



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y
ponente

Sra. Ares González, consejera

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de febrero de 2024, ha examinado *el expediente de revisión de oficio incoado por Junta Vecinal de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 1/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 20 de diciembre de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio incoado por Junta Vecinal de xxx1, para declarar la nulidad de pleno derecho del contrato de aprovechamiento cinegético del coto de caza cc-11.354, suscrito el 2 de marzo de 2023 con qqqq S.L.U.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 4 de enero de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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 presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 2 de marzo de 2023 la Junta Vecinal de xxx1, del municipio de xxx2, suscribió un contrato de arrendamiento cinegético con D. yyyy, en representación de la mercantil qqqq S.L.U., por el cual se cede el aprovechamiento cinegético del coto de caza cc-11.354. El cesionario, como contrapartida, abona 3.000 euros durante el mes de marzo al inicio de cada temporada en curso.



La vigencia del contrato se regula en la cláusula primera, que dispone "Junta Vecinal de xxx1 se compromete a arrendar el aprovechamiento de la caza por 10 temporadas, comenzando en la temporada 2023-2024".

Segundo.- Obra en el expediente un informe jurídico de 4 de octubre de 2023, emitido a petición de la presidencia de Junta Vecinal, en el que se concluye que "el contrato de arrendamiento de los derechos cinegéticos del Coto cc-11354 se habría producido con infracción de la normativa indicada y, en definitiva, todo ello justificaría la revocación de oficio de dicha adjudicación, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, debería realizarse previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León y concediéndose plazo para alegaciones al adjudicatario en orden de evitar su indefensión, arrendatario al que habría que devolver las cantidades que del mismo hubiera podido percibir la Junta vecinal".

Tercero.- Por acuerdo de la Junta Vecinal de 18 de octubre de 2023 se inicia el procedimiento para la revisión de oficio del mencionado contrato, por considerar que concurren las causas de nulidad del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, el 16 de noviembre de 2023 qqqq S.L.U., presenta alegaciones en las que se opone a resolver el contrato suscrito, al no concurrir incumplimiento alguno imputable al contratista. Añade que la resolución produciría perjuicios reales, pues la empresa no podría atender obligaciones contraídas con terceros.

Quinto.- El 22 de diciembre de 2023 se fórmula propuesta de resolución en el sentido de declarar la nulidad del contrato de arrendamiento de 2 de marzo de 2023.

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 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 106.1 de la LPAC. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que solo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen es favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- El artículo 106.1 de la LPAC dispone que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1".

Por lo tanto, 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 47.1 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 solo 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 106 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 IV 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 LPAC. Así, figura la resolución de inicio del procedimiento, la concesión del trámite de audiencia al interesado y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

3ª.- 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 Administraciones públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias; potestad que será de aplicación a las entidades de ámbito inferior al municipio de acuerdo con lo que prevean las leyes de las comunidades autónomas. En Castilla y León, el artículo 51.1.g) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, atribuye a las entidades locales menores la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

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.



4ª.- En el supuesto sometido a dictamen se propone la nulidad de pleno derecho del contrato de arrendamiento de derechos cinegéticos del coto de caza cc-11.354 suscrito con qqqq S.L.U. el 2 de marzo de 2023.

Para la solución de la cuestión planteada conviene recordar que, tal como ha manifestado el Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (dictamen 4.313/1998, del Consejo de Estado).

En el mismo sentido, en el dictamen 2.441/2000, de 5 de diciembre, el Consejo de Estado 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 solo 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)".

La Administración considera que concurre la causa establecida en la letra e) del artículo 47.1 de la LPAC ("Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados").

En relación con esta causa de nulidad, este Consejo Consultivo mantiene una doctrina consolidada, en línea con la reiterada del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. El Consejo de Estado establece que, para que pueda apreciarse dicha causa, "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" (*a.e.*, 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; 173/2008, de 30 de abril, o 2.002/2008, de 11 de diciembre). En otros dictámenes (así el nº 2.301/1998, de 10 de septiembre) se señala 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 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). (...)”.

En este supuesto el artículo 83 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, dispone que “El arrendamiento de bienes patrimoniales de las Entidades locales se registrá, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por las normas jurídico-públicas que regulen la contratación”.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece que son contratos excluidos de esta Ley, entre otros, los de arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se registrarán por la legislación patrimonial. El artículo 26.2 de la



misma ley dispone que los contratos privados se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la LCSP y sus disposiciones de desarrollo.

La normativa específica de carácter patrimonial, esto es, el artículo 92.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, dispone que "El arrendamiento o cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades locales se regirá, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de contratación de las Entidades locales.

»Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto".

Este precepto fue desplazado por el artículo 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (que tiene carácter básico según el apartado 5 de su disposición final segunda), que dispone lo siguiente: "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".

Por tanto, el procedimiento de adjudicación sería el concurso, salvo que concurren las circunstancias descritas, en cuyo caso podría realizarse por adjudicación directa.

A la vista del expediente remitido, resulta acreditado que el contrato de arrendamiento se adjudicó de forma directa, vulnerándose el procedimiento de adjudicación por concurso establecido con carácter general en el artículo 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. Todo ello, además, sin que se acredite en el expediente remitido que concorra ninguna causa justificativa de dicha adjudicación directa.

En virtud de lo expuesto, este Consejo considera procedente que se declare la nulidad de pleno derecho del contrato de arrendamiento del aprovechamiento cinegético del coto de caza, por concurrir la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC.



III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la nulidad de pleno derecho del contrato del aprovechamiento cinegético del coto de caza cc-11.354, suscrito el 2 de marzo de 2023 con qqqq S.L.U.

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