

**Expediente:** 15/2006

**Objeto:** Revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tudela de 17 de diciembre de 2004, por el que se resuelve darse por enterados de la terminación de unas obras de edificación.

**Dictamen:** 20/2006, de 26 de junio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 26 de junio de 2006,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros, don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta**

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 30 de mayo de 2006, traslada, conforme al artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Tudela sobre expediente de revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de dicho Ayuntamiento de fecha 17 de diciembre de 2004, de “darse por enterados de la notificación de terminación de obras presentada por D... en representación de “...”, sobre construcción de naves industriales”.

A la petición de dictamen remitida por el citado Ayuntamiento se acompaña la Resolución de la Alcaldía de Tudela de fecha 6 de febrero de

2006, de iniciación del procedimiento de revisión y el dictamen de la Comisión Informativa Permanente de Ordenación Urbana y Económica de fecha 11 de mayo de 2006, en el que se propone al Pleno de la Corporación “la adopción del acuerdo de anulación del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 17 de diciembre de 2004” y se acuerda “remitir al Consejo de Navarra... el expediente a fin de que se emita Dictamen para la instrucción de procedimiento en el expediente de revisión promovido de oficio”. Se acompaña a la petición de dictamen el expediente administrativo en el que, junto a las resoluciones citadas, se contienen las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia por Don ... . Asimismo se incluyen en el expediente, la resolución de otorgamiento de licencia de obras para las naves y un “Comunicado Interno” del Servicio de Promoción Industrial del Ayuntamiento emitido con relación al expediente de actividad tramitado para las naves.

### **I.2ª. Antecedentes de hecho**

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes.

**Primero.-** Con fecha de 24 de octubre de 2003, don ..., actuando en nombre y representación de “...” solicitó del Ayuntamiento de Tudela licencia de obras para la construcción de naves industriales en la parcela 14.5 del polígono industrial “...”, indicando en el proyecto que se acompañaba que no se iba a desarrollar en las mismas, en principio, ninguna actividad concreta. Además, se señalaba que la edificación se iba a dividir en “tres pequeñas naves de idénticas dimensiones y otra algo mayor que las anteriores”.

**Segundo.-** Con fecha de 14 de noviembre de 2003, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Tudela acordó la concesión de la licencia de obras solicitada, según el proyecto presentado.

**Tercero.-** Con fecha de 23 de noviembre de 2004, la titular de la licencia de obras notificó al Ayuntamiento la terminación de las mismas, a los efectos de que se pudiese girar la inspección correspondiente.

**Cuarto.-** La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tudela, en sesión celebrada el 17 de diciembre de 2004, a la vista de la “instancia

notificando terminación de obras” y del “informe de 10 de diciembre de 2004, de los Servicios Técnicos de Urbanismo, por el que se manifiesta que procede dar por terminadas dichas obras y que las mismas han sido realizadas conforme a proyecto y presupuesto inicial de obra”, adoptó el acuerdo de “darse por enterados de la notificación de terminación de obras presentada... y unirla al expediente de su razón”. Asimismo, se acordó la liquidación definitiva de la Tasa por Licencia de Obras e Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

**Quinto.**- Con ocasión de la tramitación de los expedientes de actividad clasificada de las naves construidas, por parte de los servicios técnicos municipales, se ha dado cuenta de la existencia, no de cuatro, sino de cinco naves y sin que en la construcción se haya respetado el retranqueo obligatorio con respecto a la parcela colindante.

**Sexto.**- Ello ha dado lugar a que por parte de la Alcaldía de Tudela, mediante resolución de 6 de febrero de 2006, y teniendo en cuenta que el acto de la Junta de Gobierno Local de 17 de diciembre de 2004, por el que se da por enterada de la terminación de la obra, pudiera ser considerado como un “acto equivalente a una licencia de primera ocupación”, se haya acordado la iniciación del expediente de revisión de oficio del referido acto de la Junta de Gobierno Local, fundado en lo dispuesto por el artículo 192.5 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, LFOTU).

En la misma resolución y previamente a la petición de dictamen al Consejo de Navarra, se abrió para los interesados un periodo de alegaciones de diez días.

**Séptimo.**- Con fecha de 21 de febrero de 2006, “...” ha presentado ante el Ayuntamiento las alegaciones que obran en el expediente y en las que se señala que el adosamiento de las naves a la parcela contigua se produjo de común acuerdo con el propietario colindante y que al efecto de regularizar la situación ha encargado el correspondiente proyecto complementario de construcción.

Termina solicitando la aprobación de la modificación al proyecto inicial, la autorización de la construcción en la forma en la que actualmente se encuentra y que sean practicadas las nuevas liquidaciones.

**Octavo.-** La Comisión Informativa Permanente de Urbanismo, Agricultura, Ganadería y Montes del Ayuntamiento de Tudela, con fecha de 8 de mayo de 2006; y, la Comisión Informativa Permanente de Ordenación Urbana y Económica del mismo Ayuntamiento, con fecha de 11 de mayo de 2006, propusieron al Pleno de la Corporación la adopción del acuerdo de anulación del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 17 de diciembre de 2004 y acordaron remitir el expediente al Consejo de Navarra, con el visto bueno de la Alcaldía, a fin de que se emitiera el correspondiente dictamen, suspendiendo el plazo de resolución del expediente al amparo del artículo 42.5.c) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Sobre el carácter preceptivo del dictamen y la competencia del Consejo de Navarra**

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Tudela, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 17 de diciembre de 2004, por el que ese Ayuntamiento se da por enterado de la terminación de las obras realizadas por “...” en la parcela 14.5 del polígono industrial “...”.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra” [artículo 16.1.j) en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001] y que corresponde a los Presidentes de los entes locales solicitar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3), debiendo efectuarse la petición de dictamen por conducto del Presidente del Gobierno de Navarra.

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 102.1 de la LRJ-PAC -en la redacción dada por la Ley 4/1999-, a cuyo tenor “las Administraciones públicas, en cualquier momento, a iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán 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 artículo 62.1”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta que, además, el precepto legal exige que sea favorable para que pueda prosperar la nulidad pretendida a través del procedimiento instruido.

## **II.2ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio**

Respecto de la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la Ley Foral 6/1990 de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN) remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que aquellos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos [artículo 4.1.g]. Más adelante, su artículo 53 dispone que “las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular en este caso a su artículo 102.1 -ya transcrito más arriba-, que apodera a los municipios -en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus actos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1.

En consecuencia, la normativa de aplicación está constituida por el artículo 102.1 de la LRJ-PAC -en la redacción dada por la Ley 4/1999-, que exige el preceptivo dictamen favorable de este Consejo, en relación con el artículo 62.1 (nulidad de pleno derecho) de la propia LRJ-PAC.

La revisión de oficio de actos administrativos regulada en el artículo 102 de la LRJ-PAC, no prevé expresamente la instrucción y resolución del procedimiento de acuerdo con las disposiciones del Título VI de dicha Ley.

No obstante, es preciso aludir aquí a que el artículo 102.5 -en la redacción dada por la Ley 4/1999- fija un plazo de tres meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio; transcurrido el cual, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá la caducidad del mismo. Dicho plazo, conforme al artículo 42.5.c) podrá ser suspendido por el tiempo que medie entre la petición de nuestro dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así se acuerda por la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados.

En el presente caso, nos encontramos ante un procedimiento de revisión iniciado “de oficio” por el Alcalde del Ayuntamiento de Tudela por entender que concurre causa de nulidad de pleno derecho en el acuerdo de 17 de diciembre de 2004.

El inicio del procedimiento de revisión se produce por la resolución de la Alcaldía de 6 de febrero de 2006, habiéndose solicitado el informe de este Consejo mediante escrito de la Alcaldía de Tudela de 19 de mayo de 2006, a la que se une certificado del dictamen de la Comisión Informativa Permanente de Ordenación Urbana y Medio Ambiente de 11 de mayo de 2006, que tuvo entrada en este Consejo el día 30 de mayo, esto es, una vez transcurrido el plazo para la finalización del procedimiento.

En consecuencia, resulta que el procedimiento instruido por el Ayuntamiento ha superado el plazo de tres meses previsto en el artículo 102.5 LRJ-PAC con la ineludible consecuencia de la caducidad del mismo que establece dicho precepto, sin que por otra parte quepa otorgar virtualidad alguna a la suspensión acordada, toda vez que la misma se produjo después de haber transcurrido el plazo referido de tres meses.

Así pues, la instrucción del procedimiento de revisión de oficio ha sido incorrecta, habiendo caducado el mismo, por lo que en tanto aquél no se tramite adecuadamente, no procede que este Consejo se pronuncie sobre el fondo de la consulta planteada.

En consecuencia, la presente solicitud de dictamen no se ajusta a las condiciones legales y reglamentarias, por lo que procede su devolución a la Corporación consultante; lo que no impediría al Ayuntamiento, previa la tramitación pertinente, la reproducción de la consulta, en la que habrían de cumplirse las condiciones y el plazo legalmente fijados para resolver dicho procedimiento.

### **II.3ª. Observación final**

No obstante lo anterior, a título de mera observación informativa y sin que ello suponga prejuzgar posteriores actuaciones que, en su caso, pudiera llevar a cabo el Ayuntamiento de Tudela, este Consejo no aprecia motivos de nulidad en la adopción de un acuerdo, simplemente de darse por enterada la Administración de la terminación de determinadas obras de construcción.

Ello por cuanto que tal toma de consideración no incluye juicio alguno acerca de la legalidad de las obras ejecutadas, entendiéndose este Consejo, que el hecho de darse por enterado el Ayuntamiento de esa finalización no conlleva autorización alguna de las mismas, ni puede equipararse al otorgamiento de una licencia de primera ocupación.

Desde otro punto de vista, ha de significarse que tampoco aparece suficientemente acreditada en el expediente, la contradicción de las obras ejecutadas con el planeamiento urbanístico vigente, razón por la cual no

resultaría posible, con los datos con los que se cuenta, la emisión de un dictamen favorable a la declaración de nulidad que se pretende.

### **III. CONCLUSIÓN**

Procede la devolución de la consulta formulada por el Ayuntamiento de Tudela sobre revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 17 de diciembre de 2004, por el que dicha Corporación se da por enterada de la terminación de las obras de construcción de naves en la parcela 14.5 del polígono industrial “...”.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.