



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de octubre de 2006, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx*, 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 agosto de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio del Acuerdo del Ayuntamiento de xxxxx, de 27 de septiembre de 1994, por el que se accede a la permuta de fincas con D. zzzzz*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 1 de septiembre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 857/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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.- Mediante Decreto 103/1987, de 30 de abril, de la Junta de Castilla y León, se declara de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona de xxxxx.

El Acuerdo de concentración parcelaria de xxxxx queda firme el 22 de abril de 1994, donde figuran como tierras sobrantes o masa común, entre otras, la finca nº 202 situada en el polígono 5.



Segundo.- Con fecha 27 de septiembre de 1994, el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, en sesión extraordinaria, analiza, entre otras cuestiones, el escrito presentado por D. zzzzz, en el que solicita sacar lindes rectas en su parcela colindante con la xxxxx, cediendo terreno a cambio de una pequeña masa común lindante con la suya. Al respecto, el Pleno adopta por unanimidad el siguiente acuerdo:

“Que por parte de este Ayuntamiento no existe inconveniente en hacer citada permuta, debiendo el Servicio de Concentración Parcelaria cambiar la masa común a la zona donde está xxxxx, previa valoración de citados terrenos”.

Tercero.- Con fecha 20 de junio de 1995, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de xxxxx certifica “que a D. zzzzz (...), en virtud de acuerdo plenario de fecha 27 de septiembre de 1994, se le ha permutado por este Ayuntamiento, la parcela núm. 202 sita en el Polígono 5, con una superficie de 3,7700 Ha, denominada «xxxxx»”.

Cuarto.- Con fecha 23 de septiembre de 1999, el Pleno del Ayuntamiento acuerda declarar la lesividad del Acuerdo de 27 de septiembre de 1994, antes mencionado.

Quinto.- Mediante escrito de 2 de julio de 2001, el Jefe de Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca notifica al Ayuntamiento de xxxxx la Resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural, de 20 de junio de 2001, en la que se acuerda:

“Adjudicar las fincas sobrantes o Masa Común anteriormente relacionadas (entre ellas, la parcela núm. 202 sita en el Polígono 5) al Ayuntamiento de xxxxx.

»Las fincas adjudicadas deberán ser destinadas a finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona, y fundamentalmente a la conservación de las obras que fueran entregadas.

»Esta adjudicación no surtirá efecto hasta que se acepte por la Entidad cesionaria previo compromiso formal de dar a las fincas el destino señalado en la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León. (...).



»Para que la adjudicación de las fincas sobrantes o masa común tenga lugar, es preciso que ese Ayuntamiento de xxxxx acepte recibir las relacionadas fincas en las condiciones que se indican (...).”

Sexto.- El 18 de julio de 2001, el Ayuntamiento de xxxxx acuerda por unanimidad: “Aceptar la cesión gratuita en propiedad de las fincas reflejadas en la resolución (...), con expreso acatamiento, bajo su exclusiva responsabilidad, de todas y cada una de las condiciones determinadas en dicha resolución”.

Séptimo.- El 1 de febrero de 2002, se protocoliza el Acta Complementaria de la de Reorganización de la Propiedad de la zona de xxxxx, de fecha 24 de octubre de 2001, por la que se adjudica al Ayuntamiento de xxxxx la finca nº 202 del polígono 5 del plano general, por cesión de la Dirección General de Estructuras Agrarias con las condiciones que refiere.

Octavo.- Por Sentencia de 17 de noviembre de 2004 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de xxxxx contra el Acuerdo del de 27 de septiembre de 1994, citado anteriormente. La sentencia fundamenta la desestimación en que la declaración de lesividad se adoptó transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo de referencia.

Noveno.- El 28 de noviembre de 2005, y en relación con el mentado Acuerdo, el Ayuntamiento de xxxxx acuerda: “Iniciar de oficio nuevo expediente de revisión de oficio, en el cual conservarán toda su validez los actos que no se vean afectados por el expediente (...)”.

Décimo.- El 13 de diciembre de 2005, se concede trámite de audiencia a D. mmmm, D. ttttt, D. zzzz, D. jjjj y D. rrrr, todos ellos interesados en el procedimiento.

Con fecha 21 de diciembre de 2005, dichos interesados presentan un escrito ratificándose en sus alegaciones, formuladas el 5 de mayo de 2005, y solicitan del Ayuntamiento la recuperación de la parcela permutada.

Undécimo.- Mediante escrito de fecha 23 de diciembre de 2005 (notificado el día 27), se concede trámite de audiencia a D. zzzzz.



El 16 de enero de 2006, dicho interesado presenta dos escritos: uno, solicitando la elevación a escritura pública del acuerdo del Ayuntamiento de xxxxx, de 23 (sic) de septiembre de 1994, sobre permuta de parcelas; y otro, solicitando el archivo del expediente de revisión de oficio.

Duodécimo.- Constan en el expediente informe jurídico emitido por D. dddd, con fecha 23 de junio de 2005, sobre la posible nulidad de pleno derecho del acuerdo de permuta; y un informe complementario del anterior, datado el 25 de enero de 2006.

Decimotercero.- Con fecha 16 de marzo de 2006, el instructor formula la propuesta de resolución, en el sentido de declarar de oficio la nulidad de la resolución objeto de revisión.

Decimocuarto.- El Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen 457/2006, de 24 de mayo, informa que procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio.

Decimoquinto.- Con fecha 20 de junio de 2006, el Ayuntamiento de xxxxx acuerda iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 27 de septiembre de 1994, del Pleno, así como del certificado expedido por el Alcalde el día 20 de junio de 1995 (citados en los antecedentes de hecho segundo y tercero).

No consta la resolución del Pleno del Ayuntamiento declarando caducado el procedimiento anterior.

Decimosexto.- Concedido trámite de audiencia a D. zzzzz, éste presenta, el 11 de julio de 2006, un escrito de alegaciones en el que solicita el archivo del expediente.

Decimoséptimo.- Consta en el expediente un nuevo informe jurídico emitido por D. dddd con fecha 17 de julio de 2006 (por error, figura 2005), sobre la posible nulidad de pleno derecho del acuerdo de permuta.

Decimoctavo.- Con fecha 21 de julio de 2006, el instructor formula la propuesta de resolución, en el sentido de declarar de oficio la nulidad de los



acuerdos objeto de revisión. Se acuerda asimismo la suspensión del plazo para resolver hasta la emisión por el Consejo Consultivo del preceptivo dictamen.

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.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El procedimiento revisor ha sido incoado de oficio, esto es, por la propia iniciativa de la Administración autora del acto controvertido: se inicia por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 20 de junio de 2006.

Se ha conferido el preceptivo trámite de audiencia al interesado, se ha formulado la propuesta de resolución y se ha solicitado la emisión del preceptivo dictamen de este Consejo.



3ª.- La competencia para resolver el presente expediente corresponde al Pleno del Ayuntamiento, según dispone el artículo 110.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 22.2.j) de dicha ley, 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 1420/1993, de 2 de diciembre, del Consejo de Estado).

Esto mismo es exigido por la jurisprudencia, que “exige 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).

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente tramitado por el Ayuntamiento de xxxxx, de revisión de oficio del Acuerdo de 27 de septiembre de 1994, del Pleno, por el que se accede a la permuta de fincas con D. zzzzz, así como del certificado expedido por el Alcalde el día 20 de junio de 1995, relativo a “que a D. zzzzz (...), en virtud de acuerdo plenario de fecha 27 de septiembre de 1994, se le ha permutado por este Ayuntamiento, la parcela núm. 202 sita en el Polígono 5, con una superficie de 3,7700 Ha, denominada «xxxxx»”.

La declaración de nulidad de un acto administrativo exige analizar si las causas invocadas en el expediente remitido pueden encuadrarse dentro de las previstas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

5ª.- En primer lugar, cabe analizar la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre –actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido–.

Las Administraciones Públicas, por imperativo constitucional –artículos 9 y 103–, están sujetas al principio de legalidad. La observancia de este principio exige que la formación de la voluntad administrativa se lleve a cabo a través del correspondiente procedimiento administrativo, en el caso de los contratos a través de los actos de preparación y adjudicación.



En el presente caso –permuta de un bien municipal– la formación de la voluntad administrativa y la contractual han de conformarse con observancia del procedimiento y de los requisitos y exigencias que la normativa aplicable establece, particularmente la contenida en los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; artículos 79, 80 y 112.3.a) 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; y artículos 109 y siguientes del Reglamento de Bienes de Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

Así, no puede existir voluntad administrativa, ni por tanto acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, con anterioridad a la tramitación del correspondiente expediente. En otro caso, de haber existido –de lo que no resulta indicio alguno en el expediente–, dicho acuerdo sí sería nulo de pleno derecho, por haberse dictado prescindiéndose total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Pues bien, no consta en la documentación remitida a este Consejo la tramitación del necesario procedimiento para proceder a la permuta de las fincas. En el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 27 de septiembre de 1994, únicamente se manifiesta: “Que por parte de este Ayuntamiento no existe inconveniente en hacer citada permuta, debiendo el Servicio de Concentración Parcelaria cambiar la Masa común a la zona donde está xxxxx, previa valoración de citados terrenos”. Es claro, por tanto, que mediante este Acuerdo no se realiza la permuta, sino que a través de él el Ayuntamiento manifiesta su posición favorable a la iniciación del correspondiente procedimiento.

Posteriormente, el 20 de junio de 1995, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de xxxxx certifica “que a D. zzzzz (...), en virtud de acuerdo plenario de fecha 27 de septiembre de 1994, se le ha permutado por este Ayuntamiento, la parcela núm. 202 sita en el Polígono 5, con una superficie de 3,7700 Ha., denominada «xxxxx»”. Dado el carácter de las certificaciones, no cabe que sea dicho acto el que acuerde la permuta sino el que certifica su realización con base en el Acuerdo plenario de 27 de septiembre de 1994 –que, como hemos expuesto, carece de virtualidad para ello–.

Por tanto, a la vista de la documentación obrante en el expediente, este Consejo Consultivo considera que se ha prescindido total y absolutamente del



procedimiento establecido para proceder a la permuta de bienes municipales. Este motivo, por sí solo, determina la declaración de nulidad de la permuta.

6ª.- En segundo lugar, se invoca también la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre –actos dictados por órgano competente por razón de la materia–.

El artículo 114 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales señala que “en cualquier supuesto, las enajenaciones de bienes cuyo valor exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto deberán ser acordadas con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación”. En el mismo sentido, el artículo 22.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. En otro caso, corresponderá al Alcalde, de acuerdo con el artículo 21.1.ñ) del mismo texto legal.

En virtud de ello, la inexistencia en el expediente de la valoración de las fincas objeto de permuta impide a este Consejo pronunciarse sobre la competencia para la adopción del Acuerdo, no siendo posible apreciar nulidad radical por este motivo.

7ª.- Finalmente, se alude a la concurrencia del motivo de nulidad radical recogido en el artículo 61.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre –actos que tengan un contenido imposible–.

Y ello sobre la base de que, en el momento de realizarse la permuta, el Ayuntamiento de xxxxx no ostentaba derecho alguno sobre la parcela nº 202 sita en el polígono 5, permutada con D. zzzzz.

Así, la Resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural de 20 de junio de 2001, notificada al Ayuntamiento de xxxxx el 2 de julio de 2001, es la que adjudica las fincas sobrantes o Masa Común (entre ellas, la parcela nº 202 sita en el polígono 5) a dicho Ayuntamiento. Adjudicación que se condiciona a la aceptación por la entidad cesionaria previo compromiso formal de dar a las fincas el destino señalado en el artículo 67 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León (que las fincas adjudicadas se destinen a finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona y, fundamentalmente, a la conservación de las obras que fueran entregadas).



La aceptación del Ayuntamiento de xxxxx se produce mediante Acuerdo del Pleno de 18 de julio de 2001. Y no es hasta el 1 de febrero de 2002, cuando se protocoliza el Acta Complementaria de la de Reorganización de la Propiedad de la zona de xxxxx, de fecha 24 de octubre de 2001, por la que se adjudica al Ayuntamiento de xxxxx la finca nº 202 del polígono 5 del plano general, por cesión de la Dirección General de Estructuras Agrarias con las condiciones que refiere.

En definitiva, el Ayuntamiento de xxxxx carecía de título alguno sobre la finca nº 202 del polígono 5 en el momento de producirse la permuta, lo que imposibilitaba la celebración de cualquier contrato sobre la misma.

Esta imposibilidad jurídica –transacción sobre bien que no pertenece a la Administración– es motivo de nulidad radical del acto administrativo, pudiendo ampararse tanto en la letra c) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre –actos que tengan un contenido imposible–, como en la causa recogida en la letra f) –actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición–.

III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Ayuntamiento de xxxxx, de 27 de septiembre de 1994, por el que se accede a la permuta de fincas con D. zzzzz, así como del certificado expedido por el Alcalde de xxxxx el día 20 de junio de 1995.

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