



Sr. Amilivia González, Presidente

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 10 de enero de 2008, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal 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 3 de diciembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxxxx, para declarar nulo de pleno derecho el acuerdo del Alcalde Pedáneo de adjudicación de los pastos comunales, aprovechamientos forestales, pastos sobrantes y una vivienda de la citada Entidad Local Menor.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de diciembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.139/2007, 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, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

**Primero.-** El 25 de agosto de 2007 la Junta Vecinal de xxxxx, en sesión extraordinaria, acuerda iniciar el expediente de revisión de oficio de la resolución tácita del Presidente de la Junta Vecinal anterior, D. vvvvv, por el que se adjudica el aprovechamiento de pastos del pueblo de xxxxx y la cesión



de uso de la vivienda de la Casa-Escuela, perteneciente a la Junta Vecinal de xxxxx, a su hija Dña. ccccc, en base a las causas de nulidad establecida en el artículo 62.1 b) y e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el mismo acto se nombra instructor del expediente al Secretario de la Junta Vecinal.

**Segundo.-** El 28 de agosto de 2007 se da traslado del acuerdo a los interesados, se abre un periodo de información pública y se acuerda incorporar al expediente administrativo la siguiente documentación:

- Copia del contrato de aprovechamiento de pastos y de cesión de uso de la vivienda de la Casa-Escuela, fechado el 6 de Enero de 2007.

- Certificación del Secretario de la Junta Vecinal de xxxxx, sobre la inexistencia en el libro de actas de acuerdo alguno aprobatorio de un expediente de licitación para la adjudicación del aprovechamiento de pastos, y para la cesión de la vivienda de la antigua casa escuela. Del mismo modo se certifica que no consta expediente administrativo alguno sobre la misma materia, ni ningún informe técnico sobre la valoración de los bienes, ni acuerdo alguno de adjudicación de la Junta Vecinal.

- Copia del libro de actas de la Junta Vecinal.

- Certificación de la Junta Vecinal donde consta la naturaleza jurídica del bien arrendado (vivienda Casa-Escuela).

- Certificación del catastro donde constan las fincas y derechos de la Junta Vecinal de xxxxx.

- Certificación del Secretario de la Junta Vecinal de que "no existe constancia en la Entidad Local Menor de xxxxx, de que se haya presentado recurso administrativo alguno impugnando el acuerdo de adjudicación del contrato de fecha 6 de Enero de 2007"; y de que "desde la expresa o tácita -no consta su existencia en la Junta Vecinal-, resolución (...) por el que se otorga el aprovechamiento de pastos y cesión de uso de la vivienda de la Casa-Escuela



de xxxxx entre el anterior presidente de la Junta Vecinal (...) y su hija (...) hasta la formalización del contrato, el día 6 de Enero de 2007, no consta en la Junta Vecinal que se hubiera producido tramite alguno, ni se ha acreditado por los interesados”.

- Certificación negativa de presupuesto y cuantía de los ingresos en el ejercicio 2006.

**Tercero.-** El 30 de agosto de 2007 el Secretario de la Junta Vecinal emite un informe, proponiendo la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo tácito del Alcalde Pedáneo por el que se adjudican los pastos comunales, aprovechamientos forestales y pastos sobrantes a favor de su hija.

En el referido informe, se señalan las siguientes conclusiones:

“Primera.- El acuerdo expreso o tácito de adjudicación del contrato de 6 de Enero de 2007, es revisable de oficio por ser un acto que ha puesto fin a la vía administrativa.

»Segunda.- La cesión de uso se hizo de plano, sin procedimiento alguno ya fuera mediante subasta o concurso.

»Tercera.- El precio se estableció de forma arbitraria ya que no existe informe técnico de valoración del bien arrendado, por tanto se desconoce si la renta establecida alcanza el 6% del valor en venta de dicho bien.

»Cuarta.- Se hizo por órgano incompetente -El Alcalde Pedáneo-, ya que por el importe de la renta o canon anual, en relación con los ingresos habidos en la Junta Vecinal en 2006, el órgano competente era la Junta Vecinal.

»Quinta.- El Alcalde Pedáneo debió abstenerse en el asunto, por ser la adjudicataria hija del Alcalde Pedáneo que otorgó el contrato”.

**Cuarto.-** El día 30 de agosto de 2007 se concede trámite de audiencia a Dña. ccccc, como parte interesada, y se abre información pública, mediante la publicación de un anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxxx y la exhibición de edicto.



En el trámite de información pública no se realiza ninguna alegación.

El 24 de septiembre de 2007 Dña. cccc presenta un escrito de alegaciones, en el que, entre otras consideraciones, se indica:

- Que el contrato de fecha 6 de marzo de 2007 no es un contrato administrativo, sino un convenio, que está suscrito por los tres miembros de la Junta Vecinal y que tiene por objeto aprovechamientos consuetudinarios sobre bienes comunales, cuando sólo los bienes patrimoniales se someten a exigida normativa de la contratación administrativa.

- Señala que es tradicional que los terrenos sobrantes de los bienes comunales se adjudiquen precisamente a los vecinos que posean ganado.

- Que para la anulación del convenio es preciso la existencia de interés público, y que en caso de anulación la Junta Vecinal debería pagarle una indemnización de más de 24.000,00 euros.

- Realiza multitud de consideraciones no jurídicas sobre irregularidades de terceros, no coincidentes con el objeto del procedimiento, solicitando la práctica de prueba sobre estas circunstancias, sin concretar los puntos referentes al presente procedimiento de revisión de oficio sobre los que debe recaer.

**Quinto.-** El 31 de octubre de 2007 el instructor del procedimiento acuerda admitir la prueba documental solicitada, incorporando al expediente administrativo nuevos documentos a instancia de la interesada, entre ellos, antiguos contratos y libros de actas.

Se encomienda al Secretario de la Junta Vecinal la realización de la prueba pericial solicitada, consistente en que se realice un estudio jurídico sobre "la vigencia y aplicación del derecho consuetudinario en materia de pastos en beneficio de los vecinos del pueblo de xxxxx". No consta la realización del referido informe.

Se desestima la prueba testifical solicitada tanto por su inecesidad, como por no constar las preguntas a realizar.



**Sexto.-** El 2 de noviembre de 2007 el instructor realiza propuesta de resolución declarando de oficio la nulidad del acuerdo tácito del Alcalde Pedáneo de xxxxx por el que se acuerda la adjudicación de los pastos comunales, aprovechamientos forestales, pastos sobrantes y vivienda de la Casa Escuela de xxxxx perteneciente a la Junta Vecinal de xxxxx, siendo las causas de nulidad observadas, las establecidas en el artículo 62.1 b) y e) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por extensión la nulidad del contrato que se formaliza con la adjudicataria con fecha 6 de enero de 2007 en ejecución del acuerdo anulado.

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

**Séptimo.-** El 14 de diciembre de 2007 tiene entrada en este Consejo Consultivo, nueva documentación aportada por la Junta Vecinal de xxxxx para su incorporación al expediente administrativo, consistente en el acuerdo de interrupción del plazo para resolver y su notificación a la interesada.

## 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 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 citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por ello, la competencia para resolver es de la Junta Vecinal de xxxxx, por aplicación del artículo 61.1 de la Ley 1/1998, de 4 junio, de Régimen Local de Castilla y León. 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, cabe entender que si para la declaración de nulidad 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 los procedimientos de revisión de oficio iniciados por la propia Administración caducan si dentro de los tres meses siguientes a la incoación no se ha dictado resolución. No obstante este plazo fue suspendido por acuerdo del instructor de 2 de noviembre de 2007.

**3ª.-** En el supuesto sometido a dictamen, se plantea la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo tácito del Alcalde Pedáneo por el que se adjudican pastos comunales, aprovechamientos forestales, pastos sobrantes, y el uso de una vivienda de la citada Entidad Local Menor, realizado a favor de su hija.

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, afectado por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que los actos sean favorables.

- Que se encuentren en la enumeración del artículo 62, apartado 1, o los que al amparo de la última letra del citado precepto estén expresamente previstos en una ley. Esto es así porque el artículo 102 de la Ley de Procedimiento 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 por 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.

Sin embargo, esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino sólo aquéllas que constituyan un supuesto de



nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la referida Ley 30/1992 (Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 2002).

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

**4ª.-** El artículo 22.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, aplicable a través del artículo 61 de la Ley 1/1998, de 4 junio, Ley de Régimen Local de Castilla y León, atribuye al Pleno de la Corporación la competencia para las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe supere el diez por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto, y, en cualquier caso, los seis millones de euros, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años (en concreto la adjudicación del referido contrato asciende al 34,25 % de los ingresos obtenidos en el ejercicio 2006).

Por ello, teniendo en cuenta el importe al que asciende el contrato en cuestión (3.000 euros por cada uno de los tres años de duración), el órgano de contratación debería haber sido la Junta Vecinal y no el Alcalde Pedáneo, si bien en estos casos no debe entenderse que concurre la incompetencia manifiesta a que se refiere el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, convirtiendo en nulo el acto resultante. Más bien, tal y como ya señaló este Órgano Consultivo en dictámenes anteriores (así, el 281/2004 y el 374/2006), se está ante actos anulables cuya convalidación podría realizarse por el órgano competente cuando fuera superior jerárquico del que dictó el acto viciado, tal y como dispone el artículo 67.3 de la ley precitada o, en su caso, declararlo lesivo para el interés público, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

No obstante aunque no nos encontramos ante un acto expreso y ser convalidable jerárquicamente, la adjudicación debe tenerse por nula, al tenor del artículo 20.e) en relación con el artículo 22 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto





Legislativo 2/2000, de 16 de junio, dado que D. vvvvv -anterior presidente de la Junta Vecinal y adjudicador del contrato- es padre de la adjudicataria, Dña. ccccc y beneficiario indirecto del mismo, debiendo abstenerse de participar en el procedimiento de adjudicación.

Las incompatibilidades para contratar con las Administraciones Públicas alcanzan a los alcaldes pedáneos, por ser éstos cargos electivos a los que les afecta el artículo 20.e) de la citada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que, a su vez, se remite al artículo 178.2.d la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

El contrato adjudicado bajo prohibición de contratar es nulo, puesto que su artículo 22 de la mencionada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, señala que las adjudicaciones de contratos en favor de personas que se hallen comprendidas en alguno de los supuestos del artículo 20 serán nulas de pleno derecho.

En cuanto a la falta del procedimiento legalmente establecido, se ha obviado tanto en lo referente a los bienes comunales, como al bien patrimonial; en ambos casos se ha prescindido tanto del expediente administrativo, como de la publicidad y concurrencia en el procedimiento de adjudicación.

En el contrato se cede, además de los aprovechamientos comunales, un bien patrimonial, la casa escuela, en la que según se desprende del expediente administrativo, conviven el cedente –alcalde pedáneo- y la cesionaria –hija del anterior-.

En cuanto a esa vivienda, calificada como bien patrimonial, señalar que el artículo 92.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, dispone que “El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las entidades locales se registrará, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de contratación de las entidades locales”. Por otro lado, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece que “Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la



adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente”.

En cuanto a la adjudicación de los pastos comunales del pueblo de xxxxx, aunque se desconoce la práctica o costumbre del lugar, está claro también que se ha hecho obviando cualquier tipo de procedimiento, incumpléndose, así mismo, las determinaciones del artículo 94 del antes invocado Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, que indica que el aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación común o cultivo colectivo. Sólo cuando tal disfrute fuere impracticable se adoptará la forma de aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o, adjudicación por lotes o suertes. Si estas modalidades no resultaren posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio.

Por otra parte, según advierte la propuesta de resolución, la adjudicación de lo que se denomina “pastos sobrantes”, que debe entenderse por fincas particulares no labradas, excede de la competencia de la Junta Vecinal, ya que pertenecen a particulares que no han encomendado ni autorizado a la misma su cesión a terceros.

**5ª.-** Por tanto, puede declararse la nulidad de la adjudicación realizada con fundamento en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al ser un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y en el artículo 62.1.g) de la misma norma, “Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal”, en relación con los artículo 20 e) y 22 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y por extensión, la nulidad del contrato que se formaliza con fecha 6 de enero de 2007 en ejecución del acuerdo anulado.

### **III CONCLUSIONES**

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede la revisión de oficio incoada por la Junta Vecinal de xxxxx, por el que se acuerda la adjudicación de los pastos comunales, aprovechamientos forestales, pastos sobrantes y vivienda de la Casa Escuela de xxxxx perteneciente a la Junta Vecinal de xxxxx, y por extensión la nulidad del contrato que se formaliza con la adjudicataria con fecha 6 de enero de 2007.

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