

Expediente: 42/2011

Objeto: Revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Atez sobre licencia de obra menor en Beunza.

Dictamen: 3/2012, de 9 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 9 de enero de 2012,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta, y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 14 de noviembre de 2011, traslada, conforme a lo dispuesto en el artículo 16.1 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 emisión de dictamen preceptivo de este Consejo, formulada por el Pleno del Ayuntamiento de Atez, en relación con la revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía 42/2011, de 2 de junio, informando favorablemente la licencia de obra de carácter menor solicitada por “...” para la renovación de la acometida de abastecimiento a la granja existente en la parcela... del polígono... de Beunza (Valle de Atez).

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Atez se acompaña el expediente administrativo que documenta el procedimiento

tramitado y el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, adoptado en sesión celebrada el 27 de octubre de 2011, por el que se desestiman las alegaciones deducidas y se solicita “la emisión de dictamen preceptivo a los efectos de la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución 42/2011, de 2 de junio, de la Ex-Alcaldesa de ese Ayuntamiento, doña..., informando favorablemente la licencia solicitada por la citada..., al ser la Ex-Alcaldesa mencionada hermana de doble vínculo del socio de la S.C. don...”.

Por el Presidente del Consejo de Navarra se solicitó del Ayuntamiento de Atez, el 24 de noviembre de 2011, la remisión de documentación acreditativa de la condición de hermana de doble vínculo entre la Alcaldesa y un socio de la entidad “...”, siendo aportada por el citado Ayuntamiento con fecha de entrada en este Consejo el 20 de diciembre de 2011.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes para la resolución de la cuestión planteada:

Primero.- El 19 de abril de 2011, don... actuando en nombre y representación de la entidad “...”, solicitó licencia de obra para sustituir la toma de agua que el Concejo de Beunza le concedió para el abastecimiento a la explotación ganadera de la que la entidad es titular. En ese escrito, argumentando que estando obsoleta la instalación actual y teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Atez iba a sustituir la red actual por otra nueva que pasa a 100 metros de su granja, solicitaba autorización para su sustitución por otra más cercana y eficaz para la explotación, precisando que, cuando se hiciera el cambio de la nueva toma por la actual, ésta última se cerraría y se instalaría un contador.

Segundo.- El 24 de mayo de 2011, el arquitecto asesor del Ayuntamiento de Atez informó la solicitud de autorización para acometida de abastecimiento indicando que su informe se realizaba sin tener en cuenta consideraciones de carácter jurídico que deberían valorarse por los servicios jurídicos municipales. Tras señalar que la nueva acometida se conectaría a la nueva red de suministro a los depósitos de las localidades mediante conexión a la red de suministro en alta presión, indicaba que si bien tal

conexión “es técnicamente posible, no se recomienda ya que provocaría posibles depresiones que perjudicarían el funcionamiento de la red, así como posibilidad de fugas.” A la vista de todo ello entendía “que no hay inconveniente en que se renueve la acometida si bien ésta se deberá conectar a la red de Beunza y que, previamente a la concesión de la licencia, se deberá presentar: 1. Croquis con trazado de la acometida, con indicación de la localización del contador y punto de conexión a la red. 2. Presupuesto de las obras”.

Tercero.- El 31 de mayo de 2011 por parte de la entidad solicitante, a los efectos de completar el expediente de solicitud de licencia, se presenta instancia acompañando presupuesto detallado y croquis del trazado de la nueva acometida. Ese mismo día, el arquitecto asesor del Ayuntamiento de Atez emite nuevo informe en el que, tras manifestar que se ha presentado croquis de trazado de acometida y presupuesto que asciende a 5.560 euros, considera “que no hay inconveniente en conceder la licencia de obras condicionándola al siguiente punto: 1. La arqueta con contador se localizará a continuación de la derivación de la red general”.

Cuarto.- La Alcaldesa del Ayuntamiento de Atez, doña..., mediante Resolución 42/2011, de 2 de junio, a la vista de la solicitud de licencia y documentación complementaria aportada, teniendo en cuenta que se trata de unas obras menores consistentes en renovación de la acometida existente y que por la escasa complejidad técnica no precisan proyecto de ejecución, visto el informe del técnico urbanista del Ayuntamiento en sentido favorable y teniendo en cuenta la normativa aplicable, acuerda: “Emitir **INFORME FAVORABLE** para que la Alcaldía del Concejo de Beunza otorgue Licencia de Obras para OBRA MENOR consistente en la renovación de la acometida de abastecimiento para la granja existente en la parcela ... del polígono... de Beunza (Valle de Atez), a la sociedad...”. Entre otras indicaciones, la parte dispositiva de la Resolución de la Alcaldía señalaba que “la licencia se otorga siempre de acuerdo con el contenido de la solicitud de licencia y documentación acompañada a la misma y con las consideraciones expuestas en los informes de la Secretaria Municipal y del Técnico Urbanista del Ayuntamiento y en particular las siguientes: La

arqueta con contador se localizará a continuación de la derivación de la red general”.

Quinto.- El 3 de junio de 2011, doña..., Presidenta del Concejo de Beunza, dicta Resolución por la que: “Vista la solicitud de licencia de obras de..., para la ejecución de obras dirigidas a RENOVACIÓN DE ACOMETIDA de abastecimiento para la granja sita en la parcela 143-10 de Beunza. Vista la Resolución número 42/2011, del Alcalde del Ayuntamiento del Valle de Atez, por la que se concede al solicitante INFORME FAVORABLE para la ejecución de las obras solicitadas, ACUERDA: 1. Conceder la Licencia de Obras que se indica en el encabezamiento de la presente, de acuerdo con las condiciones precisadas en la Resolución de Alcaldía número 42/2011, del Ayuntamiento del Valle de Atez. 2. Notificar la presente Resolución al interesado para su conocimiento y efectos”.

Sexto.- El 19 de julio de 2011 doña... al tener conocimiento de que en su parcela... del polígono... de Beunza se estaban realizando obras de renovación de acometida de abastecimiento promovidas por la familia..., solicita copia íntegra del expediente de autorización; solicitud que fue cumplimentada por el Ayuntamiento de Atez el mismo día de su solicitud.

Ese mismo día doña... interpone recurso de reposición contra la Resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de Atez 42/2011, de 2 de junio, solicitando su revocación al considerarla nula de pleno derecho por carecer de informe jurídico preceptivo y no haber tenido conocimiento previo de las obras ni, por tanto, haber autorizado a la entidad “...” para acceder a su propiedad.

Séptimo.- Mediante Resolución 59/2011, de 20 de julio, del Alcalde del Ayuntamiento de Atez, considerando que no consta la emisión de informe jurídico preceptivo en relación con la Resolución de la Alcaldía 42/2011, que no se ha comunicado acto alguno a la recurrente, que no ha manifestado su conformidad con la ejecución de tales obras y teniendo en cuenta que, “de conformidad con el artículo 111 de la Ley del Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, el acto descrito causa perjuicios de imposible reparación y se fundamenta en una causa de nulidad

de pleno derecho por no constar informe preceptivo del Secretario; acuerda suspender la eficacia de la Resolución de Alcaldía 42/2011, por la que se informa favorablemente la renovación de la acometida solicitada por ..., dando traslado del recurso a la interesada para que alegue lo que estime conveniente”.

Octavo.- Con fecha 30 de julio de 2011 tiene entrada en el Ayuntamiento de Atez escrito de doña... en el que manifiesta que autoriza a la sociedad civil... a instalar una tubería de abastecimiento por su finca aprovechando la excavación realizada para la instalación del abastecimiento público.

Noveno.- El Pleno del Ayuntamiento de Atez, en sesión celebrada el 4 de agosto de 2011, tras señalar los antecedentes hasta ahora expuestos, “vistos los artículos 57 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; 76 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y; 28.1, 28.2.a) y b), 62.1.b) y f) y 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Considerando que tanto la Resolución de la Alcaldía de este Ayuntamiento 42/2011, de 2 de junio, como la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza de 3 de junio de 2011 son nulas de pleno derecho por haber sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente, por afectar a la obra pública municipal aprobada por el Pleno del Ayuntamiento sin consentimiento ni aprobación de éste y por autorizar unas obras sin la definición previa de las mismas en el correspondiente y necesario Proyecto de Ejecución, acuerda:

- 1º Iniciar procedimiento de revisión de oficio de la Resolución 42/2011, de 2 de junio, de la Alcaldía de este Ayuntamiento, reseñada en la parte expositiva del presente Acuerdo.
- 2º Requerir al Concejo de Beunza para que inicie el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Presidenta del Concejo de 3 de junio de 2011.

- 3º Suspender la eficacia de la Resolución 42/2011, de 2 de junio, de la Alcaldía de este Ayuntamiento hasta tanto se resuelva el expediente cuyo inicio se dispone en el apartado dispositivo 1º.
- 4º Notificar el presente Acuerdo al Concejo de Beunza a los efectos procedentes.
- 5º Notificar el presente acuerdo a... a los efectos de que pueda deducir las pertinentes alegaciones en el plazo de 15 días desde la notificación del presente Acuerdo.”

Décimo.- La Junta del Concejo de Beunza, en reunión celebrada el 3 de septiembre de 2011, ante el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Atez de 4 de agosto de 2011 requiriendo al citado Concejo para que iniciase el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Presidenta del Concejo de 3 de junio de 2011, por la que se otorgó licencia de obras a la sociedad “...”, con idéntica argumentación fáctica y jurídica que el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Atez, acordó:

- “1º Iniciar procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza por la que se otorgó licencia a la granja...
- 2º Notificar el presente Acuerdo al Ayuntamiento de Atez a los efectos procedentes.
- 3º Notificar el presente Acuerdo... a los efectos de que pueda deducir las pertinentes alegaciones en el plazo de 15 días desde la notificación del presente Acuerdo.”

Undécimo.- Por parte de la sociedad civil “...”, a la vista de las actuaciones practicadas por el Ayuntamiento de Atez, tras personarse en las dependencias municipales y obtener copia de las mismas, con fecha 16 de septiembre de 2011, presenta nuevo escrito de autorización para realizar las obras de abastecimiento de su granja, adjuntando informe del Instituto Técnico de Gestión valorando la necesidad de las mismas y, en la misma fecha y por correo certificado, remite alegaciones solicitando la nulidad de la

Resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de Atez número 59/2011, de 20 de julio, acordando la suspensión de la eficacia de la Resolución de Alcaldía 42/2011, por la que se informó favorablemente la licencia de obras concedida; y escrito de alegaciones al acuerdo plenario de 4 de agosto de 2011 de iniciación del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de Alcaldía número 42/2011, de 2 de junio, solicitando la declaración de nulidad del referido acuerdo y el archivo del expediente de revisión iniciado.

En relación con este último procedimiento, la sociedad civil "...", manifiesta su desacuerdo con base en las siguientes consideraciones:

- a) Incompetencia del Pleno del Ayuntamiento de Atez para revisar de oficio la Resolución de la Alcaldía. Con cita de diferentes preceptos legales sobre régimen jurídico de la Administración Local y del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, entiende que el Pleno carece de capacidad para revisar un acto dictado por órgano diferente (Alcaldía) y que tal posibilidad iría contra la misma esencia de esta institución jurídica en la que el facultado para instar la revisión es el propio órgano que lo dictó.
- b) Indefensión por no concretar las causas de nulidad que se imputan a la Resolución de la Alcaldía 42/2011. Afirma que, de la lectura de la "escueta e ínfima explicación" y de la relación de preceptos invocados, las causas de nulidad pueden ser múltiples y diversas, por lo que no sabe en qué sentido han de dirigirse sus alegaciones. Invoca el criterio mantenido por el dictamen de este Consejo de Navarra número 48/2002, de 23 de julio y, con cita del artículo 24 de la Constitución Española, estima que se le provoca una clara situación de indefensión.
- c) Ausencia de informe jurídico del Secretario considerándolo necesario dado el carácter excepcional de esta prerrogativa y la exigencia de motivación jurídica que viene exigiendo este Consejo de Navarra en sus dictámenes sobre revisión de oficio.
- d) Ausencia de cualquier supuesto de nulidad. Considera que el acto administrativo fue dictado por el órgano competente (la Alcaldía)

conforme a lo establecido por los artículos 319.1 y 39.1.c) de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en lo sucesivo, LFAL) y artículo 191.1, de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, LFOTU). Continúa diciendo que, para el caso en que quizá se esté invocando algún supuesto en el que la Alcaldesa del Ayuntamiento pudiera estar incurso en causa del deber de abstención, en ningún caso se ha explicado cuál puede ser el parentesco, interés personal o profesional, por lo que menos puede mantenerse que éste se haya probado o acreditado. Se está ante una actuación reglada, la concesión de la licencia no es un acto discrecional. La Alcaldía se encuentra obligada a su concesión si - como considera que es el caso- se ajusta a la legalidad; existen dos informes del arquitecto municipal que justifican su concesión. La decisión de la Alcaldía era un acto obligado. Se está ante un pequeño municipio de tan sólo 250 habitantes en el que resulta imposible tomar ninguna decisión si se interpretan las causas o motivos de abstención de una forma estricta. Invoca el artículo 225 de la LFAL, en la redacción dada a este precepto por el artículo 3 de la Ley Foral 1/2007, de 14 de febrero, en cuya virtud se flexibiliza notablemente el régimen de incompatibilidades de los cargos electivos y la doctrina mantenida por la Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de junio de 1991, que considera la no existencia de causa de nulidad en la concesión de una licencia por parte del Alcalde en quien concurrían motivos de interés personal al considerar que su interés no resultaba incompatible con la defensa de los intereses del Municipio y venir su actuación predeterminada, en la parte material y sustantiva, por lo acordado por la Comisión Provincial de Urbanismo.

- e) Ausencia del supuesto de nulidad contemplado por el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC). Considera que la ausencia de proyecto técnico no es motivo de ilegalidad al tratarse de una obra

menor y haber sido considerada, por el arquitecto asesor, suficiente la documentación aportada. Tampoco considera como determinante de tal vicio la afirmación de que la obra amparada por licencia afecte a un proyecto de obras aprobado por el Pleno de la Corporación ya que tal afección es mínima y para nada desvirtúa o perjudica al proyecto municipal.

- f) Actuación municipal contraria a la opinión del Consejo de Navarra y viciada por la desviación de poder. Entiende que, como viene reconociendo y exigiendo este Consejo de Navarra, la nulidad de pleno derecho se configura como el máximo grado de invalidez de los actos reservada para los casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico que exige ser ponderada con estrictos criterios de prudencia dado su carácter excepcional y considera, ante la escasa fundamentación jurídica del acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión y la escasa trascendencia de la obra autorizada, que la actuación municipal de la nueva Corporación Local surgida tras las elecciones del mes de mayo de 2011, se encuentra viciada de desviación de poder.

Duodécimo.- Las alegaciones formuladas por la sociedad “...” fueron, por encargo conjunto efectuado por el Ayuntamiento de Atez y el Concejo de Beunza, informadas por un despacho de abogados que, a su vez, elaboró la propuesta de resolución que se somete a dictamen de este Consejo de Navarra.

De dicho informe jurídico interesa destacar las siguientes consideraciones:

- a) Que la propuesta de acuerdo de iniciación del expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía número 42/2011, de 2 de junio, del Ayuntamiento de Atez, fue elaborada con su asesoramiento, tras reunión mantenida con representantes del Ayuntamiento de Atez y Concejo de Beunza, al ponerse de manifiesto la relación de parentesco existente entre la exalcaldesa del Ayuntamiento de Atez con un miembro de la entidad beneficiaria

y la condición de socia y esposa de socio de la expresidenta del Concejo de Beunza, autora de la Resolución de 3 de junio de 2011, por la que se concedió la licencia de obras. En consecuencia, considera irrelevante que no se hubiera emitido informe jurídico escrito previo a la adopción de los acuerdos de inicio del procedimiento de revisión ya que fueron adoptados con su asesoramiento jurídico.

- b) Tras transcripción de los artículos 57 de la LFAL, 76 de la LBRL, 21, 47 y 96 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (en lo sucesivo, ROF), 28.2, 62 y 102 de la LRJ-PAC y 918 y 916 del Código Civil, los informantes consideran acreditada la existencia de un deber de abstención en la exalcaldesa del Ayuntamiento de Atez para intervenir en el expediente de licencia de obra solicitada por la “...” concurriendo, en la Resolución 42/2011, el supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.b) de la LRJ-PAC, que implica su invalidez al ser una decisión de un órgano unipersonal adoptada unilateralmente siendo, por tanto, determinante.
- c) Que si bien es cierto que la competencia para informar las licencias de obra en Ayuntamientos compuestos corresponde a la Alcaldía, no lo es menos que al concurrir un deber de abstención, conforme con el artículo 74.1 del ROF, debió someter la decisión al Teniente de Alcalde, siendo intrascendente que se esté ante un acto reglado o discrecional.
- d) Que es igualmente intrascendente que se está ante un municipio de 250 habitantes y un concejo de 55 habitantes, no considerando de aplicación la argumentación de la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1991, dado que en aquel caso no concurría la circunstancia de que en los días en que se dictaron las Resoluciones de la Alcaldía del Ayuntamiento de Atez y de la Presidenta del Concejo de Beunza analizadas (2 y 3 de junio de 2011), tanto la Alcaldesa como la Presidenta del Concejo estaban

en funciones tras las elecciones celebradas el 22 de mayo de 2011, conociendo que no iban a continuar ostentando sus respectivos cargos; razón por la que igualmente se considera inadmisibile la imputación de desviación de poder que realiza la sociedad alegante.

- e) No se ha producido indefensión, ni es de aplicación la doctrina contenida en el dictamen 48/2002, de 23 de junio, del Consejo de Navarra, ya que en este caso el acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión sí concreta los motivos determinantes de la posible nulidad y la sociedad alegante invocó lo que estimó oportuno con referencia a ellos.

Decimotercero.- El Pleno del Ayuntamiento de Atez, en sesión celebrada el 27 de octubre de 2011, asumiendo literalmente la propuesta redactada por los letrados informantes, acordó desestimar las alegaciones deducidas por la sociedad civil “...” y, con suspensión del cómputo del plazo para la resolución del procedimiento de revisión, solicitó de este Consejo de Navarra la emisión de dictamen preceptivo a los efectos de la declaración de nulidad de la Resolución de la Alcaldía 42/2011, remitiendo, para ello, copia diligenciada del expediente tramitado y notificando dicho acuerdo al Concejo de Beunza y a la sociedad interesada.

Decimocuarto.- Por último, el Concejo de Beunza en sesión celebrada el 3 de noviembre de 2011, acordó solicitar de este Consejo de Navarra la emisión de dictamen preceptivo (expediente 43/2011) a los efectos de la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza, de 3 de junio de 2011, por la que se otorgó finalmente la licencia solicitada por la entidad “...”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Atez a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen de este Consejo de Navarra la propuesta de revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía del citado Ayuntamiento número 42/2011, de 2 de junio, por la que

se informó favorablemente la solicitud de licencia para obra menor de renovación de la acometida de abastecimiento de agua para la granja existente en la parcela 143 del polígono 10 de Beunza (Valle de Atez), a solicitud de la sociedad civil “...”.

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 los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3).

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, por 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.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Como venimos indicando, la presente consulta versa sobre la propuesta de revisión de oficio, por parte del Ayuntamiento de Atez, de la Resolución de su Alcaldía 42/2011, informando favorablemente la concesión de la licencia de obras solicitada por la entidad “...” al considerar, como vicio determinante de su invalidez, la circunstancia de que la Alcaldesa era hermana de doble vínculo de un socio de la entidad peticionaria.

Ello nos obliga a analizar la regulación que la Comunidad Foral de Navarra ha establecido, en ejercicio de las competencias atribuidas por los artículos 46.1 y 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de

Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en lo relativo al procedimiento de concesión de las licencias urbanísticas, el estatuto de los miembros de sus Corporaciones Locales y el procedimiento de revisión de sus actos y acuerdos.

Por lo que se refiere a la concesión de licencias urbanísticas, con carácter general, tanto el artículo 319.1 de la LFAL como el artículo 191.1 de la LFOTU, establecen que la competencia para otorgar las licencias de obra corresponden al Presidente de la entidad local, salvo que se establezca otra cosa en disposiciones especiales o en la Ordenanza respectiva. Sin embargo, en los municipios denominados compuestos, en los que (artículo 37 LFAL) existen entidades locales enclavadas en el término municipal (Concejos) con personalidad jurídica propia para la gestión y administración de sus propios intereses en el ámbito de las competencias que la LFAL les reconoce, el procedimiento para su tramitación y resolución [artículo 191.2.b) de la LFOTU] será el fijado por el artículo 39.1.c) de la LFAL que atribuye a los Concejos la competencia para *“el otorgamiento de las licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento”*.

Por su parte, el artículo 57 de la LFAL remite, para lo no expresamente previsto en ella respecto al estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales de Navarra, a las normas generales establecidas por la legislación del Estado. En este sentido, el artículo 76 de la LBRL establece que: “Sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la Ley, los miembros de las Corporaciones Locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las Administraciones Públicas. La actuación de los miembros en que concurran tales motivos implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.” En idénticos términos se pronuncian los artículos 21 y 185 del ROF. Por su parte, entre los diferentes motivos de abstención de las autoridades y del personal al servicio de la Administración, el artículo 28.2.a) y b) de la LRJ-PAC señala, como circunstancias determinantes del deber de abstención, el tener interés personal en el asunto que se trate o tener

parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo con cualquiera de los interesados, precisando (apartado 3) que la actuación en aquellos asuntos en que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Respecto a la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la LFAL remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios de Navarra, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que 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 LBRL, 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)]. En 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 ROF.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular a su artículo 102.1 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, tratándose de un expediente de revisión de oficio de una resolución que informa favorablemente la concesión de una licencia de obras, la normativa sustantiva a tener en consideración será la establecida por la legislación sobre Administración Local y Ordenación del Territorio y Urbanismo en los términos antes expuestos y, en cuanto al procedimiento, la fijada por el artículo 102 de la LRJ-PAC, que exige el preceptivo dictamen favorable de este Consejo de Navarra.

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

La revisión de oficio de actos nulos está regulada en el artículo 102 de la LRJ-PAC que, en la redacción dada por la Ley 4/1999, a diferencia de la versión anterior (antiguo artículo 102.2), no prevé expresamente la instrucción y resolución del procedimiento de acuerdo con las disposiciones del Título VI de dicha Ley. No obstante, tanto de dicho precepto legal, como de otros de la misma LRJ-PAC, tratándose de un procedimiento iniciado de oficio, se derivan algunas exigencias procedimentales específicas, como son la inexcusable audiencia al interesado (artículo 84) y la obligada resolución del procedimiento en el plazo de tres meses legalmente establecido al efecto (artículo 102.5, en la redacción dada por la Ley 4/1999), plazo que podrá suspenderse por acuerdo adoptado al efecto en los términos prevenidos en el artículo 42.5.c) de la propia LRJ-PAC. Además, es preciso acompañar a la petición de consulta la pertinente propuesta de resolución (artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra).

En el presente caso estamos ante un procedimiento de revisión iniciado de oficio por el Ayuntamiento de Atez mediante acuerdo plenario de 4 de agosto de 2011 en el que, de forma ciertamente lacónica, por referencia a una relación de preceptos jurídicos, se considera que tanto la Resolución de la Alcaldía 42/2011, de 2 de junio, como la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza, de 3 de junio de 2011, relacionadas con el procedimiento de concesión de la licencia de obras para la renovación de la red de abastecimiento de agua a una granja situada en la parcela 143 del polígono 10 de Beunza, son nulas de pleno derecho por haber sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente, por afectar a obra pública municipal y por autorizar unas obras sin previo proyecto de ejecución.

Con anterioridad a la aprobación de la propuesta sometida a consulta se dio traslado del acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión de oficio a la entidad interesada quien, mediante escrito de 16 de septiembre de 2011, argumentó lo que a su derecho interesó; alegaciones que fueron respondidas de forma motivada por los letrados contratados por el

Ayuntamiento de Atez proponiendo, como así acordó el Pleno de la Corporación municipal, su desestimación.

En contra de lo afirmado por la entidad beneficiaria de la licencia en su escrito de alegaciones, este Consejo de Navarra, en sintonía con la posición mantenida por el Consejo de Estado, viene recordando reiteradamente que la competencia para la resolución de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho adoptados por los diferentes órganos de las Corporaciones Locales corresponde al Pleno de la entidad, por lo que la incoación del procedimiento de revisión de una resolución de la Alcaldía por el órgano llamado a su resolución en modo alguno puede considerarse como un acto de iniciación del procedimiento dictado por órgano manifiestamente incompetente.

Dado que la entidad alegante invocó indefensión con apoyo en nuestro dictamen 48/2002, de 23 de julio, resulta necesario realizar un breve análisis de si, a juicio de este Consejo de Navarra, concurre el vicio de anulabilidad invocado ya que, de ser cierto, sería precisa la devolución del expediente al Ayuntamiento de Atez para que, con retroacción de las actuaciones, se permitiera a la entidad afectada ejercer plenamente su derecho de defensa.

En el dictamen 48/2002 se analizaba un supuesto en el que, a pesar de haberse dado audiencia al interesado en el procedimiento, tal trámite se consideró más formal que real ya que ni en el acuerdo de iniciación ni en la propuesta que finalmente se sometió a este Consejo de Navarra se indicaba la causa legal en que se pretendía fundamentar la nulidad del acto administrativo entonces analizado. Ante tal situación, con apoyo en la exigencia de motivación del acto que impone el artículo 54.1.b) de la LRJ-PAC y con cita de doctrina jurisprudencial interpretativa de tal exigencia, se concluyó que la ausencia de cualquier referencia a la causa determinante de la pretendida nulidad infringía la obligación legal sobre motivación y con ello comportaba al interesado a una clara situación de indefensión.

No es este el supuesto que se analiza en este dictamen. Aquí nos encontramos en presencia de un expediente en el que el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión, tras citar los artículos 57 de la LFAL, 76 de la

LBRL y 28.1 y 2.a), 62.1.b) y f) y 102.1 de la LRJ-PAC, concluye considerando que las resoluciones cuestionadas son nulas de pleno derecho por una serie de motivos, entre los que se encuentra el de haber sido dictada por órgano manifiestamente incompetente. Ciertamente el acuerdo del inicio del procedimiento de revisión es parco en explicaciones de por qué entiende el Ayuntamiento de Atez que pueden haberse infringido tales preceptos e, incluso, puede suceder que no se haya tipificado adecuadamente el concreto motivo de nulidad conforme con la regulación del artículo 62 de la LRJ-PAC, pero -a juicio de este Consejo- tales defectos no son determinantes ni de falta de motivación suficiente, ni generan al interesado una situación de indefensión. Y buena prueba de ello es el hecho de que la sociedad interesada, en su escrito de alegaciones, argumentó lo que entendió oportuno en contra del motivo que finalmente fue considerado por el Ayuntamiento de Atez como la causa de nulidad de la Resolución de la Alcaldía sobre la que este Consejo de Navarra debe pronunciarse.

El expediente de revisión de oficio se inició mediante acuerdo plenario de 4 de agosto de 2011 y la propuesta de resolución, con suspensión del plazo de tres meses legalmente establecido para su resolución [artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC], se acordó el 27 de octubre de 2011, por lo tanto se está dentro del plazo legalmente establecido por el artículo 102.5 de la LRJ-PAC. Por último, se acompaña al expediente la preceptiva propuesta de resolución.

En consecuencia, puede afirmarse que se han cumplido, en términos generales, los requisitos procedimentales exigidos para la revisión de oficio de los actos nulos.

II.4ª. Improcedencia de la revisión

Antes de entrar al análisis de la cuestión de fondo y puesto que se pretende la declaración de nulidad de una resolución por la que se informa favorablemente una licencia de obras, finalmente concedida mediante otro acuerdo de la Presidenta del Concejo de Beunza, resulta necesario realizar una reflexión sobre la naturaleza jurídica de ese “informe” municipal a la luz

de la regulación establecida por la LFAL y LFOTU sobre concesión de licencias de obra en los municipios compuestos de Navarra.

El artículo 191.2.b) de la LFOTU establece que “las peticiones de licencias para actos de edificación y uso del suelo cuyo otorgamiento compete al Concejo se formularán ante éste, y en su tramitación y resolución se estará a lo previsto en la Ley Foral de la Administración Local de Navarra”. Por su parte, el artículo 39.1.c) de la LFAL señala que corresponde a los órganos de gestión y administración de los Concejos “el otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento.”

Por tanto, se trata de un procedimiento bifásico o compuesto, en el que la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha venido reconociendo la posibilidad de interponer recursos frente a tales “informes” en su calidad de actos de trámite que deciden el fondo del asunto en las materias del ámbito competencial legalmente reconocido al Ayuntamiento.

Ahora bien, aunque el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas en los municipios compuestos sea un procedimiento bifásico, compuesto o complejo, la realidad es que es un único procedimiento al que pone fin el acuerdo concejil de concesión o denegación de la licencia. La cuestión radica, por tanto, en saber si, aunque el acuerdo municipal sea susceptible de impugnación autónoma, una vez finalizado el procedimiento con el acto final resolutorio, es posible instar la vía de la revisión de oficio respecto del acto de trámite determinante del acto final o si la revisión debe dirigirse frente a este último acuerdo.

En opinión de este Consejo, la impugnación del acto de trámite que decide directamente el fondo del asunto y condiciona el acto final resolutorio tiene sentido dentro del marco temporal de iter procedimental, como posibilidad que se otorga al administrado para evitar la adopción del acuerdo que ponga fin al procedimiento cuando éste puede quedar afectado por algún grado de invalidez imputable al acto administrativo previo. En suma, es una excepción al principio general de concentración procedimental en cuya virtud es, con ocasión de la impugnación del acto final resolutorio, cuando

frente a éste deben invocarse todos los defectos formales o sustantivos que se hayan podido producir durante el procedimiento afectando a la legalidad del acto final resolutorio; vicios o defectos que, por aplicación del principio de transmisibilidad (artículo 64.1 de la LRJ-PAC), contaminarán a los sucesivos que no sean independientes en el procedimiento.

Pero, una vez finalizado el procedimiento con la emisión del acto final resolutorio, es este acto administrativo, y no los actos previos, el que pone fin a la vía administrativa. A juicio de este Consejo de Navarra, la revisión de oficio por su propia naturaleza de remedio extraordinario para depurar, fuera de los plazos ordinarios de impugnación, actos administrativos que han puesto fin a la vía administrativa (artículo 102.1. LRJ-PAC), únicamente puede dirigirse frente al acto administrativo resolutorio del expediente; acto administrativo generador de los efectos indeseables que se pretenden expulsar del mundo jurídico.

Resulta obvio que en el expediente de revisión del acto administrativo de cierre del procedimiento podrán invocarse no sólo los defectos de nulidad de pleno derecho que sean imputables al acto final, sino todos aquellos realizados a lo largo del iter procedimental y que en virtud del principio de concentración procedimental y de transmisibilidad contagien al acto resolutorio del procedimiento.

En coherencia con lo anteriormente expuesto, este Consejo de Navarra entiende que no procede la revisión por causa de nulidad de pleno derecho que se dirige contra la Resolución de la Alcaldía 42/2011, de 2 de junio, del Ayuntamiento de Atez, por no ser el acto de cierre del procedimiento de concesión de la licencia urbanística cuestionada que pone fin a la vía administrativa, sin perjuicio de que los motivos invocados sobre su pretendida nulidad sean analizados con ocasión del expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza de 3 de junio de 2011, instado por ese mismo Ayuntamiento de Atez y que va a ser resuelto por este Consejo (expediente 43/2011).

La anterior conclusión hace innecesario pronunciarse sobre la interposición de un recurso de reposición contra la Resolución 42/2011 y el

valor que hubiera de darse al posterior escrito de autorización otorgado por la misma recurrente.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de la Resolución 42/2011, de 2 de junio, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Atez, sin perjuicio de lo que se dictamine con respecto a la revisión de oficio por causa de nulidad de la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza de 3 de junio de 2011, de concesión de licencia de obra (expediente 43/2011).

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.