



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de septiembre de 2013, ha examinado *el procedimiento de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxxx1*, 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 2 de agosto de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxxx1 del contrato de aprovechamiento forestal suscrito, el 15 de julio de 2002 entre la Junta Vecinal de xxxx1 y la empresa qqqq1, S.L., para la repoblación y posterior aprovechamiento comercial de los chopos de la parcela xx1 del Polígono xx2 del municipio de xxxx2.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de agosto de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 625/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

**Primero.-** El 17 de mayo de 2013 la Junta Vecinal de xxxx1 acuerda la incoación de procedimiento de revisión de oficio, con objeto de declarar la nulidad de pleno derecho del contrato de aprovechamiento forestal suscrito el 15 de julio de 2002 entre la Junta Vecinal de xxxx1 y la empresa qqqq1, S.L., para la repoblación y posterior aprovechamiento comercial de los chopos de la parcela xx1 del Polígono xx2 del municipio de xxxx2, con base en la causa de



nulidad establecida en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La nulidad de este contrato se extendería igualmente al contrato de 27 de enero de 2010, suscrito entre la Junta Vecinal de xxxx1 y la empresa qqqq2, S.L., mercantil que se subroga en la posición del contratista del contrato inicial de 15 de julio de 2002 y al contrato de 16 de mayo de 2011, por el que la Junta Vecinal vende a qqqq2, S.L., el aprovechamiento comercial que le correspondía (50%), y en el que se recoge como fecha límite para llevar a cabo el aprovechamiento el 30 de noviembre de 2016 (fecha de terminación del turno de corta).

**Segundo.-** Con carácter previo, el 2 de abril de 2013 se emite informe jurídico por abogado colegiado sobre la concurrencia de la causa de nulidad en la que se funda el acuerdo de inicio del procedimiento, en el que concluye que "El contrato suscrito en fecha 15 de julio de 2002, entre la Junta Vecinal de xxxx1 y la entidad mercantil qqqq1, S.L.), para la repoblación y posterior aprovechamiento comercial de los chopos de la parcela xx1 del Polígono xx2 del municipio de xxxx2, no fue adjudicado mediante el procedimiento de adjudicación legalmente exigido, esto es, en defecto de la modalidad principal de explotación por los vecinos del pueblo en régimen común o de las modalidades subsidiarias de aprovechamiento peculiar o adjudicación por lotes, mediante subasta (con preferencia para los postores vecinos) y previa autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma. Dicha irregularidad supone una manifiesta causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la LRJAP, que prescribe la nulidad para los actos administrativos `dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido´".

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia a las empresas xxxx1, S.L. y a xxxx2, S.L. el 20 de junio de 2013, esta última formula alegaciones en las que se opone a la revisión instada por la Junta Vecinal, por entender que contraviene los actos propios de ésta y los principios de validez y eficacia de los actos administrativos. Aporta al efecto los contratos cuya revisión se pretende y otro contrato de aprovechamiento similar referido a parcelas diferentes celebrado el 14 de enero de 1999.



**Cuarto.-** El 22 de julio de 2013 se formula propuesta de resolución declaratoria de la nulidad de pleno derecho del contrato de aprovechamiento de 15 de julio de 2002 por la causa expresada en el acuerdo de inicio.

Con la misma fecha se acuerda suspender el plazo para dictar resolución hasta tanto no se reciba el informe del Consejo Consultivo de Castilla y León, y su notificación 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.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.e) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, 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 Administraciones 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 lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k), mientras que la iniciativa corresponde 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 xxxx1.

**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.-** En cuanto a la causa de nulidad que motiva el presente procedimiento, la Administración invoca el artículo 62.1, letra e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la parte que dispone que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho cuando se dicten prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Se contempla en este apartado del artículo 62.1 de la Ley un supuesto de infracción procedimental que provoca nulidad de pleno derecho. De este modo, la infracción de normas procedimentales puede constituir una irregularidad no invalidante (artículo 63.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *contrario sensu*), una causa de anulabilidad (artículo 63.2 de dicha Ley) o una causa de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1 e) de la misma Ley). Depende de si el defecto procedimental no hace que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin ni da lugar a indefensión de los interesados, en cuyo caso es una irregularidad no invalidante, de que sí



provoque tales consecuencias, en cuyo caso el acto será anulable, o de que suponga prescindir "total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido", caso en el que el acto será nulo de pleno derecho.

No obstante la imprecisión terminológica a que conduce la expresión "total y absolutamente", debe considerarse viciado de nulidad radical no sólo el supuesto en el que se prescinda del procedimiento por entero sino también el caso de que se prescinda de un trámite esencial. En este sentido cabe citar las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997, 21 de mayo de 1997 ó 31 de marzo de 1999, entre otras. Lo que sí es necesario para que se produzca el supuesto previsto en el artículo 62.1 e) es que la omisión del procedimiento sea "clara, manifiesta y ostensible" (así, Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo y 28 de abril de 2000).

En definitiva, la Ley considera nulos de pleno derecho todos los casos en que falten los trámites esenciales que la Ley establezca para dictar los actos administrativos de que se trate.

En el caso planteado, el motivo de la revisión del contrato de aprovechamiento forestal suscrito el 15 de Julio de 2002 entre la Junta Vecinal de xxx1 y la empresa qqqq1, S.L., está constituido por la infracción del régimen jurídico relativo al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales que contiene la Sección 3ª del Capítulo IV del Título I del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (en adelante, RBEL).

Sin ánimo de hacer una exposición exhaustiva de toda la regulación mencionada baste traer a colación los siguientes preceptos:

"Artículo 94:

»1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación común o cultivo colectivo.

»2. Sólo cuando tal disfrute fuere impracticable se adoptará una de las formas siguientes:



»a) Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o

»b) adjudicación por lotes o suertes.

»3. Si estas modalidades no resultaren posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio”.

“Artículo 96:

»La explotación común o cultivo colectivo implicará el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino”.

“Artículo 97:

»La adjudicación por lotes o suertes se hará a los vecinos en proporción directa al número de personas que tengan a su cargo e inversa de su situación económica”.

“Artículo 98

»1. La adjudicación mediante precio habrá de ser autorizada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, y se efectuara por subasta pública en la que tengan preferencia sobre los no residentes, en igualdad de condiciones, los postores vecinos.

»2. A falta de licitadores la adjudicación se podrá hacer de forma directa.

»3. El producto se desatinará a servicios en utilidad de los que tuvieren derecho al aprovechamiento, sin que pueda detraerse por la corporación más de un 5 por 100 del importe”.

En el caso analizado, no consta en el expediente que el Ayuntamiento haya respetado el orden de prioridad en la explotación del bien comunal ordenado por el artículo 94 RBEL, ni que, ante la imposibilidad de explotación por los vecinos, se acordase la celebración de subasta, previa autorización de la



Administración Autonómica, y que, ante la falta de concurrencia de licitadores, se acudiese finalmente a la adjudicación directa efectuada.

A la vista de ello, cabe concluir que, en el presente caso, concurre la invocada causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haberse obviado las normas procedimentales que para la adjudicación del contrato en cuestión establece la normativa reguladora del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

**5ª.-** No obstante lo anterior, la inobservancia del procedimiento establecido para la adjudicación del contrato no exonera a la Administración de cumplir sus obligaciones y menos aún cuando la irregularidad la ha cometido la propia Administración; circunstancia que en modo alguno puede beneficiarle.

La Administración no puede abusar de la exigencia de requisitos formales o de errores provocados por ella misma para denegar el reconocimiento de derechos con base en tales defectos. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 1 de julio de 1999 considera que "(...) ello supone un abuso de derecho, sancionable conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1 Código Civil y a la doctrina de los propios actos, además de un enriquecimiento injusto por parte de la Administración". (En este sentido, Dictamen de este Consejo Consultivo nº 1055/2009, de 4 de noviembre).

El artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece los límites de la revisión al señalar que "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, principio de proporcionalidad, principio 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)”

En el presente caso, se aprecia en primer lugar un ejercicio tardío por parte del Ayuntamiento de sus potestades revisoras, puesto que ha transcurrido un amplio período de tiempo desde la celebración del contrato (15 de julio de 2002) hasta el inicio del procedimiento de revisión (17 de mayo de 2013). Como resulta de la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2008, los límites de la revisión deben aplicarse cuando, a través del ejercicio de la acción de nulidad, se pretende reabrir el procedimiento, de forma evidentemente tardía y sin que exista justificación alguna para tan larga espera, cuando desde el momento inicial se conocía o podía conocerse la hipotética causa de nulidad.

Además, las actuaciones que en dicho período desarrolla la Junta Vecinal en relación con el contrato celebrado, autorizando, por una parte, la subrogación de un nuevo contratista, la empresa qqqq2, S.L., mediante el contrato que suscribe con ésta el 27 de enero de 2010, y, por otra, a través de la venta celebrada el 16 de mayo de 2011, por la que la Junta Vecinal transmite a qqqq2, S.L., el aprovechamiento comercial que le corresponde (50%) en virtud del contrato sometido a revisión, no hacen sino reforzar la apariencia de validez del contrato y la confianza del contratista en aquélla, de modo que el mencionado ejercicio tardío de la potestad administrativa de revisión, supondría un menoscabo del principio de buena fe que ha de presidir el vínculo contractual contraído por el Ayuntamiento.

Por todo lo anterior, este Consejo Consultivo considera que no procede ejercitar las facultades de revisión de oficio en relación con el contrato de aprovechamiento forestal de 15 de julio de 2002, al ser de aplicación al caso las limitaciones que para tal ejercicio establece el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



### **III CONCLUSIONES**

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

No procede declarar la nulidad de pleno derecho del contrato de aprovechamiento forestal suscrito el 15 de julio de 2002 entre la Junta Vecinal de xxxx1 y la empresa qqqq1, S.L., para la repoblación y posterior aprovechamiento comercial de los chopos de la parcela xx1 del Polígono xx2 del municipio de xxxx2.

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