



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 19 de enero de 2006, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 1 de diciembre de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio, promovido a instancia del Ayuntamiento de xxxxx, para la declaración de nulidad de la prórroga del contrato de arrendamiento de fincas rústicas, suscrito el 19 de abril de 2000 por el citado Ayuntamiento con D. xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de diciembre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.093/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Con fecha 18 de octubre de 1985, se suscribe un contrato de arrendamiento para la explotación agrícola del terreno denominado "xxxxx". Consta como arrendador el Ayuntamiento de xxxxx y como arrendatarios D. nnnnn y D. xxxxx.



Dicho contrato se prorroga el día 10 de marzo de 1987 por diez años.

Segundo.- El 19 de abril de 2000 se suscribe contrato entre la Alcaldesa del referido Ayuntamiento y D. xxxxx, que tiene por objeto el arrendamiento de las fincas que se hallan a la izquierda del camino de "xxxxx", en el páramo de xxxxx. Se concibe como prórroga de los anteriores, pero sólo respecto de las 124 hectáreas que le corresponden a D. xxxxx.

Tercero.- Mediante escrito del Ayuntamiento de 6 de abril de 2004, se solicita de la Diputación Provincial de xxxxx informe legal sobre "la adjudicación (...)".

Cuarto.- El 14 de abril de 2004 la Diputación Provincial de xxxxx emite un informe en relación con la validez de la prórroga suscrita el 19 de abril de 2000. Manifiesta que dado que el órgano competente para adoptarla debía haber sido el Pleno del Ayuntamiento y no el Alcalde, aquél incurre en vicio de nulidad, que debe ser declarada "por el órgano de contratación mediante la aplicación del procedimiento de revisión de oficio (...)".

Quinto.- Obra en el expediente un informe jurídico de 16 de febrero de 2005, en el que se concluye que "a la vista de los documentos tomados en consideración, de la legislación aplicable, y por imperativo del principio de legalidad se informe a este Ayuntamiento de la obligación que le incumbe de incoar el oportuno procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del acto de 19 de abril de 2000".

Sexto.- Con fecha 21 de febrero de 2005 la Secretaria del Ayuntamiento emite la siguiente certificación:

"Que el Pleno de Ayuntamiento de xxxxx (...) adoptó los siguientes acuerdos:

»1.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio, para su declaración de nulidad, de la prórroga al contrato de arrendamiento suscrita el 19 de abril de 2000(...). Este procedimiento (...) deberá concluirse en el plazo máximo de tres meses, desde su inicio; transcurrido dicho plazo se producirá la caducidad del expediente".



Séptimo.- Con fecha 15 de marzo de 2005, el Ayuntamiento concede trámite de audiencia a los interesados en el expediente de revisión, D. nnnnn y D. xxxxx, que reciben las respectivas notificaciones el 17 de marzo de 2005.

D. xxxxx, tras solicitar la consulta del expediente, presenta, con fecha 27 de abril de 2005, un escrito de alegaciones en el que sustancialmente manifiesta su disconformidad con el expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento, dado que la prórroga del contrato suscrita el 19 de abril de 2000 se sujeta a la legislación privada y no a la administrativa de contratación.

Octavo.- El 9 de mayo de 2005 la Secretaria del Ayuntamiento certifica que el Pleno de la Corporación acordó desestimar las alegaciones presentadas.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Noveno.- Este Órgano Consultivo, mediante el Dictamen 528/2005, de 7 de julio, acordó declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, al haber transcurrido el plazo de tres meses desde su inicio, sin que la Corporación municipal hubiese hecho uso de las facultades de ampliación y suspensión de plazos reconocidas respectivamente en los artículos 49 y 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Décimo.- Con fecha 8 de agosto de 2005, el Pleno del Ayuntamiento acuerda declarar la caducidad del procedimiento anterior e iniciar nuevamente el procedimiento de revisión de oficio, así como suspender la ejecución del contrato de 19 de abril de 2000.

Previo a la adopción de dicho Acuerdo, el 1 de agosto de 2005 se emite un informe jurídico sobre la legalidad del documento de prórroga del arrendamiento, en el que se sientan las siguientes conclusiones:

- Tomando en consideración los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, "por tratarse de una prórroga a un contrato de arrendamiento, cuya duración está prevista para un plazo de diez años (...) la competencia para llevar a efecto la indicada



contratación recaer en el Pleno del Ayuntamiento y no en la persona del Alcalde”.

- “(...) el artículo 62.1 b) de la Ley 30/1992, dispone que los actos de la Administración son nulos de pleno derecho en los casos siguientes (...) los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia”.

- “(...) se informa a este Ayuntamiento de la obligación que le incumbe de incoar el oportuno procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del acto de 19 de abril de 2000”.

Undécimo.- El 11 de agosto de 2005 se concede a los interesados el trámite de audiencia. En dicho trámite, D. xxxxx presenta un escrito, el 22 de septiembre de 2005, en el que solicita que se le dé traslado por escrito de la totalidad del expediente. Una vez formalizado este trámite, el interesado, por escrito de 5 de octubre de 2005, realiza, entre otras, las siguientes alegaciones:

“Que el contrato de arrendamiento de fincas rústicas es un contrato privado celebrado por el Ayuntamiento de xxxxx, que se sujeta en todos sus extremos a la legislación civil, que su prórroga fue consentida tácitamente por la Corporación, por lo que habría de ser convalidada y que de acuerdo con la redacción del artículo 21.1 letra l) de la Ley 7/1985, de 6 de abril, que se hallaba vigente en el año 2000, entre las atribuciones del Alcalde estaría la de contratar obras y servicios siempre que su cuantía no excediese del 5% de los recursos ordinarios del presupuesto ni del 50% del límite general aplicable a la contratación directa (...)”.

Finalmente señala que en el caso de que se declarase la nulidad de la prórroga debería ser indemnizado por los perjuicios irrogados.

Duodécimo.- Por Decreto de Alcaldía notificado al interesado el 24 de octubre de 2005, se acuerda ampliar el plazo de resolución del expediente, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, “por un periodo adicional de 45 días más”.

Decimotercero.- El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 28 de noviembre de 2005, acuerda que, previamente a la resolución del expediente de revisión de oficio iniciado, se remita el expediente al Consejo Consultivo de



Castilla y León, en el que se incluirá "copia de la notificación cursada a los interesados de la suspensión del plazo para resolver a que se refiere el artículo 42.5.c) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre".

De este modo se remite a este Consejo el certificado del Secretario del Ayuntamiento "a reserva de aprobación del acta" y "para que surta los efectos de paralización de plazos de caducidad".

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- En lo que respecta a la normativa aplicable al presente supuesto, al tratarse de una entidad local hay que hacer mención a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que en su artículo 4.1.g) reconoce con carácter general a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias. Por su parte, el artículo 53 de la misma Ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 110, "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"; y en los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre). Dicha remisión a la legislación estatal sitúa actualmente la cuestión en los artículos 102 a 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



En relación al órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, la Ley 7/1985, de 2 de abril, (artículo 110.1) solamente precisa el órgano competente respecto de la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, estableciendo al efecto que corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento de los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria. No existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, pero de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de dicha Ley 7/1985, de 2 de abril, parece que cabe entender que si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k), correspondiendo la iniciativa al Alcalde (artículo 21.1.1), la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una asimetría inaceptable; y más cuando el artículo 22.2.j) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento “el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales”.

En cuanto al plazo para resolver, el artículo 102.5 de la Ley 30/1992 dispone que si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, transcurridos tres meses desde su inicio sin que se haya resuelto, se producirá la caducidad. El presente procedimiento para la revisión de oficio del contrato de prórroga, suscrito el 19 de abril de 2000, fue instado por el Ayuntamiento el 8 de agosto de 2005, acordándose la ampliación de los plazos por Decreto de Alcaldía, notificado al interesado el 24 de octubre de 2005. Finalmente, según consta en el expediente, el Acuerdo del Pleno de 28 de noviembre de 2005, por el que se remite a este Órgano Consultivo, dispone expresamente “para que surta los efectos de paralización de plazos de caducidad” y que se notifique a los interesados en el procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por todo ello, se puede afirmar que el procedimiento no incurre en caducidad.

En cuanto a los requisitos procedimentales exigibles, es reprochable la falta de remisión a este Órgano del borrador o propuesta de resolución que contenga el sentido que pretenda plasmar el órgano competente para resolver, a pesar de que en el Dictamen 528/2005, de 7 de julio, de este Consejo Consultivo, ya se ponía de manifiesto que dicho borrador o propuesta debería formar parte de la documentación que, en caso de iniciarse nuevamente el



expediente revisor, se remitiese a este Consejo. No obstante, los principios de eficacia y celeridad administrativa –cuando, además, consta haberse cumplido con el trámite de vista– permiten prescindir de la solución rigorista de devolución del expediente para que sea completado con la citada propuesta, ya que, en el supuesto que se estudia, no aportaría nuevos elementos significativos que se desconozcan con la documentación remitida y sólo supondría una dilación en la resolución de aquél, máxime cuando, en este caso –como veremos–, el motivo que determina que no proceda la revisión de oficio es la falta de uno de los requisitos o, más bien, presupuestos esenciales que caracterizan estos expedientes. Sin perjuicio de ello, hay que señalar que, con carácter general, ha de observarse en todo procedimiento la formulación, a su tiempo, de la propuesta de resolución e incorporarla al expediente que se remita a este Órgano Consultivo para dictamen.

Por otro lado, es preciso recordar que el trámite formalmente correcto para que las corporaciones locales soliciten dictamen a este Consejo, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, es hacerlo a través de la Consejería competente en materia de Administración Territorial, en concreto a través de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales (artículo 6.i del Decreto 71/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial).

3ª.- En términos estrictos –lejos de la calificación otorgada por el Ayuntamiento a la actuación que se pretende anular–, lo que se plantea en el expediente objeto de examen por este Consejo Consultivo es la declaración de nulidad de pleno derecho del “contrato de arrendamiento de 124 hectáreas de terreno del páramo de xxxxx y prórroga del mismo por diez campañas agrícolas”, suscrito el 19 de abril de 2000 por Dña. aaaaa –Alcaldesa del Ayuntamiento– y D. xxxxx.

Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos o disposiciones nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, artículos 102 y siguientes) es necesario que concurren los siguientes presupuestos:



- La existencia de un acto administrativo finalizador de un procedimiento o que haya ganado firmeza por no haber sido impugnado en tiempo y forma.
- Que dicho acto haya puesto fin a la vía administrativa y haya causado estado en dicha vía.
- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

En el supuesto que se nos presenta, sin embargo, no concurren los citados requisitos, en la medida en que el acto que se pretende declarar nulo de pleno derecho es un contrato privado.

Sucintamente nos referiremos al contrato suscrito el 19 de abril de 2000, que dice traer causa –erróneamente, ya que es un contrato distinto en su objeto o sujeto– de los previamente suscritos con fechas 18 de octubre de 1985 y su prórroga de 10 de marzo de 1987. La normativa vigente en el momento de su firma se hallaba en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, con las modificaciones que en ésta introdujo la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que ya definía como contratos privados de la Administración, en su artículo 5.3, los de arrendamiento, por lo que, a pesar de la denominación que figura en el documento contractual, es preciso tener en cuenta que los tres contratos que figuran en el expediente son todos ellos contratos privados. El artículo 9.1 de dicha Ley ya indicaba respecto de los contratos privados –como actualmente hace su correlativo del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio– que “se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado”.

Dicha regulación refleja la denominada doctrina de los “actos separables”. La jurisprudencia se ha referido en numerosas ocasiones a su alcance, pudiendo citar la Sentencia de 23 de enero de 1987, que indica:

“Incluso cuando el resultado final de una actuación administrativa sea un contrato de Derecho privado, la formación de la voluntad de la



Administración está sometida a normas de naturaleza jurídico-administrativa: el interés público, siempre presente en toda actuación de la Administración, exige que ésta observe en todo caso las reglas sobre competencia y procedimiento. Ha surgido así la doctrina de los actos separables que implica:

»I.- Que aunque la voluntad administrativa desemboque en la perfección de un contrato privado, su preparación y adjudicación está sometida al Derecho Administrativo.

»II.- Que, por consecuencia, corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con dichos actos preparatorios y de adjudicación.

»Todos los contratos, pues, celebrados por la Administración, tanto administrativos como privados, están sometidos en cuanto a la competencia y procedimiento, a unas reglas comunes –las del Derecho Administrativo–, con comunidad también de Jurisdicción –la contencioso-administrativa–”.

Pero lo que aquí interesa determinar es si el Ayuntamiento puede arbitrar un expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de dicho contrato, al considerar que el órgano que lo suscribe es manifiestamente incompetente por razón de la materia.

El Dictamen del Consejo de Estado 3.412/1999, de 9 de marzo de 2000, es trasladable al caso que nos ocupa, por la analogía del supuesto que en él se presenta. Su tenor literal es como sigue:

“Se plantea en la presente consulta la revisión de oficio que el Ayuntamiento de Avilés pretende hacer del contrato celebrado el día 31 de mayo con (...). Ello no es posible porque, en primer lugar, la revisión de oficio supone el ejercicio de una potestad administrativa para la revocación de actos administrativos, no de contratos. Cabe pretender la nulidad del acto administrativo de adjudicación del contrato, lo que podrá tener efectos sobre dicho contrato, pero no es posible instar en vía administrativa directamente y como tal la nulidad del contrato.



»En efecto, puede apreciarse la concurrencia de causas de Derecho Administrativo que vicien de nulidad la actuación previa a la formalización del contrato. Siendo así vendrán referidas a un acto concreto, y no al contrato. Tales podrían ser las de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, (...). Es necesario identificar, por lo tanto, correctamente y con precisión cuál sea el acto a anular.

»En efecto, se afirma de un lado que el contrato estaría viciado porque lo habría suscrito el Teniente de Alcalde, y no el Alcalde, careciendo aquél de competencia para hacerlo. Ese posible vicio habría que referirlo a un acto en concreto para que tuviera trascendencia, que es el de adjudicación del contrato. Como consta documentado, ese acto no llegó a existir. Por ello ni el procedimiento de revisión de oficio está correctamente planteado por esta causa ni sería posible sustanciarlo por la misma”.

Y concluye manifestando que “no está correctamente tramitado el presente expediente de revisión de oficio, porque no aparece acto administrativo respecto del cual ejercer la potestad de la revisión de oficio”.

Trasladando las anteriores manifestaciones al presente caso, es preciso concluir que no cabe revisar de oficio el contrato suscrito el 19 de abril de 2000, dado que no consta la existencia de acto administrativo contra el que el Ayuntamiento pueda dirigir su pretensión, lo que motiva que el expediente de revisión de oficio instado por el Ayuntamiento no esté correctamente tramitado.

Así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 1 de febrero de 1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), manifiesta, en relación con los requisitos sobre la formación de la voluntad administrativa y el procedimiento de adjudicación en un contrato de compraventa, que “son materias, en cualquier caso, administrativas; y de apreciarse la vulneración que sobre ellas sostiene la parte recurrente habría de declararse la nulidad de las actuaciones administrativas que preceden al otorgamiento del contrato”. Por todo lo expuesto, sí podría haberse pretendido, en el caso examinado, la revisión de oficio de un acto administrativo, como podría ser el de adjudicación del contrato o cualquier otro que determinase la formación de la voluntad del órgano administrativo, pero no el propio contrato privado.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede la revisión de oficio incoada por el Ayuntamiento de xxxxx, para la declaración de nulidad del "contrato de arrendamiento de 124 hectáreas de terreno del páramo de xxxxx y prórroga del mismo por diez campañas agrícolas", suscrito el 19 de abril de 2000 por Dña. aaaaa –Alcaldesa del Ayuntamiento– y D. xxxxx.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.