

Expediente Núm. 402/2009  
Dictamen Núm. 402/2009

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 15 de octubre de 2009, examina el expediente de revisión de oficio incoado por Providencia de la Alcaldía del Ayuntamiento de Siero de 17 de septiembre de 2009, al objeto de declarar la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de julio de 2006, por el que se concedió una licencia de obras para construcción de vivienda unifamiliar.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 16 de septiembre de 2009, la letrada consistorial informa que, previa solicitud de la interesada, con fecha 6 de octubre de 2003 se emitió cédula urbanística de parcela sita en Lieres, en la que se hacía constar que se encuentra en “Suelo Urbano No Consolidado con la tipología de Baja Densidad,

incluida en la manzana ..... de Lieres”, y que “la falta de las dimensiones en parcelas existentes dará lugar a la realización de normalización obligatoriamente” para su desarrollo.

Añade que, con fecha 13 de mayo de 2004, la interesada solicita licencia de construcción de vivienda unifamiliar aislada en dicha parcela y que un colindante de aquélla comunica, el 23 de noviembre de 2004, que su finca, incluida en la misma manzana, está afectada mayoritariamente por viario, por lo que la parcela resultante es inferior a la mínima edificable, y solicita la reparcelación de las fincas a través de la figura de la normalización.

Tramitado de oficio un procedimiento de normalización, fue aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 9 de junio de 2006 y remitido al Registro de la Propiedad de Pola de Siero con fecha 7 de julio de ese mismo año. Comunicada por el Registrador de la Propiedad “la imposibilidad de proceder a la inscripción de las fincas” resultantes, se subsanan las deficiencias observadas y se envía nuevamente al Registro de la Propiedad, que concluye, con fecha 10 de octubre de 2007, “la inidoneidad del procedimiento efectuado” por la Administración municipal.

A la luz de lo actuado “y dada la imposibilidad de que esa licencia llegue a tener eficacia alguna, pues está claro que la condición impuesta `inscripción de la normalización efectuada´ deviene de imposible cumplimiento, no cabe entender otra cosa que procede la revisión de oficio de la misma” por los trámites de los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992 y que “la anulación de la licencia concedida puede llevar implícita la obligación de indemnizar que en su caso se determinará una vez finalizado el procedimiento de revisión”. Con base en ello, propone “iniciar procedimiento de revisión de oficio de la licencia concedida” a la interesada.

**2.** Durante la instrucción, se han incorporado al presente procedimiento los expedientes tramitados con ocasión de la solicitud de licencia de obras para la construcción de la vivienda unifamiliar y de la normalización de las fincas, en los que destacan, entre otros, los siguientes documentos:

a) Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 27 de julio de 2006, por la que se concede a la interesada licencia de obras para la construcción de una vivienda unifamiliar, si bien condicionando su eficacia a la “aportación (...) de la inscripción registral de las parcelas resultantes de la normalización”, con carácter previo al comienzo de aquéllas.

b) Oficio del Concejal Delegado de Urbanismo, de 2 de octubre de 2007, remitiendo al Registro de la Propiedad de Siero el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local con fecha 21 de septiembre de 2007, al objeto de que se proceda a la inscripción de las parcelas resultantes.

c) Escrito del Registrador de la Propiedad de Pola de Siero, de fecha 10 de octubre de 2007, en el que comunica al Ayuntamiento que “se pretende, bajo la denominación de ‘proyecto de normalización’, una verdadera reparcelación (...) en la que los afectados aportan las fincas originarias para la adjudicación de otras de resultado, se computa el 10% de aprovechamiento de cesión municipal, adjudicando además al Ayuntamiento otra parcela de resultado como cesión de viales”. Añade que “de una finca registral originaria (50.190) se adjudican dos independientes, lo que conlleva una división de finca; y de otras dos registrales originarias (47.353 y 47.354), una de resultado, lo que conlleva una agrupación, operaciones sustancialmente distintas de una mera rectificación de linderos”; que “el expediente se entiende (...) con personas que no resultan ser los titulares registrales y, aún más, aparece en el cuadro de superficies una séptima parcela catastral con una titularidad (...) de la que luego nada se dice, ni consta su inscripción registral, ni consta haberse solicitado la necesaria certificación”; y que “algunas fincas de resultado se adjudican a titulares distintos de los registrales, con olvido de la legislación civil”. Lo expuesto, concluye, “imposibilita la inscripción del referido documento, sin perjuicio de su tramitación como un verdadero proyecto de reparcelación con las consecuencias y requisitos inherentes al sistema, o bien su nueva tramitación como una verdadera normalización de fincas, en que las mismas resulten configuradas con su nueva descripción y linderos, respetando las

limitaciones del citado RGU, como paso previo o no de un procedimiento reparcelatorio posterior”.

d) Informe conjunto de una Técnica de Planeamiento y de la Arquitecta Municipal, de 5 de febrero de 2008, en el que se expone que, resultando imposible practicar la inscripción registral de las fincas resultantes de la normalización tramitada de oficio por el Ayuntamiento, deviene de imposible cumplimiento el acuerdo adoptado en su día por la Corporación.

e) Informe de la Jefa de la Sección de Planeamiento y Gestión, de 12 de septiembre de 2008, en relación con la posible nulidad o anulabilidad del acuerdo de normalización de las parcelas y/o de la licencia y sobre la concurrencia del supuesto a que hace referencia el artículo 62.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuando considera nulos los actos “que tengan un contenido imposible”. En él señala que “la imposibilidad puede ser física o jurídica (...), concurriendo esta última en caso de que el contenido del acto trasgreda patentemente una regla básica o esencial de la materia o sector en que se desenvuelve el acto” y que “los defectos de contenido que hacen imposible la ejecución del acto lo convierten en radicalmente nulo, tanto por no responder a su concepto como por hacerlo originariamente inejecutable”.

**3.** Por Providencia de la Alcaldía del Ayuntamiento de Siero de 17 de septiembre de 2009, se ordena la incoación del procedimiento de revisión de oficio de la licencia concedida a la interesada.

**4.** Con esa misma fecha emite informe la Jefa de la Sección de Licencias. En él señala que la revisión se fundamenta en el supuesto del artículo “62.1.c)” de la Ley 30/1992, “al considerar que la condición impuesta deviene de contenido imposible” y que procede otorgar trámite de audiencia a la afectada.

**5.** Notificada la apertura del trámite de audiencia a la interesada el día 21 de septiembre de 2009, mediante escrito de 1 de octubre de ese mismo año, se reitera ésta en el de 8 de abril de 2009, del que adjunta copia, y que fue

presentado con ocasión de un procedimiento de revisión de oficio de este mismo acto, tramitado con anterioridad y caducado. En él refiere que desde la notificación de la licencia el día 1 de agosto de 2006 se inicia una “` pesadilla ´ burocrática”, por lo que, con fecha 31 de agosto de 2007, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial y después un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la misma; procedimiento éste último que se encuentra “actualmente suspendido de común acuerdo” con el Ayuntamiento de Siero, “en tanto se tramita y resuelve el procedimiento de revisión de oficio de la licencia concedida”. A continuación, muestra su conformidad con el inicio del procedimiento de revisión de oficio, aunque entiende que dicha revisión no ha de limitarse únicamente a la del acto relativo a la licencia, sino que ha de alcanzar también a la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, indicando que la indemnización habrá de extenderse a los daños y perjuicios ocasionados por la imposibilidad de construir derivada de la nulidad de la licencia, comprendiendo gastos originados por la redacción de los proyectos de obra, las tasas administrativas, los gastos de asesoramiento jurídico, el incremento del coste de construcción de la vivienda, la pérdida del derecho de deducción derivado de la cuenta vivienda y los daños morales causados como consecuencia de la tramitación de la normalización, todo ello en la cuantía que se determine en el trámite correspondiente. Finalmente, solicita que se revise de oficio la licencia concedida, y que se reconozca y se determine en el mismo procedimiento la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Siero por las dilaciones y negligencias en que incurre en la tramitación de la normalización a la que la licencia estaba condicionada. Adjunta copia de varios escritos presentados con anterioridad, en los que se opone al procedimiento de normalización y defiende el adosamiento, alegando que el Ayuntamiento de Siero está facultado para imponerlo.

6. Con fecha 9 de octubre de 2009, la Jefa de la Sección de Licencias formula propuesta de resolución en el sentido de que se proceda “a la revisión de oficio

de la licencia de obras de construcción de vivienda unifamiliar en Lieres, otorgada (...) por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de julio de 2006, al devenir de imposible cumplimiento la condición impuesta, relativa a la previa normalización de las parcelas incluidas en la Unidad Homogénea ..... Esta normalización se tramitó de oficio por el Ayuntamiento de Siero, declarando el Registro de la Propiedad la inidoneidad del procedimiento seguido". Considera que procede "como motivo para la revisión el del art. 62.1.c)" de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "que se refiere a los actos de contenido imposible", y se remite al informe de la Jefa de Sección de Planeamiento y la Arquitecto Municipal, de fecha 5 de febrero de 2008, señalando que "la eficacia de la licencia se había condicionado a la tramitación de un previo procedimiento de normalización para garantizar que cada parcela resultante dispusiera de unas condiciones mínimas conformes al planeamiento municipal para poder ser edificables, así como la obtención de los terrenos de cesión obligatoria para la apertura del vial en las condiciones del planeamiento aprobado".

Asimismo, propone "estimar las alegaciones presentadas en cuanto a que la revisión de oficio deberá conllevar la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, debiendo estudiarse la misma de forma separada a este procedimiento, al haberse planteado un procedimiento de responsabilidad patrimonial específico, el cual se encuentra pendiente de resolución por los Tribunales de Justicia"; "solicitar del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma el dictamen preceptivo" y "comunicar a la interesada que el plazo de resolución del expediente de revisión de oficio es de tres meses, a contar desde su inicio que tuvo lugar por Providencia de la Alcaldía de 17 de septiembre de 2009, y la no resolución en plazo producirá la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92" de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

7. Obra incorporado al expediente un certificado, emitido el 14 de octubre de 2009 por el Secretario de la Comisión Informativa de Urbanismo, Industria, Empleo y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Siero, según el cual la Comisión adoptó, en su reunión de fecha 13 de octubre de 2009, propuesta coincidente con la formulada por la Jefa de la Sección de Licencias.

8. Con fecha 14 de octubre de 2009, la Alcaldía del Ayuntamiento de Siero dicta Decreto por el que se acuerda proceder a la revisión de oficio de la licencia de obras, solicitar del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma el dictamen preceptivo y “comunicar a la interesada que el plazo de resolución del expediente de revisión de oficio es de tres meses, a contar desde su inicio, que tuvo lugar por Providencia de la Alcaldía de 17 de septiembre de 2009, y la no resolución en plazo producirá la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92” de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.” Consta notificado dicho Decreto a la interesada el día 20 de octubre de 2009.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de octubre de 2009, registrado de entrada el día 22 de octubre de 2009, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de julio de 2006, por el que se concedió una licencia de obras para construcción de vivienda unifamiliar, adjuntando a tal fin copia del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Alcalde del Ayuntamiento de Siero, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), el Ayuntamiento de Siero se halla debidamente legitimado en cuanto autor del acuerdo cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio por él iniciado.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 102.1 de la LRJPAC dispone que “Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), 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”. No obstante, el artículo 106 de la referida LRJPAC establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

En el caso que examinamos, entendemos que no concurre en el procedimiento ninguno de los supuestos citados.

Con arreglo a lo establecido en el artículo 102.5 de la LRJPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de tres meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse



resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Comoquiera que el Ayuntamiento adoptó el acuerdo de incoación el día 17 de septiembre de 2009, una vez transcurridos los tres meses habría de declararse la caducidad del procedimiento. No obstante, de la comunicación efectuada en la solicitud de dictamen se desprende que la Administración ha utilizado la posibilidad de suspender el transcurso de dicho plazo de resolución hasta la emisión del mismo por este Consejo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la LRJPAC, por lo que, sin conocer la fecha de notificación a la interesada de la referida suspensión del plazo, y habiéndose recibido la petición en este Consejo el día 22 de octubre de 2009, hemos de entender que no ha transcurrido el plazo máximo legalmente establecido, debiendo reanudarse su cómputo el día de recepción de este dictamen.

**CUARTA.-** En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que éste se configura como instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por tanto, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

Puesto que se ha dado audiencia y vista del expediente a la interesada, se han cumplido trámites esenciales del procedimiento.

No obstante, advertimos de la concurrencia de ciertas irregularidades formales en la tramitación. Así, según señalamos ya en el Dictamen Núm. 308/2009, en un procedimiento análogo al actual, y relativo al mismo acto que es objeto del que ahora examinamos, no se han incorporado al expediente documentos esenciales para acreditar los presupuestos de hecho de la revisión que se pretende. No figura el acto administrativo objeto del procedimiento de revisión, la nota de defectos formulada por el Registrador de la Propiedad y el informe de fecha 5 de febrero de 2008 de la Técnica de Planeamiento Municipal y la Arquitecta Municipal. Sin embargo, dado que la interesada conocía dichos documentos, por haber sido parte en los procedimientos de los que dimanaron,

entendemos que la no incorporación de los mismos al presente no le ha ocasionado indefensión y este Consejo ha podido examinarlos, al haberse remitido como antecedentes del expediente que se somete a nuestra consideración.

Asimismo, observamos que se considera iniciado el procedimiento por Providencia del Alcalde, fechada el 17 de septiembre de 2009, cuyo contenido se contrae a ordenar su incoación para la revisión de la licencia concedida. Dicha providencia carece de antecedentes y fundamentos en los que se especifiquen, entre otros extremos, la causa de nulidad en que puede incurrir el acto y la información que exige el artículo 42.4 de la LRJPAC, es decir, el plazo máximo establecido para la resolución y notificación del procedimiento y los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Tampoco hallamos en ella, referencia alguna al informe de la letrada consistorial formulado el día anterior, y que sí contiene antecedentes y fundamentos, lo que permitiría su incorporación por remisión.

Tras el trámite de audiencia concedido a la interesada, se formulan propuesta de resolución por la Jefa de la Sección de Licencias;, propuesta de resolución por la Comisión Informativa de Urbanismo, Industria, Empleo y Seguridad Ciudadana, y Resolución de la Alcaldía; actos cuyo contenido y emisión seriada inducen a confusión, por lo que necesitan de cierto análisis. En todos ellos se considera como acto iniciador del procedimiento la Providencia de la Alcaldía de 17 de septiembre de 2009, lo que nos llevaría a pensar que estamos ante dos propuestas de resolución y la resolución definitiva del procedimiento por la Alcaldía, en cuyo caso, no sería ya procedente la emisión de este dictamen.

Sin embargo, este acto de la Alcaldía recoge la información que el artículo 42.4 de la LRJPAC exige al acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento y no contiene un pronunciamiento expreso de que se declare la nulidad de pleno derecho del acto que se revisa, sino de que se proceda a la revisión de oficio de la licencia de obras; referencia al procedimiento que consideramos insuficiente para resolver el fondo del asunto. También se

acuerda solicitar del Consejo Consultivo el dictamen preceptivo, lo que resulta coherente con el carácter no definitivo de la resolución de la Alcaldía.

Ahora bien, en este estado de tramitación, y por lo que se expondrá en la consideración siguiente, estimamos que no procede la retroacción del procedimiento.

**QUINTA.-** Para la correcta valoración del supuesto que analizamos debemos partir de una consideración de tipo general, y es que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, constituye un procedimiento excepcional, en cuanto que sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, sin intervención judicial y en cualquier momento, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los supuestos objeto de revisión de oficio, establecidos en el artículo 62.1 de la LRJPAC, debe ser restrictiva; de lo contrario, perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables y su sometimiento a regímenes jurídicos distintos de anulación.

Según la propuesta de resolución formulada por la Jefa de la Sección de Licencias con fecha 9 de octubre de 2009, la licencia de obras de construcción de vivienda unifamiliar concedida a la interesada por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de julio de 2006 incurre en la causa de nulidad contemplada en el epígrafe c) del artículo 62.1 de la LRJPAC, a tenor del cual, son nulos de pleno derecho los actos “que tengan un contenido imposible”.

Por lo que se refiere a esta causa de nulidad, hemos de recordar que el Tribunal Supremo ha señalado en reiteradas ocasiones (por todas, Sentencia de 19 de mayo de 2000, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) que la imposibilidad a que se refiere la norma debe ser “de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a la ilegalidad del acto, que suele comportar anulabilidad (...); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida

comportaría simple ineficacia del acto. Actos nulos por tener un contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a las leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste” (fundamento de derecho segundo).

En el caso que examinamos se pretende la revisión de oficio de la licencia para la construcción de una vivienda unifamiliar cuya eficacia se condicionó a la aportación de la inscripción registral de las parcelas resultantes del procedimiento de normalización.

La imposibilidad del contenido del acto viene referida, por la propuesta de resolución de inicio, a la imposibilidad de cumplir el requisito al que se había condicionado la eficacia de la licencia, puesto que, cuando el Ayuntamiento instó la inscripción del proyecto de normalización, el Registro de la Propiedad formuló nota de reparos en la que consideró que el procedimiento tramitado no era el idóneo para lo que se perseguía. Conforme a dicha nota, se pretendía una verdadera reparcelación, lo que, junto con otros motivos, imposibilitaba la inscripción del proyecto remitido por el Ayuntamiento, “sin perjuicio de su tramitación como un verdadero proyecto de reparcelación con las consecuencias y requisitos inherentes al sistema, o bien su nueva tramitación como una verdadera normalización de fincas, en que las mismas resulten configuradas con su nueva descripción y linderos respetando las limitaciones del citado RGU, como paso previo o no de un procedimiento reparcelatorio posterior”.

A la luz de estos reparos no se puede considerar que la inscripción de las parcelas sea materialmente imposible, pues el propio Registrador indica dos posibles cauces para que las parcelas accedan al Registro; más bien consideramos que la tramitación de un procedimiento inadecuado ha impedido circunstancialmente tal inscripción. Por ello, no podemos apreciar que la licencia

esté incurso en la causa de nulidad de pleno derecho contemplada en el artículo 62.1.c) de la LRJPAC.

En este punto, ha de recordarse que el pronunciamiento de este Consejo no puede referirse a la legalidad del acto administrativo objeto de revisión, sino que ha de recaer sobre la declaración de nulidad que el Ayuntamiento pretende, mediante el análisis de la causa de nulidad que alega.

En definitiva, a la vista de lo razonado y del carácter excepcional de la revisión de oficio, que exige una interpretación estricta de los motivos determinantes de la misma, este Consejo estima que en el presente procedimiento no cabe afirmar la existencia de la causa de nulidad de pleno derecho invocada por el Ayuntamiento.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la declaración de nulidad de pleno derecho del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de julio de 2006, por el que se concedió a ..... una licencia de obras para la construcción de una vivienda unifamiliar."

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE SIERO.