



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero y Ponente
Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 3 de agosto de 2004, ha examinado el *expediente de revisión de oficio del contrato de arrendamiento de bienes suscrito por el Ayuntamiento de xxxxxxxxxxx (xxxxxxx) con D. yyyyyy yyyyyy yyyyyy*, 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 18 de mayo de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio del contrato de arrendamiento de bienes suscrito por el Ayuntamiento de xxxxxxxxxxx (xxxxxxx) con D. yyyyyy yyyyyy yyyyyy*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de mayo de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 281/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El Alcalde del Ayuntamiento de xxxxxxxxxxx solicita informe al secretario de dicha corporación acerca de diversos expedientes sobre el arrendamiento de pastos de terrenos municipales a personas individuales. A la vista de tal petición, el secretario manifiesta: " que de acuerdo con los ingresos que aparecen en la contabilidad del Ayuntamiento, se están arrendando



diferentes parcelas para pastos a Don yyyyyyy yyyyyy yyyyyy, quien abona una cantidad anual en concepto de arrendamiento”.

No existe constancia escrita de que en su día se tramitara expediente de contratación alguno relativo al contrato de arrendamiento de determinados bienes de titularidad municipal a favor de D. yyyyyy yyyyyy yyyyy. Consta únicamente, según indica el secretario en su informe: “un certificado que realizó el Secretario en cumplimiento de orden de la Sra. Alcaldesa del momento, Doña sssssss sssss sssss, la cual le dispuso que el Ayuntamiento tenía arrendados unos pastos hasta el año 2008, y que lo reclamaba para pedir las ayudas comunitarias de la PAC, Viendo el Secretario que existían ingresos por arrendamiento en la contabilidad, procede a firmar el certificado de existencia del arrendamiento”.

Segundo.- D. yyyyy yyyyy yyyyy solicita certificado de que tiene arrendados los pastos para el año 2004. Con fecha 12 de febrero de 2004, se expide nuevo certificado por el secretario en el que se indica: “que de acuerdo con los datos obrantes en este Ayuntamiento desde el 13 de octubre de 2000 y en virtud de acuerdo de la Alcaldesa del momento Doña sssssss sssss sssss se adjudicó superficie forrajera para el año 2004, a D. yyyyy yyyyy yyyyy (...)”.

Tercero.- A la vista del relato de los hechos y de las consideraciones jurídicas reflejados en el informe emitido por el secretario de la corporación local, el Pleno del Ayuntamiento de xxxxxxxxxxx (xxxxxxxx), con fecha 18 de febrero de 2004, acordó iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato de arrendamiento de bienes a favor de D. yyyyy yyyyy yyyyy.

Cuarto.- Mediante escrito con fecha 17 de marzo de 2004 se da audiencia al interesado sobre el expediente de revisión de oficio del contrato de arrendamiento de bienes titularidad del Ayuntamiento (recibiendo la notificación el día 22 de marzo), a efectos de que formule las alegaciones que estime oportunas, indicándole que una vez resueltas las alegaciones que pueda presentar, el expediente será enviado al Consejo Consultivo para que emita dictamen, quedando suspendido el procedimiento hasta la recepción del mismo.

Quinto.- Con fecha 31 de marzo de 2004 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento escrito de alegaciones presentadas por D. yyyyy yyyyy yyyyy, en el que señala lo que a continuación se indica:



«Primera: El que suscribe tiene concertado un contrato de arrendamiento del derecho de pastos hasta el año 2008 en diversas fincas rústicas propiedad del Municipio de xxxxxxxxxx (xxxxxx), según documento expedido por la Alcaldía del Ayuntamiento con fecha 29 de enero de 2003, (...) para justificar las cantidades percibidas por la P.A.C, acreditando el Sr. Secretario de la Corporación, D. rrrrr rrrrr rrrrr, la veracidad de los hechos; por tanto, no existe contratación verbal, sino un acto administrativo escrito que así lo certifica.

«Segunda: El Ayuntamiento, por el actual regidor del municipio D. hhhhh hhhhh hhhhh, ha consentido, y por tanto, ha mostrado su conformidad mediante Resolución escrita, según certificado expedido con fecha 12 de febrero de los corrientes, al contrato de arrendamiento existente entre el ayuntamiento y el que esto suscribe, concertado, si tenemos en consideración el actual ejercicio, por éste y otros cuatro años, por tanto estamos dentro del plazo de contratación directa a que hace referencia el artículo 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

«Tercera.-A tenor de lo demostrado en las anteriores alegaciones, si es que hubo nulidad en la actuación de la Sra. Alcaldesa anterior, se entiende que la misma ha quedado subsanada por la conducta del Alcalde actual, al ratificar con su firma el contrato de arrendamiento.

«Cuarta.- En el caso hipotético que esa Corporación no reconsidere su apreciación de nulidad y siguiera adelante con este expediente,(...) este interesado solicita una indemnización de 43.500 euros a ese Ayuntamiento, cantidad cuantificada por los perjuicios que tendrá que soportar al dejar de percibir las ayudas de la P.A.C. correspondientes a los años 2005, 2006, 2007 y 2008, al rescindir ese Ayuntamiento de forma unilateral el contrato, contra la voluntad del que esto suscribe, todo ello al amparo del artículo 102.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

A la vista de todo lo anterior, ruega que se dicte una resolución archivando el expediente y que continúe el arrendamiento.

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

Sexto.- Con fecha 25 de mayo de 2004, la Presidenta del Consejo Consultivo acordó solicitar al citado Ayuntamiento que se completara el



expediente, en el sentido de incorporar al mismo la propuesta de resolución que se somete a dictamen por el Consejo Consultivo, suspendiéndose el cómputo del plazo para emitir dictamen.

Con fecha 23 de junio de 2004 se recibió la documentación reclamada, por lo que se acordó reanudar el cómputo del plazo para su emisión.

Séptimo.- La propuesta de resolución, en idéntico sentido que el Acuerdo del Pleno de la Corporación Local, señala que procede declarar la nulidad de pleno derecho de la adjudicación del arrendamiento de bienes a D. YYYYYY YYYYYY YYYYYY.

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, el carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificado, 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 de revisión de oficio corresponde al Pleno del Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.



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, 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 1º, o los 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.

4ª.- A la vista de lo expuesto procede analizar si en el contrato de arrendamiento de los pastos municipales efectuado a favor de D. yyyyy yyyyy yyyyy, concurren los requisitos necesarios para proceder a la revisión de oficio del mismo.

De acuerdo con los datos que obran en el expediente parece que los terrenos arrendados tienen la consideración de bienes patrimoniales, entendiéndose por tales, al amparo de lo dispuesto en los artículos 343 del Código Civil, 79 de la Ley 7/1985, reguladora de las Base de Régimen Local y artículo 6 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, aquellos que siendo de propiedad municipal no están destinados al uso o servicio público, pudiendo constituir una fuente de ingresos para el erario de la entidad municipal.

El artículo 83 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de julio, establece 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".

A la vista del precepto transcrito, hemos de entender que los preceptos aplicables a la contratación de las entidades locales, son aquellos que haciendo referencia a la cuestión, se recojan tanto en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales como en el texto refundido de la Ley de Contratos de las



Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio y desarrollado por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

El texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece a lo largo del articulado cuáles son los requisitos a los que debe someterse la celebración de los contratos celebrados por aquéllas, refiriéndose concretamente el artículo 67 del citado texto legal a la tramitación del expediente de contratación que ha de preceder a la adjudicación de los contratos que se rijan por la misma, al que se incorporarán el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas particulares que hayan de regir el contrato, se precisará el plazo de duración del contrato y la posible prórroga y el alcance de la misma. A su vez, el artículo 69 contempla las actuaciones que han de observarse para proceder a la aprobación del expediente tramitado.

En el caso que nos ocupa, según se desprende del informe emitido por el Secretario de la Corporación, no existe constancia de la existencia de expediente alguno que refleje la tramitación de un procedimiento relativo al contrato de arrendamiento celebrado a favor de D. yyyyy yyyyy yyyyy.

Sin embargo existen justificantes que demuestran las cantidades entregadas por el interesado en concepto del precio del arrendamiento celebrado, extremo también constatado en la contabilidad de la propia entidad local. Esta circunstancia impide poner en duda la existencia de un contrato, si bien todo apunta a que su celebración se produjo de forma verbal.

En relación con esta modalidad de contratación, el artículo 55 del citado texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, señala que: "La Administración no podrá contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia", entendiéndose por tal, al amparo del artículo 72 del mismo texto legal, las situaciones en que la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional.

En estos casos no existe obligación de tramitar *a priori* expediente administrativo, pero es evidente que tales circunstancias no concurren en el



supuesto que nos ocupa, siéndole de aplicación la prohibición establecida en el artículo 55 sobre la contratación verbal.

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el citado artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Estas causas han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otro lado, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

Debe recordarse que la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo requiere que para que pueda haber lugar a la revisión de un acto firme motivado en la causa contemplada en el artículo 62.1.e) ("Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido"), se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que no consistan en defectos leves. Es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado, de modo terminante y claro, sin que baste con haber prescindido de algún trámite, o que se ha producido alguna anomalía esencial en la tramitación.

No obstante, y aún apreciando el carácter restrictivo de las causas de nulidad, a la luz de las circunstancias concurrentes en el asunto sometido a dictamen, este Consejo Consultivo considera que el contrato de arrendamiento celebrado está incurso en la causa tipificada en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Esta razón legitima al Pleno de la entidad local para poder revisar de oficio el contrato por el que se arriendan determinados bienes patrimoniales titularidad de la misma a D. yyyyy yyyyy yyyyy, sin que pueda estimarse la alegación formulada por el interesado, quien considera que la expedición de certificados a su favor es suficiente para subsanar los vicios concurrentes en el contrato celebrado.

Además, no puede dejar de advertirse que en la actuación administrativa revisada concurren, aparentemente, múltiples irregularidades.

Así, el artículo 92 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, al regular la utilización de los bienes patrimoniales, dispone:



“1. El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los 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.

«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.

«2. En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6 por 100 del valor en venta de los bienes”.

De acuerdo con el contenido de este precepto, y al margen del análisis del porcentaje que supondría el precio estipulado en los recursos ordinarios del presupuesto, teniendo en cuenta que el plazo de duración del contrato es el periodo de tiempo comprendido entre los años 2000 y 2008, según se desprende de los certificados expedidos por el secretario a instancia de D. yyyyyy yyyyyy yyyyyy con el objeto de solicitar ayudas comunitarias, hay que concluir que la forma en que debió adjudicarse el contrato era la subasta. No es procedente la contratación directa en el supuesto que nos ocupa, y ello porque el artículo 88.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril dispone: “Por razón de la cuantía, la contratación directa sólo podrá acordarse en los contratos de obras, servicios y suministros cuando no excedan del 2 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto. En ningún caso podrá superarse el límite establecido para la contratación directa en las normas básicas aplicables a todas las Administraciones Públicas”. En este sentido la disposición adicional 9ª del TRLCAP fija en un 10 por 100 el límite señalado.

La consecuencia que se extrae de la no utilización de la subasta como forma de adjudicación, siendo ésta la modalidad legalmente exigida, sería la invalidez del contrato celebrado, tal y como se desprende del artículo 61 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, según el cual: “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”.

Otra de los vicios presentes en el contrato en cuestión vendría determinado por la incompetencia del órgano de contratación.



El artículo 22 .2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, atribuye al Pleno de la Corporación la competencia para las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en cualquier caso, los 1.000.000.000 de pesetas, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años (...).

Teniendo en cuenta que la duración prevista para el contrato que nos ocupa es de ocho años, el órgano de contratación debería ser el Pleno y no el Alcalde (o Alcaldesa en este supuesto concreto), si bien, en estos casos no debe entenderse que concurra 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, estaríamos 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.

Por otra parte, según se acredita en documentos que obran en el expediente, la Alcaldesa que adjudicó el contrato está vinculada por lazos de parentesco, con quien resultó ser, por su propia decisión, el adjudicatario del mismo y en quien concurre la condición de yerno de aquella.

A este respecto habría que tener en cuenta la causa de abstención del artículo 28.2b), al existir vínculos de parentesco dentro del segundo grado de afinidad entre la Alcaldesa y el adjudicatario.

El apartado tercero de ese mismo precepto establece: "La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido".

Por su parte, el artículo 185 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone: "La actuación de los miembros en que concurren los motivos de abstención a que se refiere el artículo 21 del presente Reglamento implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido".

El parentesco existente entre Dña. ssssss ssssss y D. yyyy yyyy invita a pensar que en la adjudicación del contrato a favor de aquel pudo



ser determinante la intervención del la Alcaldesa, si bien, el Consejo Consultivo no considera procedente emitir un juicio taxativo a este respecto, sino ponerlo de manifiesto a los efectos y consecuencias legales que correspondan.

III CONCLUSIONES

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

Procede revisar de oficio la adjudicación del contrato de arrendamiento de pastos de terrenos municipales a favor de D. yyyyy yyyyy yyyyy, por estar incurso en la causa de nulidad a que se refiere el artículo 62.1e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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