



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en San Andrés del Rabanedo (León) el día 14 de junio 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 17 de mayo de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxxx1 (xxxx2) para declarar la nulidad del Acuerdo de 22 de noviembre de 1996, por el que se prorroga el contrato de arrendamiento de cantera para explotación de áridos y minerales, suscrito con la empresa qqqqq, S.A. el 19 de diciembre de 1971.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de mayo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 320/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 19 de diciembre de 1971 la Junta Administrativa de xxxx1 (xxxx2) acordó por unanimidad ceder en arrendamiento un arenal y una gravera a D. yyyy1, representante de la empresa qqqqq, S.A, por un plazo de 25 años.



El 4 de febrero de 1980 el Tribunal Supremo declaró nulos de pleno derecho la adjudicación de la gravera y el contrato celebrado, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para contratar.

El 22 de noviembre de 1996 la Junta Vecinal de xxxx1 adoptó por unanimidad el siguiente acuerdo: "Prorrogar el contrato de arrendamiento de terrenos propiedad de esta Junta Vecinal para explotación de áridos y minerales, inicialmente suscrito con qqqqq en fecha 19 de diciembre de 1971". La prórroga se formalizó el mismo día, por un nuevo plazo de 25 años.

Segundo.- Obra en el expediente una diligencia de D. xxxx3, vocal de la Junta Vecinal de xxxx1, de 5 de octubre de 2011, "para hacer constar que con esa fecha se ha encontrado, entre los diversos documentos desordenados existentes en los archivos de esta Junta Vecinal, copia de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo en fecha 4 de febrero de 1980, dictada en los autos del recurso de apelación nº 42.753, por la cual se acuerda revocar la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de xxxx2, de fecha 22 de febrero de 1975, y declarar que el contrato y la adjudicación de la gravera de autos son nulos de pleno derecho".

Tercero.- El 11 de febrero de 2012 la Junta Vecinal acuerda solicitar un informe jurídico de letrado sobre la situación creada tras el "descubrimiento" de la Sentencia del Tribunal Supremo y designa a un topógrafo "para que efectúe una valoración aproximada de los metros cúbicos extraídos de la explotación minera"

Cuarto.- El 8 de marzo se emite el informe jurídico solicitado, en el que se manifiesta que la prórroga acordada en 1996 ha de considerarse nula de pleno derecho, ya que el contrato inicial del que trae causa se declaró nulo por el Tribunal Supremo y, por ello, debe iniciarse un procedimiento de revisión de oficio.

Quinto.- El mismo día 8 de marzo la Junta Vecinal acuerda iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la prórroga del contrato, suscrita en 1996, por ser nulo el contrato inicial del que trae causa. Asimismo, se requiere a qqqqq, S.A. para que aporte un escrito "comprendido del número de metros



cúbicos extraídos de la cantera desde el inicio del contrato de fecha 19 de diciembre de 1971 a la actualidad, así como se determine su valoración a precio actual”.

Sexto.- Concedido el trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

Séptimo.- El 18 de abril se formula propuesta de resolución, en el sentido de “declarar la nulidad de pleno derecho de la prórroga del contrato suscrito en fecha 22 de noviembre de 1996 con la mercantil qqqqq, S.A., y que este contrato entre en fase de liquidación”.

Octavo.- El 20 de abril se suspende el plazo para resolver y notificar la resolución.

La propuesta de resolución y el acuerdo de suspensión se notifican a la empresa el 30 de abril 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.- La competencia para resolver el procedimiento corresponde a la Junta Vecinal como órgano de contratación, conforme establece la legislación de contratos de las Administraciones Públicas aplicable.

Asimismo, la competencia deriva de lo dispuesto en el artículo 61.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y en el artículo 41.1, letras d) y c), 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, en relación con los artículos 110.1 y 22.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local –referidos estos últimos a las competencias del Pleno-. Es reiterada doctrina de este Consejo que la competencia para revisar los actos administrativos corresponde en los municipios al Pleno 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).

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). En este caso, la referencia al Pleno corporativo debe considerarse hecha a la Junta o Asamblea Vecinal.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio tramitado por la Junta Vecinal de xxxx1 (xxxx2) para declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado por la Junta Vecinal el 22 de noviembre de 1996, por el que se prorroga el contrato de arrendamiento de terrenos suscrito con la empresa qqqqq, S.A.

El artículo 4.1.g) de la citada 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 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Según el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran 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 solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 102 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.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley



30/1992, de 26 de noviembre. Así, figura el acuerdo de inicio adoptado por la Junta Vecinal, la concesión del trámite de audiencia al interesado -no consta la presentación de alegaciones- y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

4ª.- En cuanto al fondo del asunto, la Junta Vecinal no fundamenta la revisión pretendida en ninguna de las causas de nulidad previstas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El acuerdo que se pretende revisar, aun cuando se denomina "prórroga del contrato", en realidad es un acto autónomo que no puede vincularse, *strictu sensu* desde un punto de vista jurídico, al contrato de arrendamiento celebrado en 1971, puesto que al haberse anulado éste por la Sentencia del Tribunal Supremo de 1980, dicho contrato no existe y, por tanto, no puede prorrogarse un contrato inexistente.

Por ello, a juicio de este Consejo, la nulidad del acuerdo se fundamenta en la causa prevista en la letra c) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actos que tengan un contenido imposible), ya que la prórroga aprobada carece del presupuesto fáctico que la posibilita, esto es, del contrato inicial, ya que éste se declaró nulo en virtud de sentencia.

En este sentido, cabe traer a colación el Dictamen 117/2009 de este Consejo, que, en relación con la doctrina del Consejo de Estado sobre este motivo de nulidad, señaló lo siguiente: "(...) 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)".

Sin perjuicio de lo anterior, no cabe obviar que, al tratarse de un acto administrativo autónomo que, como se ha expuesto *ut supra*, no puede vincularse jurídicamente al contrato inicial (en cuanto que éste no existe), la denominada prórroga debería considerarse más bien como un nuevo contrato de arrendamiento, adjudicado sin haberse tramitado procedimiento alguno, en cuyo caso concurriría también la causa de nulidad prevista en la letra e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido).

Finalmente, ha de indicarse que la declaración de nulidad del acuerdo revisado producirá los efectos previstos en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, esto es, la nulidad de la prórroga suscrita y la liquidación del contrato, sin perjuicio de averiguar las posibles responsabilidades en las que pueden haber incurrido cualquiera de las partes.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de la Junta Vecinal de xxxx1 de 22 de noviembre de 1996, por el que se prorroga el contrato de arrendamiento de cantera para explotación de áridos y minerales, suscrito con la empresa qqqqq, S.A. el 19 de diciembre de 1971.

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