



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 12 de abril de 2012, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxxx1 (xxxx2)*, 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 13 de marzo de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxxx1 (xxxx2) en relación con la adjudicación del contrato de arrendamiento de una parcela rústica comunal, sita en el pago xx1, suscrito entre la Junta Vecinal de xxxx1 y qqqqq, S.L.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de marzo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 186/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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. Rey Martínez.

Primero.- El 20 de diciembre de 2011 la Junta Vecinal de xxxx1 (xxxx2) acuerda la incoación de procedimiento de revisión de oficio, con objeto de declarar la nulidad de pleno derecho "de la resolución expresa o tácita de la Presidencia de la Junta Vecinal de xxxx1 -ya que no existe constancia de acuerdo alguno de la Junta Vecinal relativo a este asunto- por la que se acordó la adjudicación de contrato de arrendamiento de parcela rústica con qqqqq,



S.L., formalizado con fecha 17 de diciembre de 1985, y por el que se adjudicó a ésta el arrendamiento de la parcela conocida como xx1 de una superficie aproximada de 4 hectáreas, en base a las causas de nulidad establecidas en el artículo 62.1 b) y e) de la Ley 30/1992, de RJA-PAC, y si procede la declaración de nulidad de la resolución de adjudicación del contrato, se extienda su nulidad a los efectos de la misma, es decir al contrato otorgado con fecha 17 de diciembre de 1985, antes referido”.

Obran en el expediente el contrato de arrendamiento suscrito entre la Junta Vecinal de xxxx1, representada por su Presidente y qqqqq, S.L. el 17 de diciembre de 1985 y certificados del Secretario del Ayuntamiento, todos de 22 de diciembre de 2011, relativos a la inexistencia de acuerdo de adjudicación del contrato de la Junta Vecinal y de expediente previo a su formalización, de la inexistencia de Libro de Actas que recogiera los acuerdos adoptados por la Junta Vecinal de xxxx1 en el año 1985, anteriores o posteriores, de la inexistencia también de inventario de bienes y derechos de la entidad donde conste la naturaleza jurídica de la finca arrendada xx1 y de la falta de constancia de acciones administrativas o judiciales pendientes de impugnación del acuerdo de adjudicación del referido contrato.

Segundo.- El 22 de diciembre de 2011 un Abogado del Ilustre Colegio de xxxx2 emite informe jurídico en el que, tras señalar que “El contrato es de fecha 17 de diciembre de 1985, y dado que el actual Reglamento de Bienes de las Entidades Locales es de fecha 13 de junio de 1986, la normativa aplicable es el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales del año 1955”. Indica a la luz de esta normativa lo siguiente:

“Primera. Los bienes comunales, por el contrario de la demanialidad que actualmente poseen, entonces eran bienes patrimoniales.

»Segunda. La adjudicación del arrendamiento cuando fuere por tiempo superior a cinco años se debería realizar por subasta.

»Tercera. El adjudicatario del arrendamiento debería pagar un canon anual no inferior al 6% del valor en venta del bien, por lo que se necesitaba obligatoriamente una valoración del bien antes de arrendarlo.



»Cuarta. Por tratarse de un bien comunal, la adjudicación mediante precio requería la autorización del Gobierno Civil.

»Quinta.- El órgano competente para acordar el arrendamiento de un bien comunal es el órgano colegiado de la entidad local, es decir la Junta Vecinal y no su Presidente, al exigirse un quorum o mayoría especial para adoptar dicho acuerdo”.

Tercero.- El 22 de diciembre de 2011 se concede trámite de audiencia a qqqqq, S.L. El 20 de enero de 2012 D. yyyyy solicita aclaración acerca de si el trámite conferido lo es a título personal o como representante de qqqqq, S.L. El 15 de febrero se concede nuevo trámite de audiencia a la citada empresa, a pesar de que la providencia del instructor señala que “la notificación iba dirigida a D. yyyyy (qqqqq, S.L.) y que la única relación que D. yyyyy tiene con el acuerdo cuya revisión se tramita, es por actuar en representación de qqqqq, S.L., parece evidente que el trámite de audiencia se le concede como representante de qqqqq, S.L.”. Por ello y ante lo que se califica como una maniobra dilatoria, se acuerda la suspensión del cumplimiento de trámites sucesivos del procedimiento al amparo del artículo 42.5.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El 24 de febrero qqqqq, S.L presenta escrito de alegaciones en el que se opone a la revisión pretendida.

Cuarto.- Por Acuerdo del instructor de 2 de marzo se reanuda el plazo de resolución del procedimiento desde el día 25 de febrero y se une al expediente la Sentencia, referida por el interesado en sus alegaciones, del Juzgado de Primera Instancia nº 1 de xxxx2 de 12 de julio de 2011, dictada en el juicio verbal de desahucio por falta de pago nº 738/2011, seguido por la Junta Vecinal de xxxx1 contra qqqqq, S.L. El fallo de la Sentencia señala que “estimando la demanda presentada en representación de la Junta Vecinal de xxxx1, contra qqqqq, S.L., en rebeldía:

»1.-Debo declarar y declaro haber lugar al desahucio de qqqqq, S.L. respecto de la parcela ubicada al sitio de xx1, en el término de xxxx1 (xxxx2), identificada catastralmente como parcela 5001 del polígono 123 de la citada localidad, apercibiendo a qqqqq, S.L. que, una vez firme la sentencia, y



para el caso que se inste su ejecución, se procederá a su lanzamiento de conformidad con el señalamiento que ya ha sido comunicado.

»2.-Debo declarar y declaro resuelto el contrato de arrendamiento celebrado entre la Junta Vecinal de xxxx1 y qqqqq, S.L. el día 17 de diciembre de 1985, respecto de la parcela ubicada al sitio de xx1, en el término de xxxx1 (xxxx2), identificada catastralmente como parcela 5001 del polígono 123 de la citada localidad”.

Obra igualmente en el expediente escrito de 22 de septiembre de 2011 de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea en el que se informa de que el aeródromo de xxxx1 no está autorizado.

Quinto.- El 3 de marzo de 2012 se formula propuesta de resolución declaratoria de la nulidad de pleno derecho de la resolución o acuerdo tácito de adjudicación del contrato de arrendamiento del Presidente de la Junta Vecinal de xxxx1 y del contrato de 17 de diciembre de 1985, conforme al artículo 62.1, apartados b) y e) de la Ley 30/1992.

Con la misma fecha se acuerda suspender el plazo para dictar resolución hasta tanto no se reciba el informe del Consejo Consultivo de Castilla y León, lo que se notifica a la empresa interesada el 6 de marzo de 2012.

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.



Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo 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.- En lo que respecta a la normativa aplicable al presente supuesto, al tratarse de una Entidad Local ha de hacerse 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 dicha 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 citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En relación con el órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, en su artículo 110.1, solamente precisa el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, y establece 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 (actualmente los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre). Aunque no existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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.l), 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) indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento “el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales”.

Por otra parte, el artículo 41.1.d) del texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, atribuye a las Juntas Vecinales “cuantas atribuciones se asignan por la Ley al Ayuntamiento Pleno (...)”.

Teniendo en cuenta los preceptos citados y el artículo 61.1, en relación con el artículo 51.1 g), ambos de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, la competencia para resolver el presente procedimiento corresponde a la Junta Vecinal de xxxx1.

3ª.- Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992), es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

En este caso, el procedimiento se inicia de oficio por la Administración y se trata de actos que agotan la vía administrativa de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.



4ª.- En el supuesto sometido a dictamen se plantea la declaración de nulidad de pleno derecho del que se califica como Acuerdo de adjudicación del Presidente de la Junta Vecinal de xxxx1, por incompetencia material, y del contrato de arrendamiento de parcela rústica celebrado por la Junta Vecinal y qqqqq, S.L. el 17 de diciembre de 1985, por ausencia de procedimiento previo de adjudicación.

La Administración invoca por tanto como causas de nulidad que motivan el presente procedimiento, las previstas en las letras b) y e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La letra b) de este artículo dispone que son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas “dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia (...)” y, conforme a ella, se argumenta que la adjudicación del contrato debió realizarla la Junta Vecinal y no su Presidente. La letra e) del artículo 62.1 considera nulos de pleno derecho los actos administrativos “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”. Sobre ello, la propuesta de resolución considera que la adjudicación mediante precio del bien comunal realizada estaría viciada de nulidad, al haberse obviado el procedimiento establecido para ello en los artículos 75, 77 y 81 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales del año 1955.

En relación con el primero de los motivos de nulidad invocados conviene recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia, lo decisivo y determinante en el supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.b) es que la incompetencia sea manifiesta, esto es “que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido” (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2001).

El adjetivo “manifiesta” exige además que la incompetencia sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración.

La causa de nulidad de pleno derecho por incompetencia exige una incompetencia objetiva por razón de la materia o del territorio, pero no se da en la jerárquica.

Conforme al artículo 199 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, “Las Juntas Vecinales de las entidades locales



menores están formadas por el Alcalde Pedáneo que las preside y dos vocales (...)". En el mismo sentido se expresa el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que con carácter general asigna al Alcalde pedáneo las atribuciones que la ley señale al Alcalde y a la Junta Vecinal las asignadas por aquélla al Pleno. Específicamente a la Junta Vecinal corresponde "La administración y conservación de bienes y derechos propios de la Entidad y la regulación del aprovechamiento de bienes comunales" (artículo 41.b)).

Como ha manifestado este Consejo Consultivo en el Dictamen 110/2012, de 23 de febrero, "Entre el Pleno y el Alcalde no existe una relación jerárquica, resaltando la significación que tiene el hecho de que el legislador reserve al órgano colegiado más representativo de la Corporación Local una determinada competencia. Por tal motivo cabría apreciar la concurrencia de causa de nulidad por razón de la materia al invadir el Alcalde una competencia reservada al Pleno".

En el caso objeto de dictamen se afirma que el acuerdo de adjudicación del arrendamiento debió adoptarse por la Junta Vecinal y, al no hacerlo, se considera que fue adoptado tácitamente por su Presidente. A juicio de este Consejo, sin embargo, de la inexistencia de acto de adjudicación adoptado por órgano competente no cabe colegir que el referido acto fue entonces adoptado tácitamente por otro órgano, para fundar con ello un supuesto de invalidez por incompetencia, porque lo cierto es que lo relevante en ese caso es la inexistencia del acto, cuya trascendencia debe analizarse a la luz del motivo de nulidad del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no así del previsto en su letra b) que se entiende que no concurre en el supuesto examinado.

Centrados por tanto en el análisis del artículo 62.1, letra e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cabe señalar que en él se contempla un supuesto de infracción procedimental que provoca nulidad de pleno derecho. La infracción de normas procedimentales puede constituir una irregularidad no invalidante (artículo 63.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *contrario sensu*), una causa de anulabilidad (artículo 63.2) o una causa de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1 e). Ello depende de si el defecto procedimental no hace que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin ni da lugar a indefensión de los interesados, en cuyo caso es una irregularidad no invalidante, de que sí provoque tales consecuencias, en cuyo



caso el acto será anulable, o de que suponga prescindir “total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”, caso en el que el acto será nulo de pleno derecho.

No obstante la imprecisión terminológica a que conduce la expresión “total y absolutamente”, debe considerarse viciado de nulidad radical no sólo el supuesto en el que se prescinda del procedimiento por entero sino también el caso de que se prescinda de un trámite esencial. En este sentido cabe citar las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997, 21 de mayo de 1997 ó 31 de marzo de 1999, entre otras. Lo que sí es necesario para que se produzca el supuesto previsto en el artículo 62.1 e) es que la omisión del procedimiento sea “clara, manifiesta y ostensible” (así, Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo y 28 de abril de 2000).

En definitiva, la Ley considera nulos de pleno derecho todos los casos en que falten los trámites esenciales que la Ley establezca para dictar los actos administrativos de que se trate.

En el caso planteado, la propuesta de resolución funda la revisión en la referida infracción de trámites esenciales del procedimiento de adjudicación, en concreto, de los previstos en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Decreto de 27 de mayo de 1955, vigente al tiempo de celebración del contrato.

El artículo 75 del indicado Reglamento de Bienes dispone que “El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión del uso de bienes patrimoniales habrá de realizarse por subasta, cuando el precio estipulado excediere de la cifra señalada en el apartado f) del artículo 311 de la Ley, o cuando, sin alcanzar dicha cuantía, la duración de la cesión fuere superior a cinco años. En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6% del valor en venta de los bienes. Se requiere el *quórum* del artículo 303 de la Ley para el arrendamiento y demás cesiones de uso de bienes comunales. Por su parte, el artículo 77 indica que “El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación común o cultivo colectivo. Si estas modalidades no resultaren posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio”, y su artículo 81 añade que “la adjudicación mediante precio habrá de ser autorizada por el Gobierno Civil, y se efectuará por subasta pública (...)”.



En el presente caso, a la vista de los certificados del Secretario de la Junta Vecinal relativos a la inexistencia de acuerdo de adjudicación del contrato de la Junta Vecinal y de expediente previo a su formalización, cabe concluir que concurre en éste la invocada causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, al haberse obviado las normas procedimentales que para la adjudicación del contrato en cuestión establece la normativa expuesta.

5ª.- No obstante lo anterior, ha de analizarse si en el supuesto planteado deben aplicarse los límites de la revisión que establece el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre: "Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas 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".

La doctrina y jurisprudencia coinciden en destacar la importancia del artículo 106 como precepto que contiene una serie de principios moduladores de la revisión de actos administrativos y una ratificación del carácter restrictivo con que dicho ejercicio debe contemplarse. Se trata de una modulación de los efectos de la nulidad como consecuencia de la concurrencia de otros principios jurídicos de obligada observancia: principios de seguridad jurídica, de proporcionalidad, de equidad, de la buena fe y la protección de la confianza en la apariencia de la actuación administrativa, entre otros.

Como destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1993, los límites de la revisión son en definitiva una contrapartida necesaria a la imprescriptibilidad de la acción de revisión de oficio porque la diferencia real con la vía de los recursos ordinarios es que "no cuenta sólo el interés del accionante y el puro valor de la legalidad del acto impugnado, sino otros elementos a ponderar por la Administración, por los límites imperativos del artículo 112 LPA (actualmente el 106 LRJPAC)"

En el presente caso se aprecia, en primer lugar, un ejercicio tardío por parte del Ayuntamiento de sus potestades revisoras, puesto que ha transcurrido un amplio período de tiempo desde la celebración del contrato en el año 1985 hasta el inicio del procedimiento de revisión. Como resulta de la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2008, los límites de la revisión deben aplicarse cuando, a través del ejercicio de la acción de nulidad, se pretende reabrir el procedimiento, de forma evidentemente tardía y sin que exista



justificación alguna para tan larga espera, cuando desde el momento inicial se conocía o podía conocerse la hipotética causa de nulidad.

A ello cabe sumar otra circunstancia de especial importancia, cual es la resolución del contrato de arrendamiento por la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 1 de xxxx2 de 12 de julio de 2011, dictada en el juicio verbal de desahucio por falta de pago nº 738/2011, seguido por la Junta Vecinal de xxxx1 contra qqqq, S.L., cuyo fallo se ha transcrito en el antecedente cuarto de este dictamen, resolución que determina una dificultad añadida a la revisión del contrato de arrendamiento, pues la declaración de su nulidad supondría actuar sobre un acto jurídico que ya ha dejado de existir. Llama en cualquier caso la atención que la propuesta de resolución no haga mención a la referida Sentencia -la cual se incorporó al expediente por su mención en las alegaciones del interesado- y que, por el contrario, el fundamento de derecho quinto de la propuesta indique que "Si la revisión prosperara, no sería inicua, sino que la Junta Vecinal adquiriría de nuevo el aprovechamiento de una finca que por aplicación de la cláusula 4ª del contrato de fecha 17 de diciembre de 1985, no volvería a su posesión hasta el año 2015". Parece claro, sin embargo, que el resultado deseado por la Junta Vecinal se ha visto satisfecho ya a través de la resolución del contrato decretada en la Sentencia de 12 de julio de 2011, sin necesidad de esperar al vencimiento del plazo contractual pactado en el año 2015.

A la vista de las circunstancias anteriores, este Consejo Consultivo considera que no procede ejercitar las facultades de revisión de oficio objeto de la presente consulta.

III CONCLUSIONES

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

No procede declarar la nulidad de pleno derecho de la adjudicación del contrato de arrendamiento de una parcela rústica comunal, sita en el pago xx1 suscrito entre la Junta Vecinal de xxxx1 (xxxx2) y qqqq, S.L.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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