



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 Zamora el día 9 de noviembre de 2006, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxxx*, 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 27 de septiembre de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio, incoado por el Ayuntamiento de xxxxx, del procedimiento de enajenación de una parcela municipal en la unidad de ejecución 24 de dicho municipio*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 29 de septiembre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 931/2006, 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.- En marzo de 2004 el Ayuntamiento de xxxxx solicita a la Junta de Castilla y León la autorización del órgano competente de dicha Administración para proceder a la enajenación de un bien de titularidad municipal, cuyo valor puede exceder del 25 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto. Entre la documentación remitida, cabe citar:



- Informe del arquitecto municipal, de fecha 25 de marzo de 2004, en el que considerando como superficie del solar 15.462,45 m², lo valora en 510.260,85 euros.

- Informes del Secretario-Interventor del Ayuntamiento, de fecha 26 de marzo de 2004.

Mediante escrito del Director General de Administración Territorial de 30 de marzo de 2004, se comunica al Ayuntamiento que la documentación remitida por éste ha sido enviada a la Diputación Provincial, por haber sido delegada en ella la competencia para recibir la dación de cuenta en los expedientes de enajenación de bienes inmuebles patrimoniales de las entidades locales con población inferior a 20.000 habitantes.

Con fecha 1 de abril de 2004, el Pleno del Ayuntamiento acuerda aprobar el procedimiento de enajenación de la finca de titularidad municipal denominada "xxxxx", situada en dicho municipio. Dicho Acuerdo fue publicado en el "Boletín Oficial de la Provincia" el 10 de junio de 2004.

Segundo.- El 29 de julio de 2004, el Ayuntamiento remite a la Diputación Provincial documentación complementaria para la autorización de la enajenación del bien patrimonial pretendida. Entre estos documentos cabe citar:

- Certificado del importe de los recursos ordinarios del presupuesto de la Corporación para 2004.

- Certificado relativo a la no presentación de alegaciones en el trámite de información pública, practicado el 10 de junio de 2004.

- Certificado del Acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación de enajenar la parcela municipal mediante permuta por un precio no inferior a 510.260,85 euros, previo concurso público.

Tercero.- Consta en el expediente la práctica de las actuaciones para la rectificación en el registro de la propiedad de la superficie de la finca que se pretende enajenar.



Cuarto.- Con fecha 18 de noviembre de 2004, el Ayuntamiento remite nuevamente a la Diputación Provincial documentación para la autorización de la enajenación del bien patrimonial pretendida. Entre ésta, cabe citar:

- Informe del arquitecto municipal, de fecha 28 de septiembre de 2004, en el que considerando como superficie del solar 15.165,00 m², lo valora en 500.445 euros.

- Certificado del Acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación el 5 de octubre de 2004, de enajenar la parcela municipal mediante permuta por precio no inferior a 510.260,85 euros, previo concurso público. Dicho Acuerdo es ratificado el 21 de diciembre de 2004 por el Pleno.

Quinto.- El 4 de marzo de 2005, la Diputación Provincial autoriza al Ayuntamiento la enajenación mediante concurso de la parcela pretendida, "debiéndose tener en cuenta la valoración del terreno realizada por el arquitecto".

Sexto.- Consta en el expediente un nuevo informe del arquitecto municipal, de fecha 2 de septiembre de 2005, en el que considerando como superficie del solar 15.163,00 m², lo valora en 546.777,78 euros.

Séptimo.- El 4 de octubre de 2005, el Pleno del Ayuntamiento delega en la Junta de Gobierno Local la impulsión y tramitación de aquellos trámites que no sean indelegables por ser competencia exclusiva del Pleno.

Octavo.- El 27 de octubre de 2005, la Junta de Gobierno Local aprueba el pliego de cláusulas administrativas para la enajenación mediante concurso de la parcela municipal, cuyo tipo de licitación es 545.940 euros. El 21 de noviembre se anuncia la licitación en el "Boletín Oficial de la Provincia".

Noveno.- Mediante Decreto de la Alcaldía, de fecha 5 de diciembre de 2005, se suspende el acto de apertura de plicas previsto para ese mismo día, "considerando que por esta alcaldía se tienen serias dudas sobre la adecuación a derecho del procedimiento de adjudicación, en cuanto a la pertinencia del procedimiento de adjudicación por concurso en vez de subasta, y en cuanto a la tasación del bien objeto de enajenación".

Con la misma fecha, se solicita del arquitecto municipal nueva valoración del bien.



Consta en el expediente un informe de valoración realizado, a petición del Ayuntamiento, por la empresa ttttt, S.A. el 29 de diciembre de 2005, que fija un valor de tasación del bien de 1.073.540,40 euros. El arquitecto municipal, en informe de 13 de enero de 2006, considera adecuado tanto el método seguido en dicho informe como el valor de tasación resultante.

Décimo.- Mediante Decreto de la Alcaldía, de fecha 10 de febrero de 2006, se inicia el procedimiento de revisión de oficio del expediente de enajenación del bien público municipal, por considerar que la valoración realizada por ttttt, S.A. –y confirmada por el arquitecto municipal– excede la original que dio lugar a la enajenación cuyo acto se suspendió. Asimismo, se ordena la notificación a los interesados, a fin de que puedan presentar alegaciones, y la remisión al Consejo Consultivo de Castilla y León.

Consta en el expediente la interposición, por parte de la empresa qqqqq, S.L., de un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra dicho decreto.

Undécimo.- En un informe carente de fecha, el letrado del Ayuntamiento manifiesta su posición favorable a la revisión de oficio, por considerar que se incumple el artículo 118 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, en relación con el requisito previo a toda venta de bienes patrimoniales de que la valoración técnica de los mismos acredite de forma fehaciente su justiprecio; y que dicho incumplimiento determina la existencia de una causa de nulidad radical 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.

Duodécimo.- El 9 de mayo de 2006, el Consejo Consultivo de Castilla y León acuerda no admitir a trámite la consulta formulada por el Ayuntamiento de xxxxx, por no constar en el expediente la cumplimentación del trámite de audiencia a los interesados ni la propuesta de resolución.

Decimotercero.- Con fecha 31 de julio de 2006, el Alcalde declara la caducidad del expediente de revisión de oficio iniciado el 10 de febrero de 2006.

En la misma fecha, acuerda iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo por el cual se aprobó el pliego de cláusulas



administrativas del concurso, decretando la suspensión del procedimiento de enajenación de la parcela.

Decimocuarto.- Concedido el trámite de audiencia a la empresa licitadora interesada, ésta presenta el 29 de agosto de 2006 un escrito de alegaciones solicitando el archivo del expediente y la continuación del procedimiento de enajenación de la parcela municipal.

Decimoquinto.- Con fecha 4 de septiembre de 2006, el Alcalde del Ayuntamiento formula la propuesta de resolución en el sentido de declarar de oficio la nulidad de la resolución de la Comisión de Gobierno por la que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas del concurso que fija definitivamente el precio de la parcela mediante la determinación de un tipo de licitación de 545.940 euros.

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.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se realizan.

Se trata de un supuesto de revisión de oficio que ha de ajustarse al procedimiento establecido por el artículo citado. En ese procedimiento, tras su iniciación (de oficio o a petición del interesado) y eventual examen sobre la admisión de la petición, ha de seguirse una fase de instrucción, con audiencia del interesado, para, elevando una propuesta de resolución, solicitar dictamen del Consejo Consultivo que, si es favorable, permite que el Pleno de la Corporación (órgano competente para la resolución) adopte la resolución estimatoria de la petición, revisando de oficio el acto en cuestión y declarando su nulidad. El dictamen del Consejo Consultivo no es, por tanto, un acto de autorización previo al procedimiento, sino que se inserta como un requisito del mismo para, examinando plenamente cuanto obra en el expediente, y, particularmente, la audiencia del interesado, abrir la posibilidad, si es favorable, de proceder a la revisión de oficio.

Sin embargo, hemos de poner de manifiesto que nos encontramos ante un procedimiento caducado.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "cuando el procedimiento (de revisión) se hubiere iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo".

En el caso examinado, el procedimiento revisor ha sido incoado de oficio, esto es, por la propia iniciativa de la Administración autora del acto controvertido, con fecha 31 de julio de 2006, y no consta que se haya hecho uso de la facultad de ampliación de plazos reconocida en el artículo 49, ni de suspensión expresa de los mismos recogida en el artículo 42.5.c), ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre –actuaciones administrativas aconsejables al objeto de evitar la caducidad del procedimiento–.

3ª.- La circunstancia anterior determina que este Consejo Consultivo deba limitarse a declarar caducado el procedimiento de revisión de oficio sobre el que versa la presente consulta.

No obstante, el examen del expediente suscita una serie de reflexiones, que se exponen al objeto de sentar unos criterios jurídicos que puedan servir,



en su caso, al órgano consultante para las actuaciones a llevar a cabo con posterioridad, en relación con la cuestión planteada en el presente dictamen.

En primer lugar, estima este Consejo Consultivo que el procedimiento se ha tramitado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia.

El expediente sometido a dictamen ha sido incoado por el Alcalde del Ayuntamiento, amparándose en el artículo 21.1.l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. E igualmente la propuesta de resolución atribuye a éste la competencia para su resolución de forma implícita, por cuanto que le atribuye capacidad para suspender la ejecución del acto revisado, competencia ésta que, de acuerdo con el artículo 104 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, corresponde al órgano resolutorio.

Pues bien, el acto revisado es el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 27 de octubre de 2005, por el que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas para la enajenación de una parcela municipal por el procedimiento de concurso. Dicho Acuerdo se adoptó por delegación del Pleno del Ayuntamiento efectuada el 5 de octubre de 2005. Y de acuerdo con el artículo 12.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante". Es decir, que la aprobación del pliego se consideraría realizada por el Pleno de la Corporación.

Por tanto, la competencia para incoar el procedimiento correspondería a la Junta de Gobierno Local –órgano autor del acto– o, en caso de no existir actualmente, al Pleno –órgano delegante–. Pero la resolución corresponde en cualquier caso al Pleno, según dispone el artículo 110.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 1420/1993, de 2 de diciembre).

Esto mismo es exigido por la jurisprudencia, que "exige 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).

De igual forma, la competencia para suspender la ejecución del acto objeto de revisión correspondería también al Pleno –órgano competente para resolver–, de acuerdo con el artículo 104 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Nos encontramos, por tanto, ante dos actos administrativos –la incoación del procedimiento de revisión de oficio y la suspensión de la ejecución del acto objeto de revisión– que han sido dictados por un órgano (el Alcalde) manifiestamente incompetente por razón de la materia. Vicios éstos que determinarían por sí mismos la nulidad de las actuaciones practicadas en el procedimiento de revisión tramitado, al amparo del artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En este sentido se pronunció este Consejo Consultivo en su Dictamen 857/2006, de 11 de octubre.

Por otra parte, la declaración de nulidad de un acto administrativo exige verificar la existencia de alguno de los vicios recogidos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En el presente caso, el acto revisado es el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 27 de octubre de 2005, por el que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas para la enajenación de una parcela municipal por el procedimiento de concurso, que fija definitivamente el precio de la parcela mediante la determinación de un tipo de licitación de 545.940 euros.

El Decreto de la Alcaldía, de 31 de julio de 2006, acuerda incoar el expediente de revisión de oficio "a fin de determinar la posible nulidad del acto administrativo por el cual se aprobó el pliego de condiciones del concurso para la enajenación de la parcela (...)". Dicha resolución menciona como fundamento únicamente el siguiente: "Resultando del examen del expediente, que pudieran existir causas de nulidad, que afectarían a la validez del mismo". Sin embargo, no alude a ninguna de las causas previstas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por su parte, la propuesta de resolución señala que, a la vista del informe técnico realizado por la empresa de tasación, el precio de licitación establecido en el pliego de cláusulas administrativas sería notablemente inferior al valor de mercado de la parcela cuya enajenación se pretende; que dicho precio de licitación no viene refrendado por informe técnico alguno; que ello



supone un incumplimiento de lo previsto en el artículo 118 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio; y que tal incumplimiento determinaría la existencia de una causa de nulidad radical del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, causa que, sin embargo, no concreta.

Se pretende, por tanto, el ejercicio de la potestad revisora conforme autoriza el artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por apreciarse una infracción de una norma reglamentaria. Como viene señalando la doctrina del Consejo de Estado, la puesta en acción de una potestad administrativa excepcional como es la revisión de oficio de los actos propios requiere una calificación estricta del vicio que pueda afectarles. Ello exige analizar si el motivo genérico invocado –fijación del precio de licitación sin informes técnicos que lo sustenten– puede incardinarse en alguna de las causas del artículo 62.1 mencionado.

- No se trata de un posible vicio de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.c) consistente en la ausencia total de procedimiento, porque sí se realizaron actos con valor procedimental. Así, aun cuando se alega la inexistencia de informes técnicos que sustenten el precio fijado para la parcela, lo cierto es que constan en el expediente informes de valoración realizados por el arquitecto municipal sobre los cuales se basó la fijación del precio de licitación, si bien el tipo de licitación supone una ligera variación (poco más de 800 euros sobre un precio de 545.940 euros) con respecto al último de ellos. Ello no permite apreciar la concurrencia de la causa prevista en la letra c) del artículo 62.1.

- Tampoco se está ante el supuesto del artículo 62.1.f), ya que no se ha producido, con el Acuerdo municipal, la adjudicación del bien municipal. El Acuerdo de la Junta de Gobierno Local se limita a aprobar, por delegación del Pleno, el pliego de cláusulas administrativas, para que, una vez tramitado el procedimiento de contratación, sea éste quien adjudique, en su caso, el correspondiente contrato.

No concurre, por tanto, ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre –el resto de causas no guardan relación con el motivo invocado–, lo que impide proceder a la revisión de oficio pretendida. En este sentido se ha pronunciado también el Consejo de Estado, en su Dictamen 2441/2000, de 5 de diciembre, cuando señaló que “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 concurra 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)".

Ello sin perjuicio de la posibilidad de considerar anulable el acto –cuestión sobre la cual no se pronuncia este Consejo–, y, tras la declaración de lesividad, acudir a la vía contencioso-administrativa para solicitar su anulación.

III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio incoado por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de xxxxx, del Acuerdo de 27 de octubre de 2005 de la Junta de Gobierno Local, por el que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas para la enajenación mediante concurso de una parcela municipal, sin perjuicio de las consideraciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen.

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