

D I C T A M E N 2 5 1 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de mayo de 2024.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de Revisión de Oficio del acto presunto de licencia urbanística para la legalización del proyecto «Infraestructura hidráulica para eliminación de aguas residuales y lodos, para su reutilización en agricultura», en el paraje conocido como(...), adquirida por silencio administrativo positivo conforme a la Sentencia firme, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria en el Procedimiento Ordinario 189/2020, a favor de la entidad (...) (EXP. 206/2024 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del acto presunto de licencia urbanística, para la legalización del proyecto *«Infraestructura hidráulica para eliminación de aguas residuales y lodos, para su reutilización en agricultura»*, en el paraje conocido como(...), adquirida por silencio administrativo positivo conforme a la Sentencia firme, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria, en el Procedimiento Ordinario 189/2020, a favor de la entidad (...).

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 relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que permite a las

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, 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.

Además, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (art. 106.1 LPACAP), es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

3. Tal y como se manifestó con anterioridad, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP. Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en este caso.

4. La Resolución que se pretende revisar es un acto presunto positivo conforme a la Sentencia firme, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria en el Procedimiento Ordinario 189/2020, sobre cuyo procedimiento este Organismo consultivo ya tuvo ocasión de pronunciarse en el Dictamen 205/2023, de 11 de mayo, en el sentido de que no procedía la emisión de dictamen sobre el fondo del asunto porque el acto de inicio del procedimiento de revisión de oficio estaba anulado por el Auto de 6 de febrero de 2023 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria y que la interposición de recurso de apelación contra el citado Auto no suspendía su efectividad, pues de conformidad con lo dispuesto en el art. 80.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), los autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo recaídos en ejecución de sentencia son apelables en un solo efecto. Es decir, mientras no recayera sentencia que resolviera tal recurso de apelación continuaba anulada la incoación del procedimiento revisor del acto presunto sobre el que se había solicitado dictamen.

Tras la emisión del referido Dictamen, se ha dictado Sentencia de fecha 25 de enero de 2024 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, por el que se estima *«el recurso de apelación interpuesto por la representación y defensa del AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA contra el auto identificado en el antecedente de hecho primero de esta resolución, que se revoca, con desestimación de la demanda ejecutiva presentada por la*

representación procesal de la entidad (...), contra la Orden de la Directora General de Edificación y Actividades del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de fecha 16 de noviembre de 2022 (incidente en fase de ejecución-02). (...) ».

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de Revisión de Oficio son los siguientes:

- El 29 de agosto de 2019 se presenta por la entidad (...) solicitud de licencia urbanística para legalización de infraestructura hidráulica para eliminación de aguas residuales y lodos, para su reutilización en agricultura, aportando el correspondiente proyecto redactado por (...).

- El 27 de julio de 2020 se emite informe de la técnica municipal, de la Sección de Control Urbanístico, de sentido desfavorable a la concesión de la licencia solicitada.

- El 11 de septiembre de 2020 se concede trámite de audiencia al interesado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 342.5 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en relación con el art. 17 del Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias.

- El 1 de octubre de 2020 el interesado presenta escrito de alegaciones al informe técnico, que son remitidas a la oficina técnica para su valoración.

- Con fecha 15 de septiembre de 2021 se emite informe por el Técnico Superior de Administración General, del Servicio de Edificación y Actividades, desfavorable a lo solicitado.

- Dado el tiempo transcurrido, por la entidad (...) se interpuso Recurso Contencioso Administrativo contra la desestimación presunta de la licencia, habiéndose dictado Sentencia firme de 23 de julio de 2021, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria, en el Procedimiento Ordinario n.º 189/2020, por la que se estima el recurso presentado por el interesado, anulando y dejando sin efecto la desestimación presunta, y declarando que la recurrente ha obtenido la licencia solicitada por silencio administrativo positivo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 245 de la LSyENPC, para el proyecto de *«Legalización de la infraestructura hidráulica para eliminación de aguas residuales y lodos, para su reutilización en la agricultura y su posterior uso como biodigestor para generación de energía»*.

- Por Resolución n.º 31279/2021, de 20 de septiembre, de la Directora General de Edificaciones y Actividades del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, se denegó la solicitud de licencia urbanística, en suelo urbano, para la *«Legalización de infraestructura hidráulica para eliminación de aguas residuales y lodos, para su reutilización en agricultura»*, en el paraje conocido como (...).

- Por la entidad interesada se presentó, ante el indicado Juzgado, escrito planteando Incidente de Ejecución de Títulos Judiciales respecto de la Sentencia de 23 de julio de 2021, del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria, en el Procedimiento Ordinario n.º 189/2020, interesando la nulidad del acto dictado por el Ayuntamiento. Incidente que fue resuelto mediante Auto de fecha 17 de diciembre de 2021, por el que se anula la Resolución municipal n.º 31279/2021, de 20 de septiembre, cuyo objeto era la denegación de la licencia urbanística para la legalización solicitada.

- Frente al Auto dictado en el Incidente de Ejecución planteado, se presentó por el Ayuntamiento, el 14 de enero de 2022, Recurso de Apelación, dictándose Sentencia n.º 315/2022, de 3 de noviembre de 2022, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas, confirmatoria del Auto objeto de apelación.

- No obstante, dado que no se aportaron al expediente las referidas actuaciones, la Sección II de este Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 16 de marzo de 2023 y en relación con la solicitud de Dictamen sobre la Propuesta de Resolución de la revisión de oficio del acto presunto de concesión de licencia urbanística para la legalización del proyecto *«Infraestructura hidráulica para eliminación de aguas residuales y lodos, para su reutilización en agricultura»* en el paraje conocido como(...), adoptó el siguiente Acuerdo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 53 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (Decreto 181/2005, de 26 de julio):

«1. *Requerir de la Administración actuante la información o documentación que a continuación se expresa:*

- *Auto de 17 de diciembre de 2021 por el que se anula la Resolución de la Directora General de Edificaciones y Actividades n.º 31279/2021, de fecha 20 de septiembre de 2021, por la que se deniega a la mercantil la solicitud de licencia urbanística de “Legalización de la infraestructura hidráulica para eliminación de aguas residuales y lodos, para su reutilización en la agricultura y su posterior uso como biodigestor para generación de energía”.*

- *Recurso de Apelación interpuesto por el Ayuntamiento contra el referido Auto.*

- *Sentencia n.º 315/2022, de 3 de noviembre de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas, confirmatoria del Auto objeto de apelación.*

- *Actuaciones practicadas y resoluciones dictadas en el incidente judicial de ejecución forzosa de sentencia, instado el día 2 de diciembre de 2022, por la entidad (...) contra la Orden de la Directora General de Edificación y Actividades del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de 16 de noviembre de 2022, por la que ordena el inicio del procedimiento de revisión de oficio del acto presunto consistente en la obtención de licencia urbanística por silencio administrativo positivo en virtud de la sentencia cuya ejecución forzosa se insta».*

- El 24 de marzo de 2023 se remite escrito por el Ayuntamiento refiriendo la remisión de aquella documentación, sin que se haya incorporado de forma completa en tal fecha.

- No obstante, con fecha 13 de abril de 2023 se presenta por Registro de Entrada del Consejo consultivo escrito de la entidad (...), en el que pone de manifiesto:

« (...) I- Que en fecha 18 de noviembre de 2022 se me ha notificado Orden de la Directora General de Edificación y Actividades de 16 de noviembre de 2022 del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por el que se inicia procedimiento de revisión de oficio del acto presunto consistente en la obtención de la licencia urbanística obtenida por silencio administrativo de acuerdo con la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Las Palmas.

II.- Que en fecha 15 de diciembre de 2022 se me ha notificado Oficio de la Jefa de Servicio de Edificaciones y Actividades de 15 de diciembre de 2022 por el que se concede nuevo trámite de audiencia dictado en el marco del procedimiento de revisión de oficio del acto firme de obtención de la licencia de obras por silencio administrativo al abrigo de la Sentencia descrita.

III.- Que se ha registrado en el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo número 4 de Las Palmas demanda ejecutiva interesando la EJECUCION FORZOSA DE LA SENTENCIA, y con solicitud de NULIDAD DE ACTOS Y DISPOSICIONES CONTRARIOS A SENTENCIA DICTADOS CON LA FINALIDAD DE ELUDIR SU CUMPLIMIENTO al amparo del artículo 103 y 104 de la Ley de Jurisdicción Contencioso- Administrativa, en relación con el artículo 109, formándose pieza separada de ejecución en virtud de Diligencia de Ordenación de la Letrada de la Administración de Justicia de fecha 13 de diciembre de 2022, con solicitud de ampliación de la misma respecto al acto dictado por la Jefa de Servicio de Edificaciones y Actividades de 15 de diciembre de 2022 por el que se concede nuevo trámite de audiencia dictado en el marco del procedimiento de revisión de oficio del acto firme de obtención de la licencia de obras

por silencio administrativo al abrigo de la Sentencia cuya ejecución forzosa se interesa, con solicitud de nulidad por ser contrario a la misma.

IV.- Al tratarse de un asunto que está sometido al control jurisdiccional se solicitó del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de conformidad con el art. 22.1 letra q) de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común que acordase la suspensión del procedimiento y consigo el plazo para presentar alegaciones, teniendo en cuenta que se comunicó que se recabaría dictamen del superior órgano consultivo autonómico.

V.- Esta mercantil presentó sendos escritos de alegaciones al expediente administrativo de revisión de oficio desconociendo si el Ayuntamiento de Las Palmas ha recabado la emisión de dictamen por ese Organismo.

VI.- En fecha 30 de marzo de 2023 se me ha notificado Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Las Palmas por el que estima el incidente de ejecución promovido por esta mercantil y acuerda la NULIDAD de la Orden de la Directora General de Edificación y Actividades de 16 de noviembre de 2022 del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por el que se inicia procedimiento de revisión de oficio del acto presunto consistente en la obtención de la licencia urbanística obtenida por silencio administrativo de acuerdo con la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Las Palmas. Se adjunta copia.

Esta resolución judicial se proyecta contra el procedimiento de revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento y el eventual dictamen que se haya solicitado de ese órgano consultivo, por lo que se viene en dar traslado a los efectos que procedan, para conocimiento de esa entidad. (...) ».

Se aporta junto a este escrito Auto de 23 de febrero de 2023 (notificado el 30 de marzo de 2023), dictado en Incidente de Ejecución de Títulos Judiciales por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria, en el Procedimiento 56/2021.

- A la vista de la documentación remitida por el interesado, la Sección II del órgano consultivo acuerda en la misma fecha, 13 de abril de 2023, instar del Ayuntamiento la remisión de nueva documentación, señalando:

«Con fecha 24 de marzo de 2023 se recibió en este Consejo Consultivo la documentación requerida al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Ello, no obstante, mediante escrito presentado ante este Consejo Consultivo por la entidad (...) en fecha 31 de marzo de 2023, se aporta Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número Cuatro de Las Palmas de Gran Canaria de fecha 6 de febrero de 2023 (anterior, por tanto, a la solicitud de dictamen), dictado en el seno del procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales número 56/2021, en el que se estima el incidente de

ejecución promovido por la representación procesal de la entidad (...) y se acuerda la nulidad del acto administrativo consistente en la Orden de la Directora General de Edificación y Actividades del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de 16 de noviembre de 2022, por el que se inicia el procedimiento de revisión de oficio que tiene por objeto revisar el acto de obtención de licencia de legalización por silencio administrativo positivo. Procedimiento de revisión de oficio que es objeto del dictamen cuya emisión se solicita de este Consejo Consultivo.

Ante la circunstancia descrita en el párrafo anterior, la Sección II, en sesión celebrada el día 13 de abril de 2023 adoptó el Acuerdo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 53 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (Decreto 181/2005, de 26 de julio) de requerir de la Administración actuante la información o documentación que a continuación se expresa:

Informe en el que certifique los siguientes extremos:

-Fecha en la que ha sido notificada del Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número Cuatro de Las Palmas de Gran Canaria de fecha 6 de febrero de 2023, dictado en el seno del procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales número 56/2021.

- Si por parte del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se ha interpuesto recurso de apelación contra la indicada Resolución, y en caso afirmativo, para que aporte copia del mismo y de la acreditación de su presentación.

Se suspende el plazo de emisión del dictamen solicitado por 15 días, que podrá ser ampliado de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 del citado Reglamento, a los efectos de cumplimentar el antedicho trámite, que deberá realizarse con la mayor celeridad posible».

- La documentación requerida tiene entrada en este órgano consultivo el 28 de abril de 2023, infiriéndose de la misma la presentación por parte del Ayuntamiento de Recurso de Apelación interpuesto el 24 de abril de 2023 contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria de 6 de febrero de 2023 (adjuntando copia del recurso). Asimismo, en relación con el procedimiento de ejecución de títulos judiciales n.º 56/2021, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Las Palmas de Gran Canaria, se remite copia del Decreto de la Sección Segunda de Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, de fecha 14 de abril de 2023, que dispone dar por notificadas a todas las partes el Auto de fecha 17 de noviembre de 2022, de aclaración de la Sentencia en la fecha en la que fue notificada la Diligencia de Ordenación.

- Con fecha 25 de enero de 2024 se dicta Sentencia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas, por la que se revoca el Auto de anulación de la Orden de inicio del presente de procedimiento de revisión de oficio. Sentencia cuya firmeza ha sido declarada mediante Decreto, de 20 de marzo de 2024.

III

1. A la vista de los antecedentes expuestos en el presente Dictamen, este Consejo Consultivo no puede entrar tampoco en esta ocasión a conocer de la cuestión de fondo planteada, toda vez que se aprecia que el procedimiento de revisión de oficio se encuentra caducado.

En efecto, el art. 106.5 LPACAP establece 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. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».

El instituto jurídico de la caducidad sirve al principio de la seguridad jurídica, garantizado por el art. 9.3 de la Constitución Española, por lo que las normas que establecen determinados plazos para la caducidad de las acciones, transcurridos los cuales, éstas desaparecen del tráfico jurídico, no pueden ser entendidas con un valor intrascendente, sino maximalista, dada la repercusión que tienen en el tráfico jurídico.

La caducidad, por su propia naturaleza y a diferencia de la prescripción, se produce automáticamente o necesariamente por el mero transcurso del tiempo, extinguiendo la acción o el derecho sujetos en su ejercicio a plazo de tal carácter, de una manera directa y necesaria, sin que en ella sean admisibles otras causas de suspensión que las excepciones previstas en las leyes.

En este sentido, el art. 22.1. d) y g) LPACAP dispone que:

«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

misimos. 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.

g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado».

Tal como previene el art. 22 LPACAP para que proceda la suspensión del procedimiento se precisa de un acuerdo expreso de la Administración, el cual debe ser motivado de conformidad con el art. 35 LPACAP, y además tal acuerdo de suspensión ha de ser comunicado a los interesados. Sin embargo, analizado el expediente administrativo, se constata que la Administración instante de la revisión en momento alguno ha acordado la suspensión del procedimiento de revisión de oficio ni durante la resolución del procedimiento jurisdiccional, ni tampoco durante el tiempo que medie entre la petición de dictamen a este Organismo consultivo y su emisión, por lo que cabe considerar que el plazo de caducidad no sufrido suspensión alguna.

Teniendo en cuenta lo expuesto, de la documentación obrante en el expediente administrativo resulta que la tramitación del presente procedimiento de revisión de oficio fue iniciada a instancia de la Administración, mediante Orden de la Directora General de Edificación y Actividades del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de 16 de noviembre de 2022, por lo que se ha sobrepasado ampliamente el plazo de seis meses para resolver y, consecuentemente se considera que el presente procedimiento de revisión de oficio se encuentra caducado.

2. Producida la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, no procede emitir dictamen por parte de este Consejo Consultivo. Ello, no obstante, la Administración municipal podrá iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio, si así lo considera procedente, de acuerdo con el art. 95 LPACAP, cuyo apartado 3, segundo párrafo, reza que en los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

En definitiva, una vez tramitado un nuevo procedimiento, de acuerdo con lo anterior, y formulada la correspondiente Propuesta de Resolución, resultará preceptivo solicitar de nuevo dictamen de este Consejo Consultivo, de acuerdo con el art. 106.2 LPACAP.

C O N C L U S I Ó N

No procede emitir dictamen por este Consejo Consultivo toda vez que el presente procedimiento de revisión de oficio ha caducado, pudiendo la Administración municipal, si así lo considera, iniciar un nuevo procedimiento de no haberse producido la prescripción, tal como se razona en el Fundamento III del presente Dictamen.