Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de septiembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pájara en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio de la Licencia Municipal 17/2012 O.T. otorgada a favor de (...) por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión de 13 de enero de 2020, para llevar a cabo la ocupación privativa de cierta trazada de terreno ubicada en las proximidades del edificio (...), sito en la calle (...) de Morro Jable, T.M. de Pájara (EXP. 371/2023 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 Pájara y que tiene por objeto declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión de 13 de enero de 2020, por el que se autorizó la utilización privativa de 102,25 m^2 del dominio público local situado en las proximidades del inmueble conocido como Edificio *(...)*, sito en la calle (...) n.º 9 (esquina c/ (...)) de Morro Jable, al encontrarse el objeto de dicho acuerdo incurso en la causa de nulidad contenida en el apartado f) del art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo 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,

[*] **Ponente: Sr. Suay Rincón.**

LCCC), en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, LRBRL) y el art. 106.1 LPACAP.

3. Respecto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de la Entidades locales, la revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el art. 53 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 conduce, así, pues, a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 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 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. 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.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento administrativo de revisión se incoa de oficio por el Ayuntamiento de Pájara, con fundamento en la causa de nulidad prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, resultando acreditada la firmeza

en vía administrativa de la resolución cuya nulidad se pretende -firmeza que se constata en este caso al tratarse de un acto otorgado en el año 2020 que no fue recurrido-.

4. El art. 31.1.o) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (en adelante, LMC), atribuye al Alcalde la revisión de oficio de sus propios actos nulos. Los actos dictados por la Junta de Gobierno Local por delegación se consideran dictados por el órgano delegante (arts. 9.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y 32 LMC).

5. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP prevé que *«5. 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. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».*

El presente procedimiento se inicia de oficio por Resolución 2864/2023 de 2 de junio. La Administración inicia un procedimiento de revisión de oficio que va dirigido a anular el acto de otorgamiento de la licencia, por recaer sobre un bien que erróneamente consideró de dominio público.

El transcurso del plazo máximo de seis meses producirá la caducidad del procedimiento en el procedimiento iniciado de oficio por el Ayuntamiento.

II

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

1.- En sesión de 3 de junio de 2019 la Junta de Gobierno Local, por unanimidad de sus miembros acordó conforme a las prescripciones de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas, de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos y otras medidas administrativas complementarias, conceder a (...) Licencia Definitiva para la apertura de un *«Centro Privado de Educación Infantil»* establecimiento dedicado al ejercicio conjunto por la interesada de las actividades económicas de *«Guardería y Enseñanza Infantil Exclusivamente»* y Jardines de Recreo.

2.- En sesión de 13 de enero de 2020 por la Junta de Gobierno Local, se concede a la Sra. (...) licencia municipal (*sic*: autorización) para llevar a cabo la utilización privativa de 103,25 m^2 del dominio público local programada en las proximidades del inmueble conocido como Edificio (...) sito en la c/ (...).

3.- Con Registro de Entrada n.º 18268 el 13 de octubre de 2021, se solicita por la interesada la anulación del cobro de la tasa de los ejercicios 2020 y 2021, debido a que el suelo ocupado no forma parte de un vial público o no al menos de suelo propiedad del Ayuntamiento, por lo que el cobro de la referida tasa no se ajusta a derecho.

4.- El 26 de enero de 2022 se presenta escrito por la representación de la entidad (...) mediante el que se solicita asimismo, dada su condición de titular del bien, que se proceda a la anulación de los recibos dando de baja también a (...) en el registro de deudores de la Hacienda Municipal.

5.- Obra en el expediente informe de la Técnico de Gestión Patrimonial de fecha 10 de marzo de 2023 en el que se hace constar que, examinado el Libro de Inventario de Bienes, Derechos y Acciones del Ayuntamiento de Pájara, pendiente de su revisión anual por parte de la Corporación, figura inscrita la Calle (...), en Morro Jable, pero consultado el trazado de la misma no incluye el terreno al que se refiere la licencia (*sic*), por lo que dicho tramo no se encuentra inventariado.

6.- Por el Arquitecto Municipal con fecha 17 de marzo de 2022 se emite informe técnico en el que se hace constar lo siguiente:

«5.- Aunque aparentemente esta franja de terreno ha sido acondicionada como peatonal abierto al público y por donde tienen acceso los locales y huecos de luz las viviendas de la edificación residencial, no se ha localizado título de propiedad a nombre del Ayuntamiento y como argumenta el interesado, y denotan los indicios indicados anteriormente, se puede considerar que el suelo que ocupa este espacio pertenece a la propiedad original donde se edificó el conjunto residencial, siendo espacios libres privados de la finca original, fuera de lo que puede considerarse afecto al uso público de sistema general de infraestructuras existente».

7.- El 28 de marzo de 2023 se solicita informe jurídico sobre la necesidad de promover expediente de revisión de oficio del expediente 17/2012 OT, el cual se emite por la Técnico de Administración General considerando la necesidad de promover dicho expediente el 26 de abril y 31 de julio de 2023, con nota de conformidad del Secretario General.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido a esta Institución consultiva las siguientes actuaciones:

1.- Por Decreto de la Alcaldía n.º 2864/2023, de 2 de junio, se inicia procedimiento en orden a la revisión de oficio de la Licencia Municipal 17/2012 O.T., otorgada por la Junta de Gobierno Local, en sesión de 13 de enero de 2020 y a través de la que se autorizó la utilización privativa de 103,25 m^2 del dominio público local situado en las proximidades del inmueble conocido como Edificio *(...)*, sito en la c/ (...) n.º 9 (Esquina c/ (...)) de Morro Jable (T.M. Pájara), al encontrarse incursa en la causa de nulidad contenida en el apartado f) del art. 47.1 LPACAP.

2.- La anterior resolución se notifica a la interesada por un plazo de quince días para que pueda realizar alegaciones. La interesada no efectúa alegaciones.

3.- El 31 de julio de 2023 la Técnico de Administración General realiza diligencia de corrección de error material cometido en el informe suscrito el 26 de abril de 2023.

4.- Se emite nota de conformidad por el Secretario General en relación con el informe de la Técnico de Administración General de 26 de abril de 2023 y la diligencia de corrección de 31 de julio de 2023.

5.- Se emite la Propuesta de Resolución de la Alcaldía al procedimiento de revisión de oficio de la licencia municipal 17/2012 O.T, por la que se declara nula de pleno derecho la Licencia Municipal 17/2012 O.T otorgada a favor de (...) por Acuerdo tomado por la Junta de Gobierno Local en sesión de 13 de enero de 2020, para llevar a cabo la ocupación privativa de cierta trozada de terreno ubicada en las proximidades del inmueble conocido como Edificio *(...)*, sito en la c/ (...) n.º 9 (Esquina c/ (...)) de Morro Jable, considerando que ésta se encuentra incursa en la causa de nulidad prevista en el apartado f) del art. 47.1 LPACAP, con los efectos subsiguientes de restablecimiento al estado precedente del inmueble citado, sin reconocer derecho de indemnización por no existir daño efectivo.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado 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 sólo 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 Consultivo 302/2018, de 29 de junio, y 430/2017, de 14 de noviembre, que a su vez reiteran otros pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

2. La causa esgrimida para la revisión de oficio de la licencia urbanística otorgada por el Ayuntamiento de Pájara es la prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, esto es, actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

Pues bien, respecto a esta causa de nulidad hemos tenido ocasión de señalar lo siguiente (véase el Dictamen 51/2022, de 4 de febrero, con cita de los anteriores Dictámenes 299/2021, de 27 de mayo y 100/2021, de 9 de marzo):

«Como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de mayo de 2012 (RC7113/2010): "los supuestos de nulidad, y este en particular, han de ser objeto de interpretación restrictiva, para no convertir la revisión excepcional de actos firmes por nulidad en un debate ordinario de legalidad común, en contra de la finalidad y razón de ser de la figura. El precepto no puede interpretarse en el sentido de que cualquier percepción de un beneficio monetario cuando no se dan los requisitos legales para ello pueda devenir en acto nulo, pues en ese caso no habría práctica diferencia entre los actos radicalmente nulos y los anulables; debe ser interpretado en consonancia con el resto de supuestos, que prevén actos de contenido imposible, constitutivos de delito, dictados con manifiesta incompetencia, esto es, vicios que afectan a carencias radicales y esencialísimas del acto. El precepto da respuesta a un supuesto de nulidad que no venía contemplado en la antigua Ley de Procedimiento de 1958 y que venía siendo reclamado por la doctrina, para dar cabida a casos no expresamente previstos en la antigua regulación pero de flagrante irregularidad en los que se otorgan nombramientos, concesiones, facultades de obrar, o se constituyen situaciones jurídicas, en ausencia de los más elementales elementos constitutivos de quien los recibe, tal como el reconocimiento a un menor de derechos que exigen la mayor edad, nombramiento para un cargo sin poseer el título correspondiente, etc.".

En otros términos, no basta aducir cualquier género de incumplimiento para que la revisión de oficio pueda prosperar al amparo de esta causa de nulidad de pleno derecho. No es suficiente que se haya desatendido la observancia de un requisito necesario para la adquisición de un derecho o de una facultad y ha de tratarse, por consiguiente, del incumplimiento de un verdadero requisito de carácter esencial.

Así pues, no basta que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento Jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición, no cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos sean necesarios para la adquisición del derecho.

Por tanto, el art. 47.1.f) LPACAP no considera que baste la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste ha de ser esencial. Con esta exigencia el art. 47.f) LPACAP impide que se califique de nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el ordenamiento jurídico, sino sólo a aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiestamente y con palmaria evidencia de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho.

El texto del art. 47.1.f) LPACAP nos lleva pues a distinguir entre «requisitos esenciales» y «requisitos necesarios». Si dentro de los primeros se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la medida en que dicha ilegalidad se funda siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico.

En definitiva, el art. 47.1.f) LPACAP debe ser interpretado restrictivamente, porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo. Por todas estas razones debe reservarse la expresión «requisitos esenciales» para aquellos vicios jurídicos en que el acto carece, no de cualquier requisito legal, sino de aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida; de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma.

Por lo tanto y en relación con esta última condición, como ya adelantábamos en el DCC 117/2021, de 11 de marzo, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos se exijan para la validez del acto que determina la adquisición del derecho, sino que 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» (Dictámenes del Consejo de Estado 2.454/1994, 5.577 y

5.796/1997, 1.530/2002, 741/2004, entre otros), que sólo revestirán tal carácter cuando constituyan los presupuestos inherentes a la estructura definitoria del acto (Dictámenes del Consejo de Estado 351/1996, 5.796/1997 y 2.347/2000, entre otros).

Así, sólo podrán considerarse esenciales aquellos requisitos cuya concurrencia sea imprescindible para la configuración del derecho en cuestión. Tales condiciones han de venir definidas de manera conforme a la ley y su infracción afectar de modo grave tanto a la "estructura esencial del acto administrativo como al precepto legal vulnerado" (Dictamen del Consejo de Estado 842/1996) (DCC 117/2021).

Así pues, serán esenciales cuando constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del acto, irreconocible sin ellos, o bien que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada, esto es, sólo aquellos que le son realmente inherentes al acto y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida, de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma».

3. Trasladadas las precedentes consideraciones al supuesto sometido ahora a nuestro dictamen, la irregularidad esgrimida como causa determinante de la nulidad de pleno derecho es correcta, porque al acto autorizatorio le falta el presupuesto previo fundamental e ineludible para el necesario otorgamiento del mismo, como es la condición de dominio público del bien sobre el que se otorga el aprovechamiento especial, habiéndose otorgado la autorización por el Ayuntamiento sobre bienes ajenos de propiedad privada.

Ciertamente, es doctrina consolidada de este Consejo Consultivo que no son únicamente de índole subjetiva los requisitos esenciales indispensables para la adquisición de un derecho cuya carencia habilita el ejercicio de la potestad administrativa de revisión de oficio.

A propósito de un supuesto que sirve perfectamente como botón de muestra, manifestamos en nuestro Dictamen 547/2021, de 21 de noviembre (poco antes, asimismo, en el Dictamen 363/2021, de 19 de julio):

« (...) es patente que la resolución que nos ocupa ha otorgado el derecho a realizar actuaciones urbanísticas sin reunir requisitos esenciales, en este caso, ser titular del solar sobre las que se realizan dichas actuaciones, pues del expediente se desprende claramente que las obras se realizan en suelo no solo de titularidad municipal de naturaleza demanial, sino con la calificación de espacios libres públicos de uso dotacional (Ordenanza de Z-0). Concurre, por tanto, dicha causa de nulidad pues se carece del requisito esencial de poseer la titularidad del suelo para ostentar el derecho a realizar las obras.

Ciertamente, y centrados ahora en este supuesto, los requisitos cuyo incumplimiento puede dar lugar al ejercicio por la Administración de la potestad de revisión de sus propios actos pueden ser tanto los de carácter subjetivo como los de carácter objetivo. Con relativa frecuencia se pone el acento sobre los primeros, esto es, sobre la falta de las circunstancias personales ineludibles que han de reunir quienes ven reconocido a su favor un derecho que después se pretende remover por la vía de la revisión de oficio. Pero, con fundamento en la misma causa determinante de la nulidad de pleno derecho que ahora nos ocupa [art. 47.1.f) LPACAP], cabe también ejercer la potestad de revisión de oficio en los segundos casos antes indicados, esto es, cuando el incumplimiento de que se trata concierne a un requisito de carácter objetivo.

Nuestra propia doctrina ofrece manifestaciones abundantes en este sentido (por ejemplo, entre los más recientes, cabría citar dictámenes como el 493/2018, a propósito de la falta de carácter de «vehículo histórico» de una autocaravana; o, en el mismo sector del urbanismo que ahora nos ocupa, el 278/1919 (sic: 2019), sobre la falta de condición de «solar» de un terreno para una gasolinera). A los efectos que ahora nos conciernen, los incumplimientos pueden ser tanto o más graves en tales casos, al menos, en algunos sectores, como, precisamente, sucede en el ámbito de la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente».

A diferencia de aquel supuesto (licencia para la ejecución de obras en suelo público), se trata aquí del supuesto justamente inverso, esto es, lo que se pretende ahora es la revisión de una autorización para el uso y ocupación de una porción del dominio público que en realidad es de titularidad privada.

Pero, a la postre, tanto en uno como en otro caso se trata de que el suelo como soporte físico sobre el que se contempla una determinada actuación carece de la idoneidad requerida para darle el amparo.

Así, pues, en el supuesto que nos ocupa no cabe el otorgamiento de la autorización para la utilización del dominio público cuando le falta al suelo la condición demanial (extremo suficientemente acreditado en el expediente).

Y, por tanto, la falta del mencionado requisito habilita el ejercicio de la potestad administrativa de revisión de oficio por tratarse de un requisito esencial aquél del que se carece en este supuesto (del mismo modo que, si el suelo es público, tampoco cabe autorizar en él el cerramiento de un muro, como sucedía en el caso del antes citado Dictamen 547/2021).

Es conforme a Derecho, por tanto, la Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen, en cuanto a la revisión que pretende llevarse a cabo; aunque, sin perjuicio

de ello, deben efectuarse ahora sendas puntualizaciones con carácter complementario.

4. En primer lugar, en torno a la viabilidad de acordar la suspensión del procedimiento en curso por parte de la Administración actuante, ha de recordarse nuestra reiterada doctrina, recogida por ejemplo en el Dictamen 363/2021, ya antes mencionado:

«En relación con este último extremo, la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento en curso, se hace preciso señalar que este Consejo Consultivo ha venido manifestando de forma reiterada y constante en multitud de Dictámenes (por ejemplo, en el Dictamen 195/2017, de 16 de junio, cuyas consideraciones, si bien toman como referencia la legislación anterior, bajo la actual normativa reguladora de los procedimientos administrativos continúan estando vigentes) que:

"En relación con el plazo de resolución del procedimiento de revisión de oficio, es reiterada la doctrina de este Organismo que sostiene que, al tratarse de un plazo de caducidad, no cabe su suspensión. Por ello, el transcurso del plazo legalmente establecido producirá el señalado efecto, con la consiguiente necesidad de proceder a la declaración de caducidad y la adopción, en su caso, de un nuevo acuerdo de inicio del procedimiento revisor.

En este sentido, hemos señalado, entre otros, en nuestro Dictamen 48/2015, de 10 de febrero, en el que, reiterando pronunciamientos anteriores, se ha señalado lo siguiente:

`1. De conformidad con lo previsto en el art. 102.5 LRJAP-PAC, el transcurso del plazo de tres meses desde el inicio del procedimiento de revisión de oficio sin haberse dictado resolución producirá la caducidad del mismo.

Es doctrina constante de este Consejo, plasmada, entre otros en sus Dictámenes 217/2009, 236/2009, 307/2009 y 205/2010, 254/2010, 468/2012 o 204/2013, precisa que no puede evitarse el efecto ope legis del transcurso del plazo de referencia con un acuerdo de suspensión o ampliación del mismo, o bien, e indirectamente, suspendiéndose o ampliándose el plazo de resolución y notificación vía art. 42.5.c) y 6 LRJAP-PAC, respectivamente, lo que, en cualquier caso, no se ha acordado en el presente procedimiento.

En nuestros recientes Dictámenes 204/2013 y 452/2014, hemos reiterado la argumentación que fundamenta la caducidad de los procedimientos de revisión de oficio, en los siguientes términos, plenamente aplicables en esta ocasión:

`2. El precepto del art. 102.5 LRJAP-PAC no prevé que se pueda suspender o ampliar el plazo de caducidad allí establecido, ni permite considerar que pueda hacerse por la vía de la ampliación del plazo para resolver y notificar como excepción, alterándose la finalidad del precepto y aun retorciéndose u obviando su tenor literal. En consecuencia, lo relevante para

que se produzca caducidad del procedimiento es el transcurso de tres meses desde su inicio, sin más, no cabiendo su suspensión, ni la conversión de ese período de tiempo en otro, siendo justificación de esta ordenación idéntica en ambos casos, cualquiera que fuese la norma que pretendiere usarse para acordarla.

En este contexto, se recuerda que el art. 102 LRJAP-PAC a aplicar contiene la norma específica al ejercicio de la facultad de revisión, determinando sus características, incluidas las procedimentales. Concretamente, su característica esencial, conllevando la previsión de la caducidad del procedimiento revisor, es la naturaleza excepcional de tal facultad, de modo que su ejercicio ha de cumplir determinadas condiciones y respetar estrictos límites. También, por cierto, en relación con el control superior y definitivo de los órganos judiciales sobre dicho ejercicio, tanto en sí mismo considerado, como respecto a la actuación sometida a revisión.

Por eso, sólo cabe por causas tasadas que, además, han de interpretarse restrictivamente en su aplicación, sin poderse interferir u obviar el control jurisdiccional. Esto es, ha de actuarse diligente y precisamente en procura de la restauración de la legalidad eventualmente vulnerada, justificación de su previsión legal, pero asimismo con necesario respeto de la seguridad jurídica y de la exigible garantía de los interesados. Y es que supone proceder contra los propios actos, normativos o no, y tiene efectos tanto sobre derechos de los particulares, patrimonializados por éstos de acuerdo con la normativa aplicable, incluso concedidos o declarados expresamente por la propia Administración, como sobre la actuación de ésta en procura del interés general, estableciendo y ejecutando normas al respecto o en beneficio de los ciudadanos.

Todo ello, sin olvidar que se ejerce a causa de una actuación que la propia Administración sostiene que se ha realizado por ella con vulneración, por acción u omisión, de la regulación aplicable. A mayor abundamiento, la ordenación comentada es coherente con la antedicha finalidad de preservar el principio de legalidad (art. 9.3 CE), pues, caducado el procedimiento revisor, nada impide que se vuelva a revisar la disposición afectada, aunque con la eventual aplicabilidad del art. 106 LRJAP-PAC.

En fin, la previsión comentada es razonable no sólo por las razones finalistas y garantistas expresadas, sino porque, conviniendo precisamente a la legalidad y la seguridad jurídica una actuación rápida, la ya señalada sumariedad del procedimiento revisor por sus trámites comporta que tres meses sea tiempo suficiente para resolverlo; máxime cuando cabe instar la urgencia en la emisión del informe jurídico y del dictamen sobre la Propuesta de Resolución que se formule.

3. En particular y siendo relevante en este supuesto, preciso es insistir en que no debe confundirse, a efecto alguno y a ningún fin, el Dictamen con un informe administrativo,

incluido el del Servicio Jurídico, ni considerar el Consejo Consultivo como un órgano administrativo o incluido en una Administración propiamente dicha.

Es decir, no resulta aplicable el art. 42.5.c) LRJAP-PAC en relación con el dictamen y el Consejo Consultivo, asimilando aquél a un informe y éste a la Administración. Así, este Organismo no es, especialmente en este ámbito, un órgano de la Administración actuante o de otra Administración, no teniendo naturaleza administrativa y siendo externo a toda organización administrativa y aun del Ejecutivo en el caso canario.

Y, coherentemente con ello, el dictamen no es un informe administrativo que hubiere de emitirse antes del inicio del procedimiento (art. 69 LRJAP-PAC), como procede en este supuesto de actuación administrativa, o bien, en fase instructora o previamente a la formulación de la Propuesta de Resolución o sobre la inicialmente efectuada por el instructor. Así, es diferente a todos esos informes en objeto, finalidad, efectos y órgano solicitante y receptor.

Efectivamente, en el caso concreto del art. 42.5.c) LRJAP-PAC resulta evidente que el informe del que se trata, visto el contexto normativo en el que se incluye el precepto, tiene carácter estrictamente administrativo y se incardina en la fase instructora del procedimiento, sin poderlo ser antes ni seguramente después, tras formularse la PR y proceder un informe jurídico interno sobre la versión inicial. Por eso, su declarado fin es preparar la formulación de tal Propuesta, siendo determinante para su contenido o, como se dispone en el art. 82 LRJAP-PAC, precepto con el que el comentado se relaciona directamente, incluso en su redacción, que se requiera a efectos de la resolución del procedimiento. Consiguientemente, lo recaba y recibe el instructor de éste, sirviéndole para formar su opinión sobre el asunto y, por ende, producir la Propuesta, que ha de remitir al órgano resolutorio para que éste decida enseguida o, siendo preceptiva la solicitud del dictamen, para que recabe o inste que se solicite éste, resolviendo después.

Por el contrario, el dictamen lo emite un órgano no administrativo y externo a la Administración, cuya función específica es un control técnico-jurídico de adecuación jurídica previo a una actuación que aquí es administrativa, pero que puede ser gubernativa o normativa, incluso de orden legislativo. Por eso, el pronunciamiento en forma de dictamen en el que se plasma dicha función consultiva se ha de solicitar y emitir, sin poderse después recabar otro informe u opinión sobre el mismo objeto y en el mismo procedimiento, concluida la instrucción del mismo.

En consecuencia, lo ha de instar y recibir el órgano competente para resolver y, obviamente, su objeto ha de ser la Propuesta de Resolución definitiva y completamente formulada, con el contenido previsto en el art. 89 LRJAP-PAC, con el añadido que en cada caso proceda, según la normativa específica del asunto tratado. Por ello, no puede ni debe servir para determinar su contenido o que éste sea uno u otro, en sus fundamentos y resuelvo, de modo que su exclusivo fin es determinar la adecuación jurídica de dicho

Proyecto de acto, con la forma que proceda, Resolución, Orden o Decreto, determinando si es conforme a Derecho o no en orden a que el órgano resolutorio decida finalmente y resuelva lo que estime pertinente o que, en su caso, proceda dictar, cual sucede en el procedimiento revisor´".

Esta doctrina es asimismo de aplicación al presente asunto y determina la inadecuación jurídica de tal suspensión, en los términos en que vino a acordarse».

Ha de objetarse, por tanto, la Propuesta de Resolución en lo que a este extremo concierne (sobre la suspensión del procedimiento en curso), atendiendo a nuestra doctrina.

No obstante, es evidente que existe plazo suficiente para resolver el procedimiento, teniendo en cuenta que la intervención de este Consejo Consultivo se configura necesariamente como el último trámite a cumplimentar antes de la resolución.

5. Por último ya, debe objetarse también la referencia a la inexistencia de la responsabilidad patrimonial, en los términos en que se formula esta afirmación por la Propuesta de Resolución.

Sin prejuzgar ahora en absoluto sobre la pertinencia de dicha responsabilidad, y sin pronunciarnos ahora por tanto sobre la concurrencia de las circunstancias que justificarían su procedencia, lo que no cabe es excluir que la interesada pueda tratar de acudir a los procedimientos arbitrados por nuestro ordenamiento para hacer valer en su caso los derechos que pudiera considerar lesionados a resultas del modo de actuar de la Administración, rechazando en consecuencia la indicada eventualidad.

Así las cosas, lo más que le cabe señalar a la Propuesta de Resolución es que no ha lugar a aplicar lo que a este respecto previene el art. 106.4 LPACAP: «*Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (…)* ».

Esto es, no habiéndose constatado en el procedimiento de revisión la concurrencia de las expresadas circunstancias, no cabe adoptar al resolver dicho procedimiento pronunciamiento alguno sobre este extremo.

Pero distinto es que la Administración pueda tratar de descartar de antemano la procedencia de su responsabilidad, que es lo que parece pretender la PR, a tenor de los términos en que viene formulada.

Así que ha de procederse a enmendar dicha Propuesta en el sentido indicado.

C O N C L U S I Ó N

Es conforme a Derecho la PR objeto de este Dictamen, en cuanto a la revisión pretendida de dicho acto (Fundamento IV. 2 y 3), sin perjuicio de las observaciones efectuadas en este Dictamen (Fundamento IV. 4 y 5).