

Dictamen nº:

399/12

Consulta:

Presidenta de la Comunidad de Madrid

Asunto:

Consulta Facultativa

Aprobación:

27.06.12

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de junio de 2012, emitido ante la consulta formulada por la Excmo. Sra. Presidenta de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 13.3 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre posible revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2011, por el que el Ayuntamiento de Leganés inició el expediente de cesión de determinada parcela de titularidad municipal a la Comunidad de Madrid, con vistas a la construcción de un centro educativo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1. El 30 de marzo de 2012 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, solicitud de consulta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Leganés, formalizada con fecha 6 de marzo, sobre determinados aspectos relativos a la posible revisión de oficio de un Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 30 de diciembre de 2011. El acuerdo, adoptado en sesión extraordinaria y urgente, consistía en iniciar el expediente de revisión de oficio de la cesión a la Comunidad de Madrid de las parcelas aaa y bbb del Sector PP5 del PAU Sur de Arroyo Culebro, con la finalidad de construir en ellas un centro educativo.

A la solicitud de dictamen se acompañaba como toda documentación adjunta un Acuerdo del Pleno municipal de 22 de febrero de 2012; una

copia de los artículos 58, 59 y 67 de una norma sin definir (presumiblemente, el reglamento de gobierno local), y un certificado del Concejal-Secretario de la Junta de Gobierno acreditativo de la adopción del acuerdo municipal sobre el que recaía la consulta.

2. Mediante acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo, de 27 de abril de 2012, se procedió a devolver la consulta con la documentación adjunta al alcalde-presidente del Ayuntamiento de Leganés.

El motivo de la devolución, comunicado formalmente a la autoridad peticionaria del dictamen el 3 de mayo, residía en que la consulta planteada no se correspondía con ninguno de los supuestos en que es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo a tenor del artículo 13.1 de la Ley Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, unido a la circunstancia de que a los Ayuntamientos del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid no les está permitido realizar consulta facultativa.

SEGUNDO. - Con fecha 11 de mayo de 2012, la Excmo. Sra. Presidenta de la Comunidad de Madrid, haciendo suya la petición formulada originariamente por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Leganés, solicita de este Consejo Consultivo su criterio en torno a dos cuestiones: el órgano competente para acordar el inicio del procedimiento de revisión de oficio en el organigrama municipal, teniendo en cuenta que el Ayuntamiento se somete al Título X de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la procedencia en sí de adoptar el acuerdo de revisión de oficio.

La solicitud de dictamen venía acompañada de la misma documentación remitida en su día por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Leganés, a que se ha hecho referencia.

TERCERO.- Los hechos que refleja la escueta documentación remitida son los siguientes:

a) El 13 de diciembre de 2011, la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid solicitó del Ayuntamiento de Leganés la cesión de las parcelas aaa/bbb del Plan Parcial PP5 Arroyo Culebro con la finalidad de construir en ellas un centro educativo.

b) El 23 de diciembre, el jefe de Sección de Planeamiento y Gestión Urbanística municipal emitió informe favorable a la cesión, al estar calificados los terrenos como suelo urbano, uso característico de equipamiento institucional y educativo, y no ser necesarios al Ayuntamiento para fin distinto al que se pretendía destinar por la Comunidad de Madrid ni ser previsible su utilización para otro uso o finalidad en los diez años siguientes.

c) El 30 de diciembre, la Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria y urgente, acordó el inicio del expediente de cesión de uso de la parcela a la Comunidad de Madrid, con destino a la construcción de un centro educativo.

En el acuerdo (punto segundo) se especificaba que, conforme al artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, los fines para los que se efectuaba la cesión debían cumplirse en un plazo máximo de cinco años y mantenerse su destino durante los treinta siguientes, resolviéndose la cesión y revirtiendo las parcelas al Ayuntamiento de Leganés en caso contrario.

En el punto cuarto del acuerdo se decidía someter el expediente a información pública, conforme a lo previsto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

d) El 14 de febrero de 2012, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria, aprobó una moción presentada por el grupo municipal Unión por Leganés-ULEG, en que se solicitaba *“anular la cesión de la parcela cedida por el gobierno local para la construcción en Arroyo Culebro de un centro educativo privado o concertado e instar a la Comunidad de Madrid*

a cumplir sus compromisos de poner en marcha en el barrio el tercer colegio y el instituto público”.

Dentro de la parte dispositiva del acuerdo aprobado, se instaba “*al gobierno local*” a que revocara, revisara de oficio o actuara mediante cualquier otro instrumento legítimo en derecho que diera como resultado dejar sin efecto el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2011, con la finalidad de que los terrenos fueran destinados a la construcción de un instituto público. A dichos efectos, se acordó reclamar a la Comunidad de Madrid el cumplimiento inmediato de la moción, “*dados los inminentes compromisos incumplidos de construir un tercer colegio público y un instituto público en el mencionado barrio*”.

e) El 22 de febrero de 2012, determinados concejales presentaron un escrito dirigido al alcalde-presidente del Pleno Municipal, en que solicitaban la celebración de una sesión extraordinaria del pleno municipal dentro del plazo previsto en el reglamento orgánico, en cuyo orden del día figurase el siguiente punto: “*encargar a los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Leganés el inicio inmediato de todas las acciones pertinentes que ampara el artículo 59 m), incluida la impugnación judicial, para que se haga efectivo el acuerdo plenario del 14 de febrero de 2011 por el que se pide anular la cesión de la parcela cedida (sic) por el gobierno local para la construcción en Arroyo Culebro de un centro educativo privado o concertado e instara a la Comunidad de Madrid a cumplir sus compromisos de poner en marcha en el barrio el tercer colegio y el instituto público”.*

f) Con fecha 22 de junio de 2012, se remite a este Consejo Consultivo un Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictado el día 4 de abril de 2012, denegando la suspensión cautelar urgente y sin audiencia de las partes, del acuerdo de cesión impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa. De la parte expositiva del auto se deduce que la cesión se formalizó el 21 de marzo de 2012 y que la

Comunidad de Madrid ha convocado concurso para construir y explotar un colegio en los terrenos cedidos, concurso al que se han presentado varios licitadores sin que conste una definitiva adjudicación. El Auto viene a disponer que se dé traslado de la solicitud de suspensión cautelar al Ayuntamiento de Leganés, a la Comunidad de Madrid y a todos los licitadores, de modo que el Juzgado resolverá sobre la suspensión cautelar, pero, una vez oídos todos los interesados. Así sucede, efectivamente, pues el día 26 de junio de 2012 se recibe en este órgano consultivo copia del Auto, dictado el 10 de mayo de 2012 por el referido Juzgado, que, tras audiencia de los interesados, rechaza conceder la medida cautelar de suspensión.

Dados los hechos expuestos se pueden formular las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Formulada la consulta por la Presidencia de la Comunidad de Madrid, este Consejo puede emitir dictamen no vinculante. Este dictamen, como todos los que se nos solicitan, habrá de circunscribirse a los hechos que resultan de la documentación aportada.

SEGUNDA.- Este Consejo Consultivo ha declarado en ocasiones precedentes, en que otros Ayuntamientos del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid han planteado consultas sobre la posible revisión de oficio de actos y acuerdos municipales, que dicha figura se prevé, con carácter general, en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las corporaciones locales 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.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 102 a 106 y concordantes de la Ley 30/1992, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa y, en concreto, a la revisión de oficio.

TERCERA.- Sentado lo anterior con carácter general, para que fuera posible la revisión de oficio del acuerdo municipal en el caso que se nos plantea, serían necesarios ciertos presupuestos:

a) En primer lugar, que el acuerdo de inicio del expediente de cesión adoptado por la Junta de Gobierno Local el 30 de diciembre de 2011, sea un acto administrativo plenamente perfeccionado. Así se desprende del Auto antes reseñado, de 4 de abril de 2012, en el que se afirma que la cesión se formalizó el 21 de marzo de 2012. Concurriría, por tanto, este primer presupuesto.

b) El acto revisable de oficio debe haber puesto fin a la vía administrativa y ser firme. Al parecer, el acuerdo de cesión ha puesto fin a la vía administrativa, sin que quepan contra él recursos administrativos.

c) En segundo lugar, para la revisión de oficio del acuerdo municipal sería necesaria la concurrencia en él, al tiempo de ser adoptado, de una causa de nulidad de pleno derecho.

En la consulta que se nos hace, no se expresa la causa por la que se considera radicalmente nulo el acuerdo municipal y tampoco cabe deducir esa causa de nulidad del resto del expediente. Únicamente existe la referencia al acuerdo adoptado por el Pleno municipal a propuesta de uno

de sus grupos políticos, pero la motivación del mismo, por los datos que se nos remiten, es la propia del interés o iniciativa política, en relación con la inquietud por que las parcelas se destinen, dentro de la finalidad de construcción prevista, a la construcción de un centro educativo de carácter público.

d) En caso de que el Ayuntamiento se planteara la revisión de oficio del acuerdo de cesión de terrenos por la concurrencia en ese acuerdo de una causa de nulidad radical o absoluta, la forma prevista de actuación por los órganos municipales competentes sería la siguiente:

i. Adopción de un acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio, en que se dejase constancia expresa de la causa de nulidad que lo provoca (STS de 12/12/2001, RJ 1122). Este acuerdo habría de adoptarse por el Pleno del Ayuntamiento (art. 123.1, letra l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

ii. Tramitación del procedimiento, con inclusión del trámite de audiencia de posibles interesados, en este caso, de la Comunidad de Madrid, de los licitadores en el concurso abierto por la Comunidad y de cualesquiera otros sujetos jurídicos con interés legítimo.

iii. Fase resolutiva, en que se habría de solicitar, so pena de nulidad, informe vinculante de este Consejo Consultivo previo a la resolución del procedimiento de revisión de oficio por el Ayuntamiento.

iv. En todo caso, habrá de tenerse en cuenta que el procedimiento de revisión de oficio por nulidad de pleno Derecho está sujeto a un plazo de caducidad de tres meses, sin perjuicio de la posibilidad de suspenderlo al elevar consulta a este Consejo Consultivo.

v. Es de tener en cuenta, asimismo, que la revisión de oficio podría entrañar el deber de indemnizar si se diesen los presupuestos de daños antijurídicos debidos al funcionamiento de un servicio público. En el caso, si la nulidad absoluta del acuerdo de cesión de terrenos causase daños efectivos a sujetos jurídicos no responsables de esa nulidad radical, la

indemnización podría ser procedente por haber incurrido la Administración municipal en responsabilidad objetiva ex arts.

Todo lo expuesto sobre procedencia del procedimiento de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno Derecho es de aplicación indudable cuando el acto administrativo es administrativamente firme y, además, no ha sido impugnado en tiempo y forma ante los Tribunales de Justicia. En cambio, si frente al acto administrativo se interpone recurso contencioso-administrativo –como parece ocurrir en el caso, aunque no conocemos el planteamiento del recurso– y en él se aduce la nulidad radical o de pleno Derecho, se suscitan algunas dudas acerca de la viabilidad del procedimiento administrativo de revisión de oficio. A juicio de este Consejo, no es claramente incompatible atacar el acto administrativo nulo acudiendo a la Jurisdicción y al procedimiento de revisión de oficio. En cambio, no nos ofrece duda de que la decisión de la Administración con que finalizase el procedimiento de revisión en ningún caso podría ser opuesta o contradictoria con lo decidido por los Tribunales de Justicia.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid ha de formular las siguientes

CONCLUSIONES

1ª.- No cabe que este Consejo Consultivo emita dictamen sobre la procedencia de la revisión de oficio del acto administrativo de cesión de determinados terrenos por el Ayuntamiento de Leganés a la Comunidad de Madrid, pues, ante todo, no consta que el procedimiento de revisión de oficio haya sido siquiera iniciado.

2^a.- En cuanto a las cuestiones suscitadas por la consulta de la Excmo. Sra. Presidenta de la Comunidad de Madrid, han sido objeto de la posible respuesta general en las precedentes consideraciones jurídicas.

3^a.- El presente dictamen no prejuzga el que pudiera emitirse por este Consejo Consultivo sobre la cesión de los referidos terrenos, a resultas de consulta formulada por órgano legitimado para ello y en el tiempo y forma legal y reglamentariamente establecidos.

A la vista de lo dictaminado, el Órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3. 7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento orgánico del Consejo Consultivo.

Madrid, 27 de junio de 2012

