



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de octubre de 2014, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal 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 11 de septiembre de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxxx en relación con la adjudicación del contrato de arrendamiento de una parcela, suscrito entre la Junta Vecinal de xxxx y qqqq, S.L.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de septiembre de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 455/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la 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. Amilivia González.

Primero.- El 3 de junio de 2014 la Junta Vecinal de xxxx acuerda la incoación de procedimiento de revisión de oficio, con el fin de declarar la nulidad de pleno derecho del contrato de arrendamiento de la finca sita en el paraje conocido como "cc1", suscrito con qqqq, S.L.

Se indica: "A la vista del contrato de arrendamiento de la finca propiedad de la Junta Vecinal de xxxx, sita al Paraje conocido como "cc1" del Término



Municipal de xxxx1, Polígono cc2, finca catastral vvvv1 (actual Polígono cc2, Parcela vvvv2), de 51.500 m², suscrito por el anterior Presidente de la Junta Vecinal, D. yyyy, con la entidad qqqq, S.L., en fecha 1 de abril de 2011; y habida cuenta que para su celebración se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que constituye una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y en uso de la potestad de revisión de oficio de actos nulos conferida por el artículo 102 del mismo texto legal, y artículo 51 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León" (sic).

Obran en el expediente:

- Contrato de arrendamiento suscrito entre la Junta Vecinal de xxxx, representada por su Presidente, y qqqq, S.L, de fecha 1 de abril de 2011.

En dicho contrato se indica que "la Junta Vecinal de xxxx es propietaria de (sic), en pleno dominio de terrenos comunales del citado pueblo, situado en el paraje conocido como cc1 (...)"

- Certificado del Secretario del Ayuntamiento con el siguiente contenido:

"Reunida la Junta Vecinal el día 14 de marzo de 2011 acuerdan la firma de dicho contrato con qqqq, S.L. que destinará los terrenos arrendados a planta de tratamiento de residuos sólidos inertes.

»Quedando estipulada la renta de arrendamiento en las siguientes cantidades:

»Año 2011- ocho mil quinientos euros (8.500 €)

»Año 2012- nueve mil euros (9.000 €)

»Años sucesivos- revisión conforme variaciones índice general precios al consumo.



»Dichas cantidades serán abonadas en la cuenta corriente de la Junta Vecinal de xxxx".

- Informe del secretario del Ayuntamiento de 3 de junio de 2014, que señala que del "expediente se desprende que el presente contrato de arrendamiento de la finca rústica de la Junta Vecinal de xxxx (Polígono cc2, finca catastral vvvv1 -actual Polígono cc2, Parcela vvvv2-), con la entidad qqqq, S.L., puede estar incurso en vicio de nulidad de pleno derecho, por la causa contenida en letra g) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que consiste en "dictar actos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido", lo que habilitaría a utilizar el procedimiento de revisión de oficio (...)".

Segundo.- Concedido trámite de audiencia, el 8 de agosto el interesado presenta alegaciones en las que, además de alegar indefensión, señala -entre otros extremos- lo siguiente:

"Es (...) sorprendente que se alegue ahora la nulidad de un contrato que no solo se ha conocido sino consentido e intentado modificar sin ningún trámite y respecto del cual se ha venido percibiendo la oportuna renta no solo durante la vigencia de la actual Junta Vecinal sino incluso de las anteriores corporaciones locales, pues el contrato inicial se remonta al año 2003 y estaba en vigor cuando se realizó la modificación o anexo que ahora se pretende declarar nula.

»Asimismo indicar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 30/1992 resulta totalmente contrario a la equidad y buena fe (...).

»(...) la actual Junta Vecinal, con su Presidente Sr. (...) a la cabeza, procedió a tomar la actitud de perjudicar en todo lo que estaba en su mano a esta empresa, cerrando el camino privado de acceso, denunciando a la empresa ante el Seprona, la Junta de Castilla y León, el Ayuntamiento de xxxx2, etc., paralizando las obras de la Planta de Reciclaje que se estaban realizando y, a título personal, el Sr. (...) con amenazas y coacciones que fueron objeto de sentencia condenatoria.

»(...) es absolutamente incierto e inexacto que en la suscripción del contrato de arrendamiento de la finca rústica indicada se hubiera



‘prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido’, toda vez que el contrato a que se hace mención dimana del suscrito en fecha 17 de marzo de 2003 (desde cuya fecha qqqq S.L. ha venido siendo arrendataria sin solución de continuidad de la finca en cuestión), contrato cuya anulación no es objeto del presente procedimiento con lo que entendemos se le da total validez, y al cual concurren además de qqqq S.L. otras entidades, habiendo sido finalmente adjudicado a esta empresa no sólo por el importe de la renta sino también por los beneficios complementarios que para el pueblo supuso dicho contrato (...).

»Que el contrato de arrendamiento actualmente en vigor a que hace referencia la notificación realizada amén de ser la continuación del anteriormente existente tuvo en consideración dichas circunstancias y beneficios, y fue suscrito, conforme nos consta, tras la realización de los oportunos estudios técnico-jurídicos y económicos que obraran en poder de esa Junta Vecinal y que incluso fueron sometidos a Concejo abierto conforme consta en el acta de fecha 15 de mayo de 2011, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, algo que inicialmente fue refrendado además por el propio Presidente actual de esa Junta Vecinal (...)

»Que en cualquier caso la empresa arrendataria qqqq S.L. es y ha sido en todo momento partícipe de buena fe en el proceso de conclusión del contrato de arrendamiento en cuestión, habiendo realizado en virtud del mismo una elevadísima inversión (planta de reciclaje de RCD's) que supera holgadamente el millón de euros, por lo que caso de finalmente procederse a la anulación de dicho contrato se interesa que, de conformidad con lo previsto en el artículo 102 párrafo 4, de la Ley 30/1992, se establezca en la misma resolución que se dicte, las indemnizaciones que proceda reconocer (...)

Tercero.- El 29 de agosto de 2014 el secretario del Ayuntamiento emite certificado en el que se hace constar que en la sesión de la Junta Vecinal de 28 de junio de 2014 (sic) se adoptó el siguiente Acuerdo:

“Primero.- Desestimar las alegaciones presentadas por qqqq, S.L. en relación con el expediente de declaración de nulidad de contrato de arrendamiento de finca rústica propiedad de la Junta Vecinal de xxxx, sita al Paraje conocido como "cc1" del Término Municipal de xxxx1, Polígono cc2, finca catastral vvvv1 (actual Polígono cc2, Parcela vvvv2), de 51.500 m².



»Segundo.- Ratificar la incoación del procedimiento de anulación del contrato.

»Tercero.- Solicitar Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, ante la oposición del contratista (sic) a la anulación del contrato.

»Cuarto.- Suspender el procedimiento durante el plazo que transcurra hasta la emisión del referido Dictamen, con notificación de la misma a los interesados”.

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.i),2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera 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, 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 Adminis-



traciones 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 nulidad 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 xxxx.

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.- Examinado el expediente remitido, se observan defectos procedimentales relevantes que aconsejan no dictaminar sobre el fondo del asunto y devolver el expediente para que la Entidad Local menor tramite, en su caso, correctamente el procedimiento revisorio. Así:

a) No figura en el expediente el acuerdo de nombramiento de instructor que debe realizar el órgano competente para resolver.

El artículo 35.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece como derecho de los ciudadanos el de identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos. Esta identificación permite, entre otros extremos, que el interesado pueda recusar al instructor si concurren las causas previstas en los artículos 28 y 29 de la citada Ley, así como, en su caso, exigir a las



autoridades y personal citados las responsabilidades en las que pudieran incurrir en la tramitación del procedimiento.

En este sentido, el escrito de alegaciones del interesado sugiere la posible concurrencia de la causa prevista en el artículo 28.2.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (tener enemistad manifiesta con alguno de los interesados) para intervenir en el procedimiento administrativo de uno de los miembros de la Junta Vecinal, cuestión ésta a la que ni siquiera se ha aludido.

b) No se observa en el expediente la existencia de una suficiente instrucción para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos; entre ellos, de los informes necesarios en relación con la pretensión anulatoria. En relación con el contrato de arrendamiento suscrito tan sólo se indica genéricamente que se ha omitido el procedimiento legalmente establecido, de acuerdo con lo señalado en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

De la documentación obrante en el expediente ni siquiera puede determinarse con certeza si se está en presencia de un bien patrimonial o comunal. Se desconoce asimismo la existencia o no de un contrato anterior sobre el mismo objeto, las circunstancias de éste y la tramitación seguida al respecto. No consta ningún dato relativo al supuesto inicio de un anterior procedimiento de revisión de oficio, ni tan siquiera la fecha de inicio de éste. En definitiva, no obra en el expediente la documentación relativa a todas aquellas cuestiones que pudieran tener relevancia para la acertada resolución del asunto sobre el que se solicita dictamen.

c) No consta en el expediente una propuesta de resolución motivada, tan sólo figura un acuerdo de ratificación de incoación del procedimiento revisorio en el que simplemente se desestiman las alegaciones del interesado, por lo que carece del contenido propio de la propuesta de resolución de procedimientos como el que analiza. En cualquier caso, aunque en la propuesta de resolución deben valorarse y dar respuesta a las alegaciones formuladas tras el trámite de audiencia, su contenido propio no debe ser únicamente el de desestimar las alegaciones que eventualmente haya presentado el interesado, cuestión ésta que ha de ser tratada en los fundamentos jurídicos, explicitando los razonamientos fundados en Derecho en los que tal desestimación se apoya.



En definitiva, procede devolver el expediente remitido y recordar los trámites necesarios que han de observarse en un procedimiento de revisión de oficio:

- Acuerdo de incoación del procedimiento, que ha de ser notificado al interesado (debe incorporarse al expediente el acuse de recibo o justificante de la notificación).

- Acuerdo de nombramiento de instructor del procedimiento, que deberá ser también notificado al interesado (ha de figurar en el expediente el documento acreditativo de la notificación), a los efectos de una posible recusación.

- Actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos; entre ellos, podrán emitirse los informes que se consideren necesarios en relación con la pretensión anulatoria.

- Concesión de un trámite de audiencia al interesado con carácter previo a la formulación de la propuesta de resolución, en el que se le ponga de manifiesto la totalidad del expediente (deberá incorporarse al expediente el aviso de recibo correspondiente o documento utilizado a tal fin).

- Propuesta de resolución.

Una vez realizadas todas las actuaciones señaladas, se remitirá, en su caso, si se acuerda iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio, el expediente completo a este Consejo Consultivo para que emita el preceptivo dictamen.

Deberá analizarse tanto la concurrencia de la causa de nulidad invocada, como si en el supuesto planteado debieran aplicarse, o no, 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)".

III CONCLUSIONES

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

No procede emitir dictamen en el procedimiento de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxxx en relación con la adjudicación del contrato de arrendamiento de una parcela, suscrito entre la Junta Vecinal de xxxx y qqqq, S.L.

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