



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de junio de 2014, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx*, 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 30 de mayo de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 29 de noviembre de 2004, del Pleno del Ayuntamiento de xxxx, por el que se enajenan varias parcelas a qqqq, S.L.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 250/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 22 de julio de 2004 el Pleno del Ayuntamiento de xxxx acuerda "Enajenar mediante subasta el siguiente bien patrimonial: 29.200 m² de terreno, con la siguiente distribución:

»- 2.329 m² de la parcela 54 del polígono 46.



»- 3.900 m² de la parcela 55 del polígono 46.

»- 22.941 m² segregados de la parcela 381 del polígono 46”.

En el mismo acuerdo se aprueba el pliego de cláusulas jurídicas y económico-administrativas que han de regir la subasta, se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y se declara la urgencia en la tramitación del procedimiento.

El anuncio se publica en el Boletín Oficial de la Provincia el 26 de julio de 2004.

El 26 de agosto de 2004 el Pleno del Ayuntamiento acuerda, por mayoría absoluta del número legal de miembros, adjudicar las parcelas nº 54, 55 y 22.941 m² de la parcela 381, del polígono 46 a la empresa qqqq S.L. por un importe de 21.230,00 euros.

El 29 de noviembre de 2004 el Pleno acuerda “Declarar válida la licitación y adjudicar el contrato para la enajenación por procedimiento abierto, en la modalidad de subasta, de terrenos de este Ayuntamiento, parcelas nº 54, con una superficie de 2.329 m²; nº 55, con una superficie de 3.900 m²; los 10.237 m² restantes de la finca inscrita en el Registro de la Propiedad de xxxx2 en el Tomo 451, Libro 34, Folio 6, finca registral nº 3.349; y 18.505 m² de la parcela 382 del polígono 46, según la medición efectuada por el topógrafo, a la empresa qqqq S.L., por el precio de veintidós mil trescientos treinta euros (21.230 €)”. En dicho acuerdo se justifica el cambio de objeto del contrato de la siguiente manera:

“Se informa a la Corporación de la situación de los terrenos subastados y adjudicados a la empresa qqqq, S.L., en los que de la finca inscrita en el Registro de la Propiedad en el Tomo 451, Libro 34, Folio 6, con una superficie total de 19.450 m², no se había anotado la segregación producida como consecuencia de la urbanización de las parcelas municipales, colindantes a la Urbanización de `xx1´. En consecuencia, teniendo dichos terrenos urbanos una superficie total de 9.231 m², la superficie restante es de 10.237 m², y no los 22.941 m² inicialmente considerados. Se cree que, para compensar dicha diferencia de superficie, así como los posibles perjuicios que se pueda causar a la empresa adjudicataria, es necesaria la adjudicación de



nuevos terrenos, habiéndose realizado la medición de dos superficies, de 20.000 m² y 18.505 m², dentro de la parcela 382 del polígono 46, propiedad de este Ayuntamiento, debiendo segregarse del Monte de Utilidad Pública los que correspondan y permutándose por otros que no estén incluidos en el M.U.P., para su agregación al mismo. (...)”.

Obra en el expediente un certificado del Secretario del Ayuntamiento, de 14 de febrero de 2005, con el visto bueno de la Alcaldesa, en el que se hace constar que la finca 382 del polígono 346 figura inscrita en el Registro de la Propiedad de xxx2 “con una superficie de 19.450 m², de los que se han segregado 9.213 m², por lo que la superficie que resulta de la matriz es de 10.237 m²”.

Figura asimismo en el expediente el proyecto de reparcelación, de febrero de 2007, correspondiente a la UA-1 del plan parcial “xx2” y el levantamiento topográfico de parcelas situadas en el polígono 46 del municipio.

Segundo.- El 6 de febrero de 2014 el Alcalde del Ayuntamiento solicita a la Secretaría un informe sobre el procedimiento a seguir para proceder a la revisión de oficio del acuerdo de 29 de noviembre de 2004. En dicho escrito se considera que el acuerdo podría ser nulo de pleno derecho “al haberse adjudicado a la empresa qqqq S.L. de forma directa unos terrenos pertenecientes a Monte Público, sin haberse segregado y sin seguir el procedimiento legal establecido, al haberse concedido de forma directa”.

El 19 de febrero de 2014 el Secretario del Ayuntamiento emite el informe solicitado, en el que considera que existen causas suficientes para proceder a la revisión de oficio pretendida.

Tercero.- El 3 de abril de 2014 el Pleno del Ayuntamiento acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de 29 de noviembre de 2004, antes citado.

Cuarto.- Concedido el trámite de audiencia a D. yyyy, administrador concursal de la empresa, no consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- El 26 de mayo de 2014 se formula propuesta de resolución en el sentido de declarar nulo de pleno derecho el Acuerdo de 29 de noviembre de



2004, por concurrir las causas previstas en las letras c) y e) del artículo 62.1 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, al tratarse de un acto de contenido imposible y haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

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 apartado tercero, 2.f) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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. 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 cuanto a la normativa aplicable, la disposición transitoria primera tanto del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, como de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de Sector Público, disponen que los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.

En el presente caso, teniendo en cuenta que el contrato se formalizó el 19 de noviembre de 2003, la normativa aplicable viene determinada fundamentalmente por el TRLCAP y por el Reglamento General de la Ley de



Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP).

El artículo 61 del TRLCAP establece que "Los contratos regulados en la presente Ley serán inválidos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo o de derecho civil a que se refieren los artículos siguientes".

El artículo 62 del TRLCAP recoge como causas de nulidad de Derecho administrativo las siguientes:

»a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»b) La falta de capacidad de obrar o de la solvencia económica, financiera, técnica o profesional, debidamente acreditada, o el estar incurso el adjudicatario en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades señaladas en el artículo 20 de esta Ley.

»c) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria [actualmente artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria] y las demás normas de igual carácter de las restantes Administraciones públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia".

Por su parte, el procedimiento para el ejercicio de la potestad revisoria se rige por la normativa vigente en el momento de su inicio; cuestión ésta confirmada por lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior"), norma que es de aplicación subsidiaria a los procedimientos en materia de contratación, según establece la disposición final tercera del TRLCSP.

En este caso, el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de adjudicación se ha iniciado bajo la vigencia del TRLCSP, cuyo artículo 34.1 establece: "La revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de



adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas y de los contratos sujetos a regulación armonizada se efectuará de conformidad con lo establecido en el Capítulo primero del Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre". El apartado 2 del citado precepto atribuye la competencia para declarar la nulidad, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, al órgano de contratación, en este caso, al Pleno del Ayuntamiento.

La remisión a la legislación estatal sitúa 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 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 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 el Pleno, la concesión del trámite de audiencia al interesado, en este caso al administrador concursal de la empresa adjudicataria, que no ha presentado



alegaciones, y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

Sin perjuicio de lo anterior, se echa en falta en el expediente diversa documentación que hubiera contribuido a un análisis más detallado de las diversas circunstancias que concurren en el supuesto analizado y de las posibles consecuencias de la nulidad pretendida. Así, no consta ningún documento relativo al procedimiento de adjudicación: actas de la Mesa de contratación (solo consta la apertura de plicas por el Pleno), valoración de las fincas adjudicadas, datos relativos a la nuevas fincas objeto de adjudicación (respecto de las que se afirman forman parte de un Monte de Utilidad Pública), contrato celebrado, etc. Debe tenerse en cuenta que el artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo exige que en el expediente administrativo se incluya "toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas".

No obstante, dado que del expediente se desprenden datos suficientes para poder dictaminar sobre alguna de las causas de nulidad invocadas por el Ayuntamiento, este Consejo Consultivo, sin perjuicio de recordar la necesidad de remitir el expediente completo, considera oportuno dictaminar sobre el fondo de la cuestión.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado para declarar la nulidad del Acuerdo de 29 de noviembre de 2004, del Pleno del Ayuntamiento de xxxx, por el que se enajenan varias parcelas a qqqq, S.L.

La Administración consultante invoca las causas de nulidad previstas en las letras c) y e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al considerar que se trata de un acto de contenido imposible y de un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En relación con la causa de nulidad prevista en la letra e), es doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, dictámenes 173/2008, de 30 de abril, y 2.002/2008, 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 otros dictámenes (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 esta 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´".

El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece en su artículo 112.1 que "Las enajenaciones de bienes patrimoniales se regirán en cuanto su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales", lo que remite a la normativa general de contratación del



sector público, con las especialidades previstas para las entidades locales. En particular, el artículo 113 del Reglamento establece que "Antes de iniciarse los trámites conducentes a la enajenación del inmueble se procederá a depurar la situación física y jurídica del mismo, practicándose su deslinde si fuese necesario, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si no lo estuviese"; y el artículo 118 exige como "requisito previo a toda venta o permuta de bienes patrimoniales la valoración técnica de los mismos que acredite de modo fehaciente su justiprecio".

En el caso analizado, el pliego de cláusulas valora en 20.848,80 euros las tres parcelas objeto de enajenación: parcela 54 (2.329 m²), parcela 55 (3.900 m²) y parcela 381 (22.941 m²). Sin embargo, el Acuerdo de 29 de noviembre de 2004, por el que se acuerda la adjudicación de los terrenos, modifica el objeto del contrato, al sustituir los 22.941 m² de la parcela 381, que no podía ser enajenada en su totalidad al haberse segregado una parte, por la superficie restante de la misma y por 18.505 m² de la parcela 382.

Ahora bien, no consta la valoración de los 10.237 m² restantes de la parcela 381 ni de los 18.505 m² de la parcela 382, ambas del polígono 46, que se adjudicaron finalmente; y tampoco la depuración física de la superficie de ésta última que hubiera permitido su enajenación, ya que, según se indica en el acuerdo cuya nulidad se pretende y en el informe del Secretario del Ayuntamiento, dicha superficie estaba incluida en un Monte de Utilidad Pública, como tal inalienable.

Además de ello, la modificación del objeto del contrato, sin haberse seguido procedimiento alguno para ello, sin la necesaria valoración del nuevo objeto, determina que dicha adjudicación deba considerarse realizada de forma directa, lo que vulnera de manera clara y sustancial del procedimiento previsto en la normativa de contratos. Por lo que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 29 de noviembre de 2004, del Pleno del Ayuntamiento de xxxx, por el que se enajenan varias parcelas a qqqq, S.L.

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