultivo, los actos administrativos firmes sólo pueden expulsarse del ordenamiento jurídico cuando se produzca la nulidad radical, esto es, mediante la aplicación rigurosa que debe verificarse de la revisión de oficio prevista en el art. 106.1 LPACAP. Por ello, es preciso tener en cuenta la naturaleza extraordinaria del procedimiento revisor con arreglo a las causas estrictamente tasadas recogidas en la legislación aplicable.

La finalidad de dicho procedimiento no es otra que evitar que en el ordenamiento jurídico existan actos administrativos que, estando afectados por alguna causa de nulidad de pleno derecho, no hayan sido recurridos en plazo, pudiendo iniciarse el procedimiento de oficio por propia iniciativa de la Administración Pública afectada o bien solicitar entonces el interesado a la Administración que declare de oficio la nulidad de un acto administrativo.

3. En el presente caso, la revisión de oficio -instada por el Ayuntamiento de Agaete-, se fundamenta en las causas de nulidad de pleno derecho previstas en las letras e), f) y g) del art. 62.1 LRJAP-PAC, tal y como se indica expresamente en el informe emitido por la Secretaría General con fecha 25 de abril de 2022 (art. 88.6 de la LPACAP). A lo que habría que añadir la causa señalada implícitamente en la Propuesta de Resolución relativa a la incompetencia del Alcalde para la suscripción del convenio urbanístico de referencia [no consta « (...) en el expediente ninguna referencia expresa a la necesaria autorización previa por parte del Pleno para que la

Alcaldía hubiera podido asumir, en nombre del Ayuntamiento, obligaciones de esta naturaleza (...) »] y que resulta reconducible a la causa establecida en la letra b) del precitado art. 62.1 LRJAP-PAC.

Pues bien, ante tal multiplicidad de causas de nulidad esgrimidas por la Administración municipal, y aplicando *mutatis mutandis* el mismo criterio sostenido por este Consejo Consultivo en materia de resoluciones contractuales y revisión de oficio de actos administrativos [véase en este sentido el Dictamen 46/2022, de 3 de febrero, con cita del Dictamen 63/2020, de 18 de febrero: « (...) resulta de aplicación la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 88/2019, de 13 de marzo; 263/2018, de 6 de junio; y 60/2016, de 10 de marzo), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes»], se entiende que procede analizar, en primer término, la causa de nulidad prevista en el art. 62.1, letra e) LRJAP-PAC, al ser considerada como la primera en aparecer en el tiempo.

4. En lo que concierne a la primera de las causas de nulidad invocadas por parte del Ayuntamiento de Agaete, esto es, la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido encaminado a la suscripción del convenio urbanístico de referencia ex art. 62.1, letra e) LRJAP-PAC, resulta oportuno reproducir la doctrina que, de modo reiterado, ha establecido este Consejo Consultivo de Canarias respecto a la invocada causa de nulidad.

Así, en nuestro Dictamen 593/2021, de 16 de diciembre, se razona lo siguiente en relación con la causa de nulidad ahora analizada:

« (...) el art. 62.1 en este apartado e) contempla un supuesto de infracción procedimental que provoca la nulidad de pleno derecho. De acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el motivo de prescindir absolutamente del procedimiento establecido no hace referencia a todos aquellos actos que sean dictados incurriendo en un vicio procedimental -actos que por regla general serán simplemente anulables- sino solo a aquellos cuya omisión haya tenido lugar con olvido total del procedimiento legalmente establecido. Este olvido total y absoluto del procedimiento establecido tampoco se identifica en todos los casos con la ausencia de todo procedimiento, pues normalmente se produce un cierto iter procedimental, por rudimentario que éste sea, en el actuar de los órganos administrativos. La expresión legal hay que referirla pues no sólo al supuesto en que el acto se produce sin la instrucción previa de procedimiento alguno sino también a la omisión de los trámites esenciales, integrantes de un procedimiento determinado, y a aquellos casos en que la Administración ha observado un procedimiento

total y absolutamente distinto al concreto establecido en la Ley (SSTS de 21 de marzo de 1988, 29 de junio de 1990, 31 de enero de 1992, 28 de diciembre de 1993, 15 de junio de 1994, 17 de noviembre de 1998, 17 de marzo de 2000, entre otras)».

Razonamientos jurídicos que se plasman, nuevamente, en el Dictamen 532/2021, de 9 de noviembre:

“ (...) a propósito del art. 62.1.e) LRJAP-PAC, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre, con cita en el Dictamen 8/2021, de 15 de enero (que a su vez recuerda el 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios «total y absolutamente» impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

Nuestra doctrina ha venido así a acoger una jurisprudencia que había perfilado con toda claridad las pautas interpretativas con arreglo a las cuales ha de aplicarse el art. 47.1 e) LPACAP, de tal manera que sólo cabe entender que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en los supuestos siguientes: a) cuando se ha aplicado un procedimiento diferente en lugar de aquél, b) cuando ha habido una ausencia total de trámites, o, llegado ya el caso extremo, c) cuando se ha omitido algún trámite de naturaleza esencial”».

5. En el supuesto analizado se considera que concurre la causa de nulidad aducida por la Administración Pública.

Ciertamente, como se pone de manifiesto en la Propuesta de Resolución de 11 de noviembre de 2022 -con cita expresa del informe de la Secretaría General de 25 de abril de 2022 (art. 88.6 de la LPACAP)-, *« (...) el acto objeto de revisión fue dictado*

prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 62.1 e) LRJPAC] toda vez que, además de no constar en el expediente ninguna referencia expresa a la necesaria autorización previa por parte del Pleno para que la Alcaldía hubiera podido asumir, en nombre del Ayuntamiento, obligaciones de esta naturaleza, se omitieron todos los trámites esenciales, esto es:

- *Se omitió el periodo de información pública de 20 días mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia, exigido en los apartados 1 y 2 del artículo 237 Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TROTENC), con lo que el texto del convenio cuya ratificación se acordó no pudo tener en cuenta las eventuales alegaciones que previsiblemente se hubieran formulado por los interesados ni, por ende, las modificaciones del texto a que hubieren dado lugar.*

- *Se omitieron los informes técnicos (aspectos urbanísticos), jurídicos (aspectos procedimentales ex art. 172 ROF) y económicos (valoraciones ex art. 236.4 TROTENC).*

- *Se omitieron los informes del Secretario y del Interventor, toda vez que el acuerdo plenario de ratificación exigía el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros tal como se infiere de los artículos 22.2 c) y 47.2 II) LRBRL, con lo que en estos casos sería preceptivo el informe del secretario (arts. 54.1 b) TRRL y 173.1 b) del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales -ROF-) y del Interventor (arts. 173.1 b) ROF y 4.1 h del entonces vigente Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional).*

- *No consta la anotación del convenio en el registro de convenios administrativos urbanísticos del Ayuntamiento, tal y como exige el artículo 238 TROTENC».*

De esta manera, y en unión de criterio con lo sostenido por la Propuesta de Resolución y los diversos informes evacuados a lo largo de la instrucción del procedimiento administrativo (significativamente, el emitido por la Secretaría General de la Corporación Municipal), se aprecia la evidente omisión de los trámites esenciales del procedimiento necesarios para suscribir el Convenio y, en consecuencia, la concurrencia de la causa de nulidad esgrimida por el Ayuntamiento de Agaete [art. 62.1, letra e) LRJAP-PAC] para fundamentar la revisión de oficio del convenio urbanístico suscrito con fecha 25 de abril de 2016 -lo que hace innecesario el análisis de las restantes causas de nulidad invocadas en la Propuesta de Resolución-.

6. Por lo demás, no resultan aplicables los límites a la revisión de oficio consagrados en el art. 110 LPACAP, tal y como se razona en el expediente administrativo tramitado.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se considera que es ajustada a Derecho en los concretos términos descritos en el Fundamento IV del presente Dictamen.