

**Expediente:** 43/2011

**Objeto:** Revisión de oficio de la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza sobre concesión de licencia de obra menor.

**Dictamen:** 4/2012, 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 Concejo de Beunza, en relación con la revisión de oficio de la Resolución de la Presidenta de dicho Concejo de 3 de junio de 2011, por la que se concede licencia para obra menor solicitada por la entidad..., 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 Concejo de Beunza se acompaña el expediente administrativo que documenta el procedimiento

tramitado y el acuerdo de la Junta del Concejo, adoptado en sesión celebrada el 3 de noviembre 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 pleno derecho de la Resolución de 3 de junio de 2011 de la Ex-Presidenta de este Concejo, Doña... otorgando la licencia solicitada al ser la Ex-Presidenta socia de la citada... junto con su esposo Don...”.

Por el Presidente del Consejo de Navarra se solicitó del Concejo de Beunza, el 24 de noviembre de 2011, la remisión de documentación acreditativa de la condición de socia de la Presidenta del Concejo de Beunza en la sociedad civil “...”, siendo aportada por el citado Concejo con fecha de entrada en este Consejo el 20 de diciembre de 2011.

### **I.2ª. Antecedentes de hecho**

De la documentación obrante en el expediente remitido así como de la derivada del expediente 42/2011, directamente relacionada con esta solicitud, 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.

**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 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 143 del polígono 10 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 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... Iturralde a los efectos de que pueda deducir las pertinentes alegaciones en el plazo de 15 días desde la notificación del presente Acuerdo”.

**Séptimo.-** La Junta del Concejo de Beunza en reunión celebrada el 31 de agosto 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, 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... a los efectos de que pueda deducir las pertinentes alegaciones en el plazo de 15 días desde la notificación del presente Acuerdo”.

**Octavo.-** Con fecha 16 de septiembre de 2011 la sociedad civil “...” formula alegaciones al acuerdo plenario del Ayuntamiento de Atez de iniciación del expediente de revisión de oficio de la Resolución de su Alcaldía 42/2011, solicitando el archivo del expediente de revisión incoado.

**Noveno.-** El 27 de septiembre de 2011 la misma entidad formula alegaciones al acuerdo de la Junta del Concejo de Beunza de 31 de agosto de 2011, iniciador del procedimiento de revisión de la Resolución de la Presidenta de 3 de junio de 2011. En el citado escrito de alegaciones manifiesta su disconformidad con base en las siguientes consideraciones:

- a) Incompetencia de la Junta del Concejo de Beunza para revisar la Resolución dictada por su Presidenta. Entiende que la posibilidad de que la Junta del Concejo pudiera revisar un acto dictado por su Presidenta atentaría contra la misma esencia de la revisión de oficio, en la que el facultado para ello debe ser el propio órgano que dictó el acto cuya revisión se pretende.

- b) Estima que el expediente está incompleto al no concretarse cuáles son las presuntas causas de nulidad que se predicán de la Resolución de la Presidenta del Concejo. Considera imprescindible que el expediente de revisión ofrezca una mayor explicación y justificación de las causas de nulidad invocadas y, con referencia al criterio mantenido en el dictamen de este Consejo de Navarra número 48/2002, de 23 de julio y cita del artículo 24 de la Constitución Española, estima que se le está provocando una clara situación de indefensión.
- c) Niega que concurra alguna de las causas de nulidad establecidas por el artículo 62.1 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). La Presidenta del Concejo es la competente para la concesión de la licencia de obra, previo informe favorable de la Alcaldía del Ayuntamiento de Atez y, para el supuesto de que pudiera deducirse que quizá se esté invocando algún supuesto en el que, conforme con el artículo 28.2.a) y b) de la LRJ-PAC, la Presidenta del Concejo viniera obligada a abstenerse de resolver, considera que no se ha explicado cuál puede ser tal motivo, añadiendo que la concesión de la licencia es un acto reglado al que la Presidenta del Concejo estaba obligada ante el informe favorable del Ayuntamiento. Con cita del artículo 225 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), en la redacción dada por la Ley Foral 1/2007, de 14 de febrero, y de la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1991, estima que en un Concejo con tan solo 55 habitantes las causas de abstención deben ser interpretadas y aplicadas de modo flexible ya que, caso contrario, no podría adoptarse ninguna decisión y recuerda que del artículo 28.3 de la LRJ-PAC su incumplimiento no determina, necesariamente, la invalidez de los actos que se hayan podido dictar.

- d) Niega la concurrencia del motivo de nulidad contemplado en el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC ya que la afección al proyecto de renovación de redes aprobado por el Ayuntamiento es mínima y, en cualquier caso, considera que tanto el informe favorable de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Atez, como la propia Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza concediendo la licencia de obras solicitada, salvaguardan los intereses y bienes del Ayuntamiento en su condicionado. Añade que, incluso los técnicos del proyecto aprobado por el Ayuntamiento de Atez y los de la empresa constructora reconocieron, en reunión celebrada el 23 de agosto de 2011, que las obras autorizadas por la licencia cuestionada en nada perjudicaban a la conducción general y al resultado de la obra municipal. Por lo que se refiere a la insinuación de que la documentación presentada era insuficiente, alega que al tratarse de obras menores no precisaban la elaboración de un proyecto técnico y que el propio arquitecto asesor del Ayuntamiento de Atez entendió suficiente la documentación aportada.
- e) Por todo ello, la sociedad alegante estima que la actuación de la Junta del Concejo de Beunza, de nueva composición desde junio de 2011, constituye una clara desviación de poder y concluye solicitando la declaración de nulidad del acuerdo de inicio del expediente de revisión y su correspondiente archivo.

**Décimo.-** 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 interesa destacar las siguientes argumentaciones:

- a) Que la propuesta de acuerdo de iniciación del expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza de 3 de junio de 2011 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, 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, 62 y 102 de la LRJ-PAC y 918 y 916 del Código Civil, los informantes consideran acreditada la existencia de una causa de abstención en la expresidenta del Concejo de Beunza para intervenir en el expediente de licencia de obra solicitada por la “...” concurriendo, en la Resolución de la Presidenta del Concejo, 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 la concesión de las licencias urbanísticas en los Ayuntamientos compuestos corresponde, en este caso, a la Presidenta del Concejo de Beunza, debió ésta someter la decisión al Vicepresidente del Concejo, 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 (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 inadmisibles 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 concretaba los motivos determinantes de la posible nulidad y la sociedad alegante invocó lo que estimó oportuno con referencia a ellos.

**Undécimo.-** 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 (expediente 42/2011 de este Consejo de Navarra).

**Duodécimo.-** Por último, el Concejo de Beunza en sesión celebrada el 3 de noviembre de 2011, asumiendo igualmente la propuesta redactada por los letrados informantes, acordó desestimar las alegaciones formuladas por la entidad "...” y, con suspensión del cómputo del plazo para la resolución del procedimiento de revisión incoado, solicitó de este Consejo de Navarra la emisión de dictamen preceptivo a los efectos de la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Presidenta del Concejo de 3 de junio de 2011, por la que se otorgó la licencia de obra cuestionada, remitiendo copia diligenciada del expediente tramitado y notificando dicho acuerdo al Ayuntamiento de Atez y a la sociedad interesada.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

La presente consulta, formulada por el Concejo de Beunza a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen de este Consejo la propuesta de revisión de oficio de la Resolución de la Presidenta del citado Concejo de 3 de junio de 2011, por la que se concede 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 de la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza de 3 de junio de 2011, por la que se concede licencia

para obra menor de renovación de la acometida de abastecimiento de agua, al considerar, como vicio determinante de su invalidez, el hecho de que la Presidenta del Concejo, autora de la decisión cuestionada, fuera socia y esposa de socio de la entidad beneficiaria de la misma.

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 concurran 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). Normativa aplicable a los Concejos en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la misma Ley Foral.

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 a instancia del Ayuntamiento de Atez, se derivan algunas exigencias procedimentales específicas, como son la inexcusable audiencia al interesado (artículo 84) y la obligación de resolver, sin vinculación alguna al sentido negativo del silencio [artículo 43.3.b) y 102.5], aunque haya podido transcurrir el plazo previsto para ello (artículo 42.1). 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 por el Concejo de Beunza, a instancia de la solicitud efectuada por el Ayuntamiento de Atez, en el que, mediante acuerdo de su Junta Concejil de 31 de agosto de 2011, por referencia a una serie de preceptos jurídicos, se considera que tanto la Resolución 42/2011 de la Alcaldía del Ayuntamiento, 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 26 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 y Concejo de Beunza proponiendo, como así acordó la Junta Concejil, 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, previsión que en el caso de los Concejos debe referirse a su Junta Concejil conforme con el sistema de distribución de funciones que se deriva de los artículos 40 y 41 de la LFAL. Por lo tanto, la incoación del procedimiento de revisión de una Resolución de la Presidenta del Concejo por el órgano llamado a su resolución en modo alguno puede considerarse como un acto de iniciación del procedimiento dictado por órgano manifiestamente incompetente, máxime en este supuesto en el que el expediente de revisión por el Concejo de Beunza se inicia a instancia del Ayuntamiento de Atez.

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 Concejo de Beunza para que, con retroacción de las actuaciones, se permitiera a la entidad afectada ejercer plenamente su derecho de defensa.

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 Concejo de Beunza 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 Concejo de Beunza 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, a instancia del Ayuntamiento de Atez, mediante acuerdo del Concejo de Beunza de 31 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 tramitación de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos.

#### **II.4ª. Procedencia de la revisión**

Como ya hemos manifestado en nuestro anterior dictamen 3/2012 (expediente 42/2011) al analizar la solicitud de revisión formulada por el Ayuntamiento de Atez de la Resolución de su Alcaldía 42/2011, por la que se

informó favorablemente la licencia de obras, concedida finalmente mediante la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza cuya revisión ahora se insta, conforme se deriva de los artículos 191.2.b) de la LFOTU y artículo 39.1.c) de la LFAL, el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas en los municipios compuestos de Navarra es un procedimiento bifásico o compuesto en el que intervienen dos Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias. De un lado el Ayuntamiento, a quien corresponde el ejercicio de la competencia en materia urbanística y, por tanto, la comprobación de la adecuación de lo solicitado con el planeamiento y legislación urbanística y, de otro, el Concejo, a quien corresponde la competencia para el otorgamiento del acto formal de concesión de la licencia conforme al informe previo, preceptivo y vinculante emitido por el Ayuntamiento.

Como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de septiembre de 2000, “el Concejo, por lo tanto, aunque es el órgano que formalmente otorga la licencia, carece de una competencia plena para el otorgamiento de estas licencias, sino que ha de limitarse a ejercer sus potestades con arreglo a las atribuciones que le otorga la legislación vigente... Esto expresado, ha de decirse que el Concejo ha de limitarse al otorgamiento o denegación de la licencia urbanística, conforme al preceptivo y vinculante informe emitido previamente por parte del Municipio al que pertenece, no pudiendo apartarse de este informe vinculante, ya que el legislador foral, en respuesta a la naturaleza del ente territorial inframunicipal que nos ocupa, ha arbitrado un tipo de relación de claro carácter tutelar, supeditando la competencia del Concejo, a la de claro carácter decisorio atribuido al municipio, lo que se ha articulado a través del previo informe vinculante de continua referencia.”

Partiendo de esta premisa, debemos ahora analizar y dictaminar sobre la concurrencia de la causa de nulidad invocada por el Concejo de Beunza para la revisión de la Resolución de su Presidenta, de 3 de junio de 2011, finalmente concretada en el hecho de que la Presidenta del Concejo incumplió el deber de abstención al que venía obligada por ser socia y esposa de socio de la entidad solicitante de la licencia de obra cuestionada.



Como ya hemos indicado, 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. Tanto el artículo 76 de la LBRL como los artículos 21 y 185 del ROF, señalan que los miembros de las Corporaciones Locales deben 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, precisando que la actuación de quienes se encuentren incurso en tales motivos implicará la invalidez de los actos en que hayan intervenido cuando tal intervención haya sido determinante. Por su parte, el artículo 28.2.a) y b) de la LRJ-PAC establece como motivos de abstención de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones, entre otros, el tener interés personal en el asunto de que se trate o tener parentesco de afinidad dentro del segundo grado con cualquiera de los interesados en el procedimiento y, en su apartado 3, precisa que la actuación, en estos supuestos, no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan podido intervenir.

Este Consejo de Navarra viene recordando en anteriores ocasiones (dictámenes 28/2010 y 23/2011, entre otros) que la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos, reservada para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, caso por caso, dado su carácter excepcional.

En el presente supuesto resulta innegable la existencia de un interés personal en la Presidenta del Concejo de Beunza, así como la existencia de una relación de parentesco de afinidad, dada su condición de socia y esposa de socio de la entidad solicitante de la licencia, que debió motivar su abstención conforme a la regulación anteriormente expuesta.

En nuestro dictamen 23/2011, de 2 de mayo, con cita de diferente doctrina jurisprudencial, decíamos que si la Administración, en cumplimiento del mandato constitucional recogido en su artículo 103, debe servir con objetividad a los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la

ley y al derecho, es exigible a sus autoridades y agentes un comportamiento ejemplar que evite situaciones comprometidas y sospechosas, lo que ha venido a conceptualizarse en la exigencia de una necesaria "moralidad administrativa". El ordenamiento jurídico trata de objetivar esas situaciones a través de las técnicas de la abstención y de la recusación. La objetividad exige neutralidad e imparcialidad en quien actúa o ejercita potestades administrativas, tanto en la vertiente de su imparcialidad objetiva, lo que supone desinterés con el objeto de su actuación, como en la vertiente subjetiva en relación con la apariencia exterior de esa imparcialidad.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en similares términos, viene indicando que el deber de abstención que se recoge en los preceptos antes citados se dirige fundamentalmente a la prevención y mantenimiento de la imparcialidad de los miembros de las Corporaciones Locales (STS de 2 de julio de 2002). La Administración tiene que actuar siempre de forma que, tanto por la forma como por el fondo, pueda provocar confianza en el administrado y aunque el artículo 20.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo adopta un criterio flexible, su lectura reposada permite concluir que, en principio, y como regla general, hay que inclinarse por considerar inválidos los actos dictados por órganos cuyo titular incurra en causa de recusación y que sólo excepcionalmente debe tenerse la validez de un acto dictado en esas condiciones (STS de 26 de febrero de 1990).

En el presente caso nos encontramos ante una decisión adoptada por un órgano unipersonal que afecta directamente a los intereses de la persona física que lo ocupa, en la medida que produce consecuencias directas en la entidad solicitante de la que la Presidenta del concejo y su esposo son socios. Concurren, por tanto, dos requisitos esenciales: interés personal y parentesco de afinidad que, con carácter general, determinan la invalidez del acto dictado por la autoridad incurso en tales circunstancias.

Es cierto, como ya hemos expuesto con apoyo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 8 de septiembre de 2000, que en el procedimiento de concesión de licencias de obra en los municipios compuestos de Navarra, la intervención del concejo ha de limitarse al otorgamiento o denegación de la licencia conforme al preceptivo y vinculante

informe emitido previamente por el municipio al que pertenece, sin que pueda apartarse de ese informe vinculante, lo que conlleva una cierta predeterminación de la conducta de la Presidenta del Concejo de Beunza. A pesar de ello, en el caso aquí analizado, a juicio de este Consejo de Navarra, no se dan las circunstancias necesarias para la traslación de la solución recogida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1991, invocada por la sociedad beneficiaria de la licencia, a la vista de la especial intensidad de la relación que le vincula con la Presidenta del Concejo de Beunza (socia y esposa de socio) y al hecho de que el acto municipal predeterminador de su actuación haya sido dictado, igualmente, por autoridad incurso en causa de abstención por razón de parentesco de consanguinidad (hermana de doble vínculo) con socio de la citada entidad.

En efecto, tal y como se deriva de los antecedentes expuestos y de lo manifestado en el dictamen 3/2012, de esta misma fecha (expediente 42/2011) junto a la solicitud de revisión de la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza, incoada a instancia del Ayuntamiento de Atez, se ha tramitado, de oficio por el propio Ayuntamiento, expediente de revisión de la Resolución 42/2011, de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Atez, por la que se informó favorablemente la solicitud de licencia, al considerar que igualmente concurría, en la citada Alcaldesa, un deber de abstención por ser hermana de doble vínculo de uno de los socios de la entidad solicitante de la licencia; incumplimiento del deber de abstención que a juicio del Ayuntamiento conlleva el vicio de nulidad de pleno derecho.

En nuestro dictamen anterior (3/2012), concluíamos afirmando que, dado el carácter de acto de trámite que en nuestro ordenamiento jurídico foral tiene la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Atez informando de forma preceptiva y vinculante para el Concejo de Beunza la concesión o denegación de la licencia, una vez dictado el acto final resolutorio del expediente de concesión de la licencia mediante la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza, no resulta procedente la revisión de oficio de dicho acto de trámite, sin perjuicio de que, en virtud del principio de concentración procedimental, pudieran tenerse en cuenta tales defectos y su

posible transmisibilidad al acto final resolutorio del expediente de concesión de la licencia de obras.

Por tanto, es ahora cuando debe analizarse la concurrencia del motivo de nulidad invocado por el Ayuntamiento de Atez, su trascendencia jurídica y su posible traslación sobre el acto final de concesión de la licencia cuestionada.

Acreditado el hecho invocado (parentesco de consanguinidad, hermanos de doble vínculo, entre la Alcaldesa del Ayuntamiento de Atez y el socio de la entidad peticionaria de la licencia), resulta cierto que concurre el deber de abstención exigido por el artículo 28.2.b) de la LRJ-PAC. Resulta igualmente cierto que en la decisión de la Alcaldesa es detectable un claro interés personal y familiar que se traduce en el beneficio o ventaja directa que la sociedad peticionaria y, por ende, su hermano, en cuanto socio de la misma, puede obtener como consecuencia de su decisión (emisión de informe vinculante para autorizar una obra de abastecimiento de agua a la granja propiedad de la sociedad, aprovechando las obras de renovación de la red de abastecimiento de agua que el Ayuntamiento realizaba a las localidades del Valle). Ha quedado igualmente acreditado que el 2 de junio, cuando la Alcaldesa del Ayuntamiento de Atez dicta la Resolución 42/2011, se encontraba en funciones, (artículo 194 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General) al haber transcurrido los cuatro años de su mandato, estando próxima (11 de junio de 2011) la fecha de toma de posesión de la nueva Corporación y la designación de su nuevo Alcalde-Presidente.

En estas circunstancias, independientemente de que la concesión de las licencias de obra sea con carácter general una actividad reglada, que por otra parte no está exenta en ciertas ocasiones de un cierto grado de discrecionalidad (como puede suceder en el caso analizado en el que se solicita la autorización de una acometida desde la red de abastecimiento de las localidades), a juicio de este Consejo de Navarra, concurren los requisitos necesarios para estimar la causa de nulidad, ya que el incumplimiento del doble deber de abstención se produce en relación a un expediente singular (no de alcance general o plural) susceptible de generar

expectativas concretas, inmediatas y personalizadas en la sociedad de la que la Presidenta del Concejo de Beunza era socia y esposa de socio y la Alcaldesa del Ayuntamiento de Atez era hermana de un socio de la misma.

Para finalizar, resulta oportuno indicar que la causa de la nulidad observada en el procedimiento de concesión de la licencia de obras en favor de la entidad “...” no debe residenciarse, como invocan el Ayuntamiento de Atez y el Concejo de Beunza, en el supuesto contemplado por el artículo 62.1.b) de la LRJ-PAC ya que, como tiene dicho este Consejo (dictamen 24/2002, entre otros), en plena concordancia con la doctrina jurisprudencial y del Consejo de Estado, la nulidad por causa de incompetencia del órgano que dictó el acto administrativo queda limitada a los supuestos de incompetencia por razón de la materia o del territorio, supuestos estos en los que reviste la gravedad suficiente para ser calificada de “manifiesta”, apareciendo de modo evidente, ostensible, palmario e indudable. En el presente caso, los actos administrativos han sido dictados por quienes ostentan la competencia material y territorial para ello (artículo 339.1 LFAL y 191.1 LFOTU). La causa de la nulidad debe ser residenciada en el supuesto contemplado por el artículo 62.1.g) de la LRJ-PAC, en relación con infracción de los artículos 76 de la LBRL, 21 y 185 del ROF y 28.2.a) y b) de la LRJ-PAC, referentes al incumplimiento del deber de abstención que, al tratarse de acuerdos adoptados por órganos unipersonales, vician de raíz el acto final resolutorio dado el carácter determinante que tuvo su intervención en la decisión final.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra informa favorablemente la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Presidenta del Concejo de Beunza de 2 de junio de 2011 sobre concesión de licencia de obra menor.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.