



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de diciembre de 2009, 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 19 de octubre de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx a instancia de la Asociación qqqqq de xxxxx, para declarar la nulidad de pleno derecho de la denominada addenda al contrato de cesión de uso y aprovechamiento minero de 1 de junio de 2002.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de octubre de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.127/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- Los hechos de los que deriva el expediente de revisión de oficio son, en síntesis, los siguientes:

a) El 19 de agosto de 1998 el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx adoptó el siguiente acuerdo:



“Reconocer el derecho al aprovechamiento minero de recursos de la Sección A en el xxxx1, entre las curvas de nivel 1175 y 1205 en el Monte xxxx2, para la explotación de cantera de piedra arenisca, a D. vvvvv, previa tramitación de los correspondientes permisos.

»Dado que el lugar donde se pretende ubicar la cantera es en terreno de Montes de Utilidad Pública, en nº xxx propiedad de este Ayuntamiento, informar favorablemente la ocupación solicitada y someterlo conforme a la Ley de Montes a la aprobación del Servicio de Medio Ambiente de la [Junta de Castilla y León]”.

b) Con fecha 25 de septiembre de 1998 el Alcalde, en representación del Ayuntamiento, y D. vvvvv suscribieron un contrato de cesión del uso y aprovechamiento minero en el Monte de Utilidad Pública nº xxx denominado xxxx2, en el paraje conocido como xxxx1. En la cláusula tercera se estableció un precio por el uso y aprovechamiento de la cantera de 2.000 pesetas/metro cúbico “a medir en cantera, por el terreno movido, incluyéndose en dicha medición lo que se entiende por desecho”; y se establecía que el canon fijado se consideraba fijo sin que pudiera alegarse por las partes causas que lo variasen.

c) El 31 de mayo de 2002 el Pleno del Ayuntamiento aprobó una modificación de las condiciones del precio por el uso y aprovechamiento de la cantera, que fijaba un canon fijo y otro variable. Se argumentó que “por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente, del Ayuntamiento y de qqqq1 S.L. se [había] comprobado que la manera de liquidar el canon de ocupación del aprovechamiento (...), aparte de las dificultades técnicas, [suponía] un desequilibrio económico con el contrato firmado por resultar valores muy por encima del valor de enajenación de los bienes”.

d) El 1 de junio de 2002 el Alcalde, en representación del Ayuntamiento, y D. vvvvv, en nombre y representación de la entidad mercantil qqqq1 S.L., firmaron una *addenda* al contrato por la que se modificaba el precio inicialmente fijado por el uso y aprovechamiento de la cantera y se establecía un canon fijo y otro variable.

e) El 25 de junio de 2002 el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León autorizó la modificación del pliego de condiciones de la



ocupación de 19.676 m² como cantera de piedra ornamental en el Monte de Utilidad Pública nº xxx denominado xxxx2, perteneciente al Ayuntamiento de xxxxx.

Obra también en el expediente diversa documentación relativa a la licencia de actividad y al desarrollo del aprovechamiento.

Segundo.- El 14 de diciembre de 2006 la Asociación qqqqq de xxxxx presenta un escrito rubricado por su presidente -cuya identidad no consta- en el que solicita al Ayuntamiento que declare la nulidad de pleno derecho de la adenda al contrato de cesión de uso y aprovechamiento minero.

Considera que la modificación carece de motivación y se ha suscrito con persona distinta del contratante inicial, por lo que estima que concurren las causas de nulidad previstas en las letras c), e) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actos que tengan un contenido imposible; actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición).

Tercero.- Mediante Resolución de la Alcaldía de 14 de febrero de 2007 se desestima la solicitud de nulidad "por no existir fundamentación jurídica alguna que sostenga la petición de nulidad".

Cuarto.- Interpuesto recurso contencioso administrativo contra la citada resolución, la Sentencia nº 132/2009, de 3 de abril de 2009, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de xxxx3, anula la resolución impugnada por no haberse tramitado procedimiento de revisión alguno ni, por ende, haberse recabado los informes pertinentes. Dicha Sentencia y ordena al Ayuntamiento admitir a trámite la solicitud de nulidad formulada y proceder a su adecuada tramitación y resolución.

Quinto.- Mediante Resolución de la Alcaldía de 14 de julio de 2009 se acuerda:



“Poner en conocimiento [del Juzgado] que el órgano municipal competente para la ejecución de la Sentencia (...) es la Alcaldía.

»Dar audiencia a los interesados por el plazo de diez días para que puedan alegar lo que a su derecho corresponda (...) y transcurrido el citado plazo elaborar informe sobre la petición de nulidad.

»Remitir el expediente al Consejo Consultivo junto con el informe municipal a fin de que por el citado organismo se emita su preceptivo informe”.

Sexto.- El 31 de julio de 2009 D. yyyyy, en nombre y representación de la entidad qqqq1 S.L., presenta un escrito en el que alega que el acto notificado (Resolución de la Alcaldía de 14 de julio de 2009) adolece de defectos que lo hacen nulo de pleno derecho -no abstención del alcalde y de varios concejales miembros de la asociación que solicitó la nulidad y falta de competencia del Alcalde para ejecutar la sentencia- y expone los motivos por los que, a su juicio, no concurren los requisitos exigidos para declarar la nulidad pretendida.

En la misma fecha D. vvvvv formula las mismas alegaciones que la entidad citada.

No se han formulado alegaciones por la entidad solicitante de la nulidad.

Séptimo.- Figura en el expediente un informe de un abogado, carente de fecha, en el que se limita a rechazar la existencia de los defectos invocados en el trámite de audiencia (causa de abstención y falta competencia del Alcalde) sin entrar a analizar las alegaciones formuladas sobre el fondo del asunto. No obstante, señala que “como quiera que la petición al Consejo Consultivo debe ir acompañada por una propuesta del Ayuntamiento, entiendo que en este supuesto, vistos los argumentos de la sentencia (...) y lo expuesto por el solicitante, en concreto, el perjuicio económico que la adenda supone, su falta de justificación, la inexistencia de acuerdo plenario, la consideración de xxxx1 como bien de dominio público, la ausencia de subasta y la infracción de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la ausencia de cualquiera interés general, procede informar de modo favorable a la nulidad pedida”.

Octavo.- Mediante Resolución de 23 de septiembre de 2009 el Alcalde acuerda solicitar el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo e “informar de



modo favorable la petición inicial de la Asociación qqqqq sobre nulidad de pleno derecho de la denominada adenda al contrato de cesión de uso y aprovechamiento minero”.

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

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.

La preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo deriva, además, de lo previsto en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, puesto en relación con el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. De este último precepto se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- La competencia para resolver el presente procedimiento corresponde al Pleno del Ayuntamiento (autor del acto cuya nulidad se solicita), según dispone el artículo 110.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en relación con el artículo 22.2.j) de dicha Ley, al ser el órgano supremo de la Corporación, “pues en definitiva, significa la instancia revisora en el ejercicio de una acción administrativa, con matices próximos a la acción judicial”, y el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales está atribuida al Pleno del Ayuntamiento por el citado artículo 22 de la Ley 7/1985 (Dictamen del Consejo de Estado 1.420/1993, de 2 de diciembre). Criterio que ha sido acogido por este Consejo Consultivo (entre otros, Dictámenes 857/2006, de 11 de octubre, 931/2006, de 9 de noviembre, y 299/2007, de 26 de abril).



Este es el criterio sostenido por la jurisprudencia, que mantiene que “el acuerdo resolutorio deberá ser, al menos por su trascendencia, adoptado por el Pleno Corporativo” (Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1985 y 2 de febrero de 1987, entre otras).

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la solicitud de revisión de oficio de la *addenda* al contrato de cesión de uso y aprovechamiento minero de 1 de junio de 2002, suscrito por el Ayuntamiento de xxxxx con la entidad qqqq1 S.L.

Con carácter previo, es preciso indicar que el objeto de la revisión pretendida ha de ser el Acuerdo del Pleno de 31 de mayo de 2002, por el que se aprobó la modificación del contrato de cesión de uso y aprovechamiento minero y no la adenda propiamente dicha; ello sin perjuicio de que la nulidad de aquél acarrearía la de ésta.

El artículo 4.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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.

El artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos contenidas en el título VI de la citada Ley.



El Consejo de Estado ha mantenido, de modo reiterado, que “el dictamen preceptivo exigido por el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no es un acto de autorización, tras el cual pueda iniciarse y/o continuarse ese procedimiento. La potestad de revisión de oficio, que corresponde a la entidad local respecto de sus propios acuerdos, puede ejercerse conforme al procedimiento establecido en ese precepto. Así, una vez iniciado el procedimiento (adoptado el acuerdo de iniciación, con invocación de la posible causa de pleno derecho) debe instruirse el mismo, con intervención (audiencia) de los interesados e informe del órgano de asesoramiento interno (en este caso la Secretaría-Intervención); tras dicha fase de instrucción debe elevarse propuesta de resolución al Pleno de la Corporación. En esa fase, concluida, pues, la tramitación del procedimiento, ha de solicitarse la consulta del órgano consultivo (...). Tras dicha consulta puede adoptarse la resolución final del procedimiento, que solo podrá acordar la revisión de oficio si ese dictamen fuera favorable. Ese dictamen se inserta, pues, en el procedimiento, concluida su tramitación y antes de adoptar su resolución final, y no es, en modo alguno, un acto previo de autorización”. (Dictamen 3.299/2003, de 20 de noviembre).

En el presente supuesto, el procedimiento revisorio no se ha tramitado de forma correcta, ya que se advierten diversas irregularidades:

a) En primer lugar, el trámite de audiencia a los interesados se ha concedido antes de finalizar la instrucción del procedimiento.

El Consejo de Estado señaló en su Dictamen 1.477/1996, de 4 de julio, que este trámite “representa el momento procedimental reservado para que, concluida la instrucción de los expedientes e incluidos en ellos todo el material probatorio necesario, los interesados puedan conocer su estado final y, a la vista del mismo, efectuar las alegaciones finales que estimen necesarias, que, como regla general, deben evacuarse inmediatamente antes de que se prepare la correspondiente propuesta de resolución, proporcionando así a los órganos instructores el conocimiento de la opinión final sustentada por los interesados”.

Pues bien, en el procedimiento examinado se concedió el trámite de audiencia a los interesados en el mismo acuerdo en el que, en cumplimiento de la sentencia, se comunicaba al Juzgado cuál era el órgano competente para su ejecución; es decir, en el momento de admitir a trámite la solicitud y antes,



por tanto, de que estuviese instruido el expediente. Este Consejo considera que el trámite de audiencia concedido es insuficiente e inadecuado, ya que no figuraba en el expediente informe alguno sobre el fondo del asunto (en concreto, no se había emitido aún el informe del abogado).

Ahora bien teniendo en cuenta el sentido final de este dictamen, se considera innecesario en este caso conceder un nuevo trámite de audiencia al interesado. Debe reiterarse, no obstante, la necesidad de cumplir todos los trámites procedimentales previstos en la norma (en particular, que el trámite de audiencia se conceda de acuerdo con las directrices antes expuestas), puesto que no ha de olvidarse que el procedimiento administrativo es una garantía de los derechos de los ciudadanos.

b) En segundo lugar, la Resolución de la Alcaldía de 23 de septiembre de 2009 (por la que acuerda solicitar el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo e “informar de modo favorable la petición inicial de la Asociación qqqqq sobre nulidad de pleno derecho de la denominada adenda al contrato de cesión de uso y aprovechamiento minero”) no reúne los requisitos necesarios para ser considerada propuesta de resolución, ya que no invoca ninguna de las causas de nulidad recogidas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ni contiene argumentos jurídicos que permitan apreciar la concurrencia de alguna de ellas. Se trata más bien de un mero acto de remisión del expediente a este órgano consultivo.

No obsta lo anterior el hecho de que en la propia resolución se informe favorablemente la petición de nulidad porque, como se ha indicado, no se contiene fundamentación jurídica alguna que justifique ese carácter favorable. Tampoco la existencia del informe del abogado desvirtúa aquella conclusión, puesto que no se pronuncia sobre el fondo del asunto sino que se limita a analizar los defectos alegados en relación con el acto de notificación (causa de abstención y la falta de competencia del alcalde para actuar en este procedimiento revisorio).

El Ayuntamiento, por tanto, no ha concretado los vicios que estima concurrentes ni las causas de nulidad del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en las que pueden incardinarse.



Cabe recordar que las propuestas de resolución han de motivarse jurídicamente e incorporar los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho que sirvan de base para la decisión que se proponga; en este caso la nulidad de la *addenda* al contrato. Y ello no concurre en el supuesto analizado.

Además de estos defectos procedimentales, se advierte la ausencia de determinados documentos que debería obrar en el expediente y no se han remitido. Así, no figura el pliego de condiciones a que alude la autorización del Servicio Territorial de Medio Ambiente de 25 de junio de 2002, ni la autorización del Ayuntamiento para la cesión de los derechos de explotación sobre la cantera a la entidad qqqq1 S.L. (sin perjuicio de lo que posteriormente se indicará). Asimismo, llama la atención que no se haya emitido informe por el Secretario de la Corporación y que, sin embargo, se haya solicitado un informe jurídico a un abogado particular.

En otros supuestos similares, el Consejo Consultivo ha acordado la devolución del expediente para que se subsanen los defectos de tramitación advertidos y se incorporen los documentos omitidos. En el presente caso, sin embargo, se considera que existen datos que permiten un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

4ª.- Como se ha expuesto *ut supra*, el acto administrativo susceptible de anulación por esta vía revisoria no es la *addenda* al contrato sino el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 31 de mayo de 2002, por el que se aprobó la modificación del contrato de cesión de uso y aprovechamiento minero.

La Resolución del Alcalde de 23 de septiembre de 2009 (que, ya se ha indicado, no puede considerarse propuesta de resolución) se limita a "informar de modo favorable la petición" pero no contiene argumento jurídico alguno que sostenga su parecer ni alude a ninguna de las causas del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. De la misma forma, el informe del abogado elude expresamente cualquier pronunciamiento sobre la eventual concurrencia de causas de nulidad.

La única alusión en el procedimiento a motivos y causas de nulidad figura en la solicitud de nulidad. En ella se alegan dos vicios determinantes de nulidad:



- Por una parte, que no es posible modificar un contrato con quien no es parte contratante; en este caso, no consta que haya existido procedimiento alguno de subrogación o aceptación por parte del Ayuntamiento del cambio de personalidad del contratante.

- Por otra parte, que la modificación debe llevarse a cabo por un procedimiento en el que quede acreditada su necesidad y motivación, sin que sea admisible su justificación mediante meras alegaciones de carácter genérico sustentadas sólo por la parte beneficiada con la modificación.

La asociación peticionaria considera que tales vicios se incardinan en las causas de nulidad de pleno derecho previstas en las letras c), e) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actos que tengan un contenido imposible; actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición).

Por su parte, el abogado, a la vista de la solicitud, se limita a informar de modo favorable la petición anulatoria teniendo en cuenta "el perjuicio económico que la adenda supone, su falta de justificación, la inexistencia de acuerdo plenario, la consideración de xxxx1 como bien de dominio público, la ausencia de subasta y la infracción de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la ausencia de cualquiera interés general".

Como viene señalando el Consejo de Estado, la vía ejercitada (acción de nulidad) "tiene un carácter excepcional, de forma que, en su seno, únicamente es posible pronunciarse sobre la concurrencia de alguno o algunos de los vicios de nulidad radical previstos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992. No se trata, por tanto, en esta sede, de enjuiciar con plenitud la legalidad o no de las resoluciones cuya revisión se pretende, sino que el ámbito de conocimiento queda circunscrito exclusivamente a la existencia o no de los citados vicios de nulidad radical; vicios que, como se ha venido observando en diversos dictámenes (por ejemplo, en el número 1.494/97) deben ser objeto de una interpretación estricta" (Dictamen 2.040/2003, de 4 de septiembre).



Ello exige analizar si los motivos genéricos alegados pueden incardinarse en alguna de las causas del artículo 62.1 mencionado.

a) En primer lugar, se alega como causa de nulidad el contenido imposible del acto (artículo 62.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). En relación con esta causa, el Dictamen del Consejo de Estado 246/2007, de 15 de marzo -que se remite al Dictamen 1.531/1996, de 30 de mayo- señala lo siguiente: “La revisión de oficio, sobre todo si es por causa de nulidad de pleno derecho, es una medida tan drástica e implica una potestad tan exorbitante que debe aplicarse con mucho tiento. Así lo viene advirtiendo este Consejo, con apelación a la jurisprudencia, en numerosos dictámenes (como el 42.107, de 23 de marzo de 1979; el 297/93, de 22 de julio, o el 1.387/94, de 21 de septiembre) (...). Este rigor, que no admite interpretaciones extensivas ni aplicación a supuestos de hecho dudosos, es más exigible si cabe cuando -como ocurre en el presente caso- se invoca como causa de nulidad del acto su contenido imposible, por la razón que se expone en el Dictamen 45.742, de 7 de junio de 1984, donde se dice: “El Consejo de Estado se ha mostrado cauteloso a la hora de apreciar la causa de nulidad consistente en el contenido imposible de los actos administrativos, tratando de evitar en concreto que a través de tal causa se canalice todo supuesto de ilegalidad o prohibición”. Así pues, la imposibilidad del contenido apunta más al aspecto material que al legal. Es imposible lo que materialmente no se puede realizar, bien sea porque va contra las leyes físicas o bien porque parte de un supuesto de hecho irreal o inexistente. En esta línea, viene sosteniendo el Consejo de Estado, sin pretender agotar todas las modalidades, que es acto de contenido imposible el que no puede llevarse a cabo por oposición a las leyes físicas (Dictamen 51.772, de 7 de abril de 1988) o aquel que carece de los presupuestos básicos indispensables (Dictamen 50.710, de 1 de octubre de 1987). Y, en consecuencia, ha calificado de acto de contenido imposible la adjudicación de un contrato a una persona ya fallecida (Dictamen 45.193, de 28 de abril de 1983) o el nombramiento de un funcionario para un puesto de trabajo inexistente (Dictamen 1.705/94, de 29 de septiembre) o el contrato de permuta cuando una de las partes no es propietaria del bien que ha de entregar (Dictamen 53.403, de 29 de junio de 1989)”.

En este mismo sentido se pronuncian los Dictámenes de este Consejo Consultivo 753/2005, de 20 de octubre y 527/2009, de 23 de julio.



Pues bien, en el asunto examinado no se ha concretado el hecho determinante de la imposibilidad alegada, ni se infiere del expediente circunstancia alguna que permita apreciar esta causa de nulidad, salvo quizá la firma del contrato por la entidad qqqq1 S.L. (que no figuraba como contratante en el contrato inicial).

En relación con ello, la cláusula octava del contrato de cesión preveía la posibilidad de que el contratante cediera los derechos de explotación de la cantera a cualquier otra entidad o empresa, previa comunicación y autorización por el Ayuntamiento. A juicio de este Consejo, la mera suscripción de la adenda con la entidad mercantil permite entender que el Ayuntamiento ha autorizado dicha cesión. Y así lo señaló la Resolución de la Alcaldía de 14 de febrero de 2007, al indicar que “si bien no existe un procedimiento formal de subrogación, éste se ha producido y autorizado efectivamente. Es evidente que para proceder a la suscripción de la adenda cuya nulidad se solicita, fue necesaria la previa comunicación y autorización de dicha cesión por parte del Ayuntamiento, y así se verifica mediante la suscripción de dicho documento por parte del Ayuntamiento”.

En definitiva, no se aprecia causa de nulidad por este motivo.

b) En relación con la causa de nulidad recogida en la letra e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados), es doctrina reiterada del Consejo de Estado (Dictámenes 173/2008, de 30 de abril y 2002/2008, de 11 de diciembre) que, “para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad” (Dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4.894/1997, de 23 de octubre; 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998).

En este mismo sentido se manifiesta este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 108/2008, de 6 de marzo, 233/2008, de 22 de abril y 719/2009, de 27 de agosto, entre otros muchos.



En otros Dictámenes del Consejo de Estado (2.301/1998, de 10 de septiembre) se dice que “es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...) debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación”.

En un sentido similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al requerir “omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Sentencia de 12 de julio de 1993) o bien al entender que se produce por “el seguimiento de un procedimiento completamente opuesto al correcto” (Sentencia de 20 de abril de 1990). E, igualmente, otros dictámenes que exigen “omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de “hitos esenciales” del procedimiento (Dictámenes 45.853, de 17 de noviembre de 1983, y 1.532/1992, de 4 de marzo de 1993).

Sobre la misma cuestión, el propio Consejo de Estado, en su Dictamen 1.365/2008, de 13 de noviembre, expone que este motivo de nulidad “supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el *iter* administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final (Dictámenes 2.756/96, de 25 de julio, y 1.950/2004, de 23 de septiembre). Ni siquiera la omisión del trámite de audiencia da lugar `siempre y de forma automática´ a la nulidad por esta causa (Dictamen 3.035/95, de 25 de abril), sino que resulta necesario, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991, `ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido´”.

No se ha especificado por la asociación peticionaria ni por el Ayuntamiento las anomalías u omisiones sustanciales del procedimiento que se



consideran cometidas. Tampoco se infiere del expediente cuál haya podido ser ésta, a la vista de las normas que regulan los aprovechamientos de recursos de la sección A (artículos 16 y siguientes de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas) y las ocupaciones por interés particular de los montes catalogados (artículos 168 y siguientes del Reglamento de Montes, aprobado por el Decreto 485/1962, de 22 febrero). Debe tenerse en cuenta que el procedimiento de aprobación de la adenda fue el mismo que el seguido para la aprobación del contrato de cesión de uso y aprovechamiento minero, y que éste, sin embargo, no ha sido cuestionado.

No se aprecia, por tanto, causa de nulidad por este motivo.

c) En cuanto al motivo de nulidad establecido en la letra f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (“actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”), debe recordarse que tal causa de nulidad viene siendo interpretada muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio de los “requisitos esenciales” para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la



estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario.

En este sentido cabe recordar la distinción, realizada por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes (véanse el nº 2.454/1994, antes citado, o los nº 5.577/1997 y 5.796/97, entre otros muchos), entre “requisitos necesarios² y “requisitos esenciales”. No todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de “esenciales”.

Cabe igualmente citar los Dictámenes de este Consejo Consultivo 336/2005, de 28 de abril y 1.197/2008, de 18 de marzo de 2009, entre otros.

La determinación de qué requisitos pueden ser considerados como esenciales no puede establecerse apriorísticamente para todos los supuestos, sino de manera individual para cada uno de ellos.

En el presente supuesto, ha de reiterarse que ni la asociación peticionaria ni el Ayuntamiento han especificado los requisitos esenciales de los que se carece; y tampoco se infiere del expediente circunstancia alguna que permita apreciar esta causa de nulidad, salvo quizá que la firma de la *addenda* se hizo por la entidad qqqq1 S.L., que no figuraba como contratante en el contrato inicial. Como ya se ha indicado, ha de presumirse que el Ayuntamiento ha autorizado, con la firma de la *addenda*, la cesión de los derechos de explotación de la cantera a la entidad mercantil.

En conclusión, este Consejo Consultivo considera que no concurre ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho alegadas por la asociación solicitante, lo que impide proceder a la revisión de oficio pretendida. Y ello porque, como mantiene el Consejo de Estado, “la revisión de oficio constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración puede volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello sólo es posible cuando concorra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos (Dictamen de 8 de octubre de 1998 y, en una línea de pensamiento análogo, el Dictamen de 30 de marzo de 2000)” (Dictamen 2.441/2000, de 5 de diciembre). Y esta certeza no existe en el caso analizado.



Finalmente, los motivos citados por el abogado para informar de modo favorable la petición de nulidad (el perjuicio económico que la *addenda* supone, su falta de justificación, la inexistencia de acuerdo plenario, la consideración de xxxx1 como bien de dominio público, la ausencia de subasta y la infracción de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la ausencia de cualquiera interés general), no pueden ser acogidos puesto que no guardan relación con las causas de nulidad del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; así:

- La alusión al perjuicio económico de la *addenda*, a la falta de motivación y a la ausencia de interés general no pueden considerarse *per se* vicios de nulidad sino, en su caso y según las circunstancias que pudieran concurrir, de anulabilidad.

- La inexistencia de acuerdo plenario no responde a la realidad de los hechos, pues consta que la *addenda* fue aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento el 31 de mayo de 2002.

- La alegada demanialidad de los terrenos no se compadece con el hecho de que, según el artículo 11.1 del Reglamento de Montes, aprobado por el Decreto 485/1962, de 22 de febrero, los Montes de Utilidad Pública eran bienes patrimoniales (no era aplicable *ratione tempore* la Ley 42/2003, de 21 de noviembre). Además, no se desprende del expediente dato alguno que acredite que el terreno reuniera alguna de las notas especiales que permitiera calificarlo como bien demanial (artículo 11.2 del Reglamento). A mayor abundamiento, la *adenda* tenía por objeto la modificación del precio fijado para el uso y aprovechamiento, y no la cesión de los bienes -objeto del contrato inicial que no fue impugnado-. Por tanto, la alegación del carácter demanial no guarda relación con el acto impugnado.

- Finalmente, la invocada vulneración de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no puede tampoco ser estimada, puesto que la *addenda* es una modificación del contrato de cesión de uso y aprovechamiento suscrito en 1998, cuya validez no se ha cuestionado por la entidad peticionaria.

Como ha señalado el Consejo de Estado (Dictámenes 898/1995, 2.385/1997, 6.262/1997, 70/1998 y 2.040/2003, entre otros), la ampliación de la llamada acción de nulidad más allá de los supuestos en que se haya



producido un vicio de nulidad de pleno derecho conllevaría, en la mayoría de los casos, simple y llanamente, una forma de reabrir plazos fenecidos (los de los recursos administrativos ordinarios), quedando con ello sin sentido la voluntad también manifestada por el legislador de que, ante la disconformidad con un acto administrativo, el interesado interponga (si le conviene) el recurso ordinario procedente dentro del plazo estricto fijado al efecto.

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo) de 6 marzo 2009 señala en su fundamento de derecho sexto que el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, “tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia. Ahora bien, no pueden enmascararse como nulidades plenas, lo que constituyen meros vicios de anulabilidad. En definitiva, la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino solo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, lo que no es el caso, como antes hemos señalado y ahora insistimos. Además, la solución contraria conduciría a una confusión entre los plazos de impugnación y las causas de nulidad que pueden esgrimirse, mezclando cauces procedimentales que responden a finalidades distintas y cumplen funciones diferentes”.

III CONCLUSIONES

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

No procede declarar la nulidad de la denominada *addenda* al contrato de cesión de uso y aprovechamiento minero de 1 de junio de 2002.

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