



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario  
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de marzo de 2015, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxx1*, 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 6 de febrero de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxx1 en relación con la adjudicación del contrato de arrendamiento de local de negocio, suscrito con qqqq, S.A.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de febrero de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 62/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** Por Acuerdo de 12 de noviembre de 2014, del Pleno del Ayuntamiento de xxx1, se inicia el procedimiento de revisión de oficio del contrato de arrendamiento de local suscrito con qqqq, S.A. el 1 de marzo de 1990, por considerar que pudiera hallarse incurso en la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de



Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Dicho contrato de arrendamiento establece, en su estipulación segunda, que el plazo de duración "será de un año a contar desde el día primero de marzo de mil novecientos noventa (01-03-90) y prorrogable después tácitamente a todos los efectos mes a mes. Llegado el día del vencimiento pactado, el Contrato se prorrogará obligatoriamente para el Arrendador y potestativamente para la Arrendataria, aun cuando un tercero suceda al arrendador en sus derechos u obligaciones".

**Segundo.-** Consta en el expediente:

- Informe jurídico, emitido por el Abogado D. yyyy el 7 de noviembre de 2014, en el que, entre otros extremos, hace constar:

"El Ayuntamiento (...) es propietario del local sito en la Plaza cc1 (...) de una superficie aproximada de 12 metros cuadrados.

»"De conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la Ley 7/1985, y el artículo 76 del R.D.L. 781/1986, el citado local tiene la consideración de bien patrimonial. (...).

»La adjudicación del contrato de arrendamiento a qqqq, S.A., se realizó prescindiendo totalmente del procedimiento legal establecido, así no se realizó ninguna subasta, pese a que el arrendamiento estaba establecido que duraba más de cinco años (incluso un tiempo indefinido, pues no corresponde a la Entidad Local fijar la finalización del mismo, sino que es qqqq quien tiene dicha potestad, siendo de obligado cumplimiento para el Ayuntamiento)".

»Por lo tanto, en la adjudicación del contrato de arrendamiento se está incurrido en causa de nulidad establecida en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (pliego de cláusulas, subasta pública, etc.). (...)"

- Informe jurídico de la secretaria del Ayuntamiento sobre el procedimiento de revisión de oficio, de 9 de noviembre de 2014.



- Contrato de arrendamiento de local de negocio suscrito entre el Ayuntamiento de xxx1 y qqqq, S.A. el 1 de marzo de 1990.

**Tercero.-** El 12 de diciembre se concede trámite de audiencia a qqqq, S.A.

Obra igualmente en el expediente la apertura de un trámite de información pública, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de xxx2 el 22 de diciembre de 2014.

No consta que se hayan presentado alegaciones.

**Cuarto.-** El 13 de enero de 2015 se formula propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de pleno derecho del contrato de arrendamiento, por concurrir la causa prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El 14 de enero de 2015 se suspende el plazo para dictar resolución hasta tanto no se reciba el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, lo que se notifica a la empresa interesada el 20 de enero de 2012.

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 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.

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.k) 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 del Consejo de Estado 1.420/1993, de 2 de diciembre).

Esta opinión es también la mantenida 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) y por este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes.

**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, de 26 de noviembre), se requiere que concurren los siguientes presupuestos:

- Que aquéllos se encuentren comprendidos en la enumeración del artículo 62.1, o que, encontrándose al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley. Esto es así porque el artículo 102 de la Ley 30/1992, ya citada, tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que, por el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos, derive en su consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia.

Sin embargo, esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino sólo aquéllas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 septiembre de 2002).

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo será exigido 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.

Dichos presupuestos sí concurren en el presente caso y han originado la tramitación del procedimiento revisorio.

**4ª.-** En el supuesto sometido a dictamen se plantea la declaración de nulidad de pleno derecho del que se califica como contrato de arrendamiento



de local de negocios celebrado el 1 de marzo de 1990 entre el Ayuntamiento de xxx1 y qqqq, S.A.

La Administración invoca como causa de nulidad la 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 o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”).

El acto cuya revisión se pretende es un contrato de arrendamiento de local de negocio celebrado el 1 de marzo de 1990, es decir, cuando estaba vigente la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (en adelante LPA), mientras que el procedimiento de revisión de oficio se inicia en el año 2014, bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

De conformidad con el principio *tempus regit actum*, los vicios determinantes de la nulidad del acto deben regirse por la normativa que se encontraba en vigor cuando éste se dictó. En el presente caso, al tratarse de un acto dictado bajo la vigencia de la LPA, será de aplicación su artículo 47, referente a motivos de nulidad de pleno derecho.

No obstante, la acción de nulidad se ha entablado encontrándose en vigor la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que ésta será la normativa aplicable al procedimiento a seguir, en virtud del principio general anteriormente citado.

En este sentido el Dictamen del Consejo de Estado 142/2005, de 11 de mayo, señala que “De acuerdo con una consolidada doctrina, dado que la revisión ha sido iniciada bajo la vigencia de la Ley 30/1992, el procedimiento a seguir para su resolución habrá de ajustarse a lo preceptuado en esta Ley. Ello no obstante, la previsión de la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992 comprende exclusivamente la aplicación con tal alcance de las normas de procedimiento de la Ley, pero no de las de carácter sustantivo, cual es el caso de las que establecen las causas de nulidad de pleno derecho; por ello, y en relación con este supuesto de posible nulidad de pleno derecho del acto recurrido, habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 47.1 de la [LPA], como ya ha expuesto en otras consultas este Alto Cuerpo (dictámenes de los



expedientes 856/1993, de 15 de julio, 859/1994, de 29 de septiembre, y 1.549/1994, de 21 de septiembre, entre otros)".

A la luz de esta doctrina y considerada la fecha del acto sometido a revisión, deberá acudir a lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LPA a fin de dilucidar la causa o causas de nulidad de pleno derecho. El artículo 47.1 c) de la LPA, al igual que el actual artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, prevé que son nulos de pleno derecho "Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

La escueta propuesta de resolución considera que el documento de formalización del contrato es nulo de pleno derecho, al tener en cuenta la estipulación segunda del contrato y la naturaleza del bien patrimonial sobre el que recae, y cita el artículo 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. Cabe exigir un mayor esfuerzo motivador al formular las propuestas de resolución, pues se observa que la motivación contenida en la propuesta remitida carece de la solidez que sería deseable en una resolución administrativa de estas características.

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 de abril, dispone que "El arrendamiento de bienes patrimoniales de las Entidades locales se regirá, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por las normas jurídico-públicas que regulen la contratación".

Conforme al artículo 92.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, "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".



Ambos preceptos se remiten, en cuanto al arrendamiento o a cualquier otra forma de cesión de uso, de bienes patrimoniales de las Entidades Locales, a la normativa reguladora de contratación de las Entidades Locales.

La Ley de Contratos del Estado, aprobada por el Decreto 923/1965, de 8 de abril, aplicable por razones temporales al contrato de arrendamiento cuya revisión se pretende, en su artículo 8 establecía que los contratos se celebrarán bajo los principios de publicidad y concurrencia, no entendiéndose perfeccionados hasta su aprobación por el órgano de contratación competente y que, en cualquier caso, se formalizarán en documento público.

El artículo 10 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por el Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, también aplicable al contrato, disponía que son reglas generales sobre preparación, competencia y adjudicación de todos los contratos, la preparación mediante expediente, donde constarán las cláusulas administrativas y técnicas del contrato a celebrar y la aprobación del gasto, la adjudicación del mismo atendiendo a los principios de publicidad y concurrencia, salvo que esto no sea posible o conveniente a los intereses públicos, y su formalización en documento notarial o administrativo.

En relación con la causa de nulidad prevista en la letra e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -anterior artículo 47.1.c) de la LPA- -actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido-) es doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, Dictámenes 173/2008, de 30 de abril, y 2.002/2008, de 11 de diciembre) que, "para que sea aplicable, 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" (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). En otros dictámenes (2.301/1998, de 10 de septiembre) se dice 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 que 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).

En el presente caso, el examen del expediente sometido a consulta pone de manifiesto que no se observó la tramitación del procedimiento legalmente establecido, por lo que cabe concluir que concurre la invocada causa de nulidad del artículo 47.1.c) (actual 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, establecía la normativa expuesta.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la adjudicación del contrato de arrendamiento de local de negocio, suscrito por el Ayuntamiento de xxx1 con qqqq, S.A., el día 1 de marzo de 1990.

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