CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 9 de junio de 2022, ha examinado el *expediente de revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento de xxx1,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 207/2022

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de abril de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxx1 para declarar la nulidad del Decreto 2020-0008 de la Alcaldesa-Presidenta, de 15 de octubre de 2020, por el que se acuerda la permuta de dos inmuebles.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 29 de abril de 2022, se procede a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 207/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal 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 Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- Solicitada por D. yyy1 la permuta de un inmueble de su propiedad con una finca municipal, por Providencia de la Alcaldía del Ayuntamiento de xxx1 de 17 de septiembre de 2020 se requiere para que Secretaría emita informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir; para que se una al expediente certificado del Registro de la Propiedad acreditativo de la inscripción del bien; y para que se emita informe por los

Servicios Técnicos del Ayuntamiento en el que se valoren tanto los bienes inmuebles de propiedad municipal, como el bien inmueble propiedad de aquél.

Se hace constar que D. yyy1 se ha dirigido al Ayuntamiento de xxx1 exponiendo un proyecto para la implantación de una explotación ganadera, cuya ubicación más apropiada sería la parcela de propiedad municipal (de referencia catastral vvv1). Se considera "conveniente la permuta por los siguientes motivos: en la referida explotación ganadera se crearían puestos de trabajo en el municipio, fomentando el asentamiento de nuevos vecinos, por lo que es necesario para este Municipio la enajenación de dicho bien y posterior adquisición" de la finca de aquél (con referencia catastral vvv2).

Segundo.- De acuerdo con dicha providencia, la secretaria-interventora del Ayuntamiento firma el 29 de septiembre siguiente informe en el que se indican los trámites a efectuar y se señala que excepcionalmente procede la permuta de bienes municipales cuando se acredite la necesidad de efectuarla para los intereses públicos y que la diferencia de valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 % del que lo tenga mayor (artículo 112.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio).

Tercero.- El 28 de septiembre de 2020 la jefa de Área de Urbanismo y Medio Ambiente del Servicio de Asistencia Técnica a Municipios de la Diputación de xxx2, a solicitud de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de xxx1, procede a la valoración de los inmuebles objeto de permuta en los siguientes términos:

- Parcela 124, Polígono 1, propiedad del Ayuntamiento de xxx1, con referencia catastral vvv1. Valor de tasación 6.613 euros.

- Parcela 55, Polígono 1, propiedad de D. yyy1 y yyy2, con referencia catastral vvv2. Valor de tasación 5.105 euros (por error el interesado indica en su solicitud de revisión de oficio 6.613 euros para ambas fincas).

Cuarto.- A la vista de los informes anteriores y de las notas simples del Registro de la Propiedad nº 1 de xxx3, el 29 de septiembre de 2020 se acuerda el inicio del expediente de permuta y se solicita informe a la Intervención para la fiscalización del gasto correspondiente.

Quinto.- El 30 de septiembre de 2020 la secretaria-interventora informa favorablemente la permuta propuesta. Indica lo siguiente:

"El importe de los recursos ordinarios del Presupuesto de 2020 asciende a 150.460,00 euros, por lo que el importe del contrato de permuta no supone un porcentaje superior al 10 % sobre los recursos ordinarios del presupuesto. Correspondiendo la competencia al alcalde.

»(…) Vista la valoración realizada por los servicios técnicos de los bienes, y en consideración a los precios actuales en el mercado y demás circunstancias que concurren en ellos, y a la vista de las características, ubicación y estado de conservación, y teniendo en cuenta los precios de mercado, el valor en venta del bien sería aproximadamente de 6.613,00 euros. (…) De esta forma, el valor del bien del Ayuntamiento asciende a 6.613,00 euros y el valor del bien del particular es de 5.105,00 euros, por lo que la diferencia de valor entre los bienes no es superior al 40 % del bien que tenga mayor valor.

»(…) A la vista del valor del bien, este no supera el 25 % de los recursos ordinarios del Presupuesto, por lo que resulta necesario dar cuenta de la enajenación de la permuta a la Comunidad Autónoma, que tiene delegada dicha competencia en la Diputación Provincial de xxx2, en virtud de lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio".

Sexto.- Mediante Decreto 2020-0008, de 15 de octubre, la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de xxx1 aprueba la permuta de los inmuebles.

Séptimo.- Con la misma fecha se procede a dar cuenta de la permuta al Presidente de la Diputación de xxx2.

Octavo.- El 29 de octubre de 2020 el Presidente de la Diputación de xxx2 tiene por cumplimentado el trámite de dación en cuenta.

Noveno.- Consta en el expediente que el 25 de agosto de 2021 D. yyy3, en la representación que ostenta, presenta un escrito ante el Ayuntamiento de xxx1, en el que solicita información respecto a una explotación ganadera porcina intensiva promovida por la mercantil Agroganadera qqqq, S.L., a construir en el polígono 1, parcela 124, parcela con referencia catastral vvv1.

El 10 de septiembre de 2021 la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento da contestación al escrito, indicando que se está tramitando a instancia de Agroganadera qqqq, S.L., una solicitud de licencia urbanística para la

construcción de una explotación porcina de 7.200 plazas de cebo en el término municipal.

Décimo.- Consta en el expediente que el 30 de septiembre y el 19 de octubre de 2021 el Sr. yyy3 presenta sendos escritos dirigidos a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de xxx1, solicitando la remisión de determinados documentos, entre ellos el correspondiente expediente de permuta, así como una cita en el Ayuntamiento.

El 17 de diciembre de 2021 se entrega a los interesados parte de la documentación solicitada, entre ella parte del expediente de permuta.

Igualmente obra en el expediente que el 28 de diciembre de 2021 el Sr yyy3, en la representación que ostenta, solicita al Ayuntamiento la justificación de la necesidad de la enajenación del bien municipal por permuta y del cumplimiento del principio de libre concurrencia en el expediente de enajenación por permuta del bien patrimonial municipal. Asimismo, solicita la escritura pública en la que conste la formalización de la permuta.

Según la parte interesada, "nada se ha contestado al respecto".

Decimoprimero.- El 1 de febrero de 2022 D. yyy3, actuando en nombre y representación de 37 interesados, solicita al Ayuntamiento la incoación de un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del Decreto de su Alcaldesa-Presidenta nº 2020-0008, de 15 de octubre de 2020, por el que se acuerda la permuta de unos bienes municipales para construir una instalación industrial en suelo rústico, así como de todos y cada uno de los actos administrativos que traigan su causa de dicha permuta.

Considera que el Decreto 2020-0008 adolece de vicios que hacen nula de pleno derecho la permuta realizada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Concretamente se refiere su apartado e), por "prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido", pues a su juicio, se han incumplido los requisitos que la ley y la jurisprudencia fijan para la permuta de bienes patrimoniales de los Ayuntamientos.

Singularmente indica que "no se ha acreditado que la permuta satisfaga un interés público, por lo que el incumplimiento de este requisito hace nula la permuta referida", y que no se ha realizado la "Exposición al público del acuerdo

de permuta" ni la "Aceptación de la permuta por la otra parte y formalización del contrato". En ningún punto hace referencia a una supuesta intervención en la permuta de personas que debían haberse abstenido en ella.

Adjunta poderes acreditativos de la representación.

Los referidos interesados son: Dña. yyy4, D. yyy5, Dña. yyy6, Dña. yyy7, D. yyy8, D. yyy9, Dña. yy10, Dña. yy11, D. yy12, D. yy13, D. yy14, D. yy15, Dña. yy16, D. yy17, Dña. yy18, D. yy19, D. yy20, Dña. yy21, D. yy22, Dña. yy23, D. yy24, Dña. yy25, Dña. yy26, Dña. yy27, D. yy28, D. yy29, Dña. yy30, D. yy31, D. yy32, Dña. yy33, D. yy34, D. yy35, D. yy36, D. yy37, D. yy38, D. yy39 y Dña. yy40.

Decimosegundo.- Consta en el expediente el procedimiento tramitado ante el Procurador del Común de Castilla y León tras la queja 4874/2021 presentada por la posible existencia de irregularidades en el procedimiento de permuta.

En la Resolución del Procurador del Común de 16 de febrero de 2022 se establece que en el expediente de permuta no consta acreditado "en absoluto" el interés público que se satisface con el negocio jurídico realizado sobre el bien patrimonial. Se manifiesta que "No se ha aportado dato alguno al expediente que permita inferir cuál [es] el interés público que se satisface con la adquisición de la parcela 55 del polígono 1 (finca particular) y la única necesidad que se observa es la del particular que requiere al Ayuntamiento una finca en concreto".

Recuerda al respecto que, a partir del principio general de que las enajenaciones de bienes patrimoniales de las entidades locales se realicen por subasta pública, la excepción de enajenación por permuta de inmuebles requiere acreditar la necesidad de efectuar la misma y que la diferencia de valor entre los bienes permutados no sea superior al 40% del que lo tenga mayor; y que en estos supuestos "la justificación de acudir a la permuta constituye una regla esencial, en cuanto que en ella ha de apoyarse la excepción al principio general de la subasta, es decir, se hace preciso que la entidad local 'necesite' adquirir un inmueble determinado (o de determinadas características en su caso), y además es preciso que sea 'conveniente' a los intereses públicos que esa adquisición se realice permutando ese bien que se desea conseguir, con un con reto bien local".

Además de ello, entre otras consideraciones, pone en duda la fiabilidad de la valoración realizada de los terrenos a permutar, porque observa que son

fincas muy próximas, rústicas y con buenos accesos, a las que se les da un valor similar, si bien "la superficie de la parcela propiedad del Ayuntamiento es de 11.290 m2 y las de propiedad particular tiene 910 m2, es decir, se trata de una superficie más de diez veces mayor y, sin embargo, se valora la finca municipal, la de mayor cabida en 6613 €, y la pequeña en 5105 €, esto es 1500 € aproximadamente menos, para retribuir una diferencia de superficie de 10.380 m2". Además, parece que la finca municipal tiene un aprovechamiento trufero, (…) circunstancias que tampoco nos consta se tuvieran en cuenta en su valoración (…)". Por ello, a juicio del Procurador del Común sería conveniente que se volviera a comprobar el valor de las fincas permutadas.

La Resolución concluye "Que por parte de la Corporación municipal (…) se valore la posibilidad de revisar de oficio los acuerdos que dieron lugar a la enajenación mediante permuta de los bienes municipales a los que se refiere este expediente, ya que se habrían dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido -artículos 47.1.b y e) y 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común-".

Decimotercero.- El 17 de febrero de 2022 la Secretaría informa sobre los trámites a seguir en un procedimiento de revisión de oficio.

Decimocuarto.- Por Decreto de Alcaldía 2022-0002, de 17 de febrero, se incoa el procedimiento de revisión de oficio del Decreto nº 2020-0008 de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de xxx1, de 15 de octubre de 2020, por el que se procede a la permuta de los repetidos inmuebles, por considerar que pudiera haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, contraviniendo así el artículo 47.1.e) de la LPAC.

El Decreto se notifica a los interesados, y se publica anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de xxx2 tanto del trámite de audiencia y como del de información pública, a fin de que los interesados puedan comparecer y formular cuantas alegaciones, sugerencias o reclamaciones tengan por conveniente.

Decimoquinto.- El 9 de marzo de 2022 la Alcaldía comunica al Procurador del Común el inicio del expediente de revisión de oficio relativo a la referenciada permuta.

Decimosexto.- Consta en el expediente que el 10 de marzo de 2022 D. yyy3, presenta un escrito en el que señala que el 2 de marzo anterior se personó en dependencias municipales y que se entregaron varios documentos.

Señala que no obra en el expediente de revisión de oficio la documentación correspondiente al expediente tramitado ante el Procurador del Común respecto de esta controversia. Indica que consta que se ha decretado la suspensión cautelar del referido Decreto 2020-0008 de 15 de octubre de 2020, así como de todos y cada uno de los actos administrativos que de él deriven, pero que no constan sin embargo determinadas notificaciones.

Decimoséptimo.- El 14 de marzo de 2022 Dña. yy41 y D. yy42, actuales titulares de la finca municipal que fue objeto de permuta, presentan un escrito en el que, entre otras manifestaciones, advierten de que "tendrían derecho a la indemnización que resultaría legalmente pertinente en el muy improbable caso de que prosperase la revisión de oficio de un acto administrativo firme y, (…), plenamente ajustado a Derecho".

Indican que son interesados en el presente procedimiento porque el 26 de noviembre de 2020 adquirieron, por donación de D. yyy1 y Dña. yyy2, padres de Dña. yy41 y tíos de D. yy42, la finca resultante obtenida mediante permuta municipal, con objeto de que fueran estos quienes procedieran a la construcción, y posterior desarrollo, de la explotación ganadera que se tiene proyectado realizar en el bien inmueble permutado.

Decimoctavo.- El 15 de marzo de 2022 se remite a D. yyy3 el expediente de Información al Procurador del Común (7/2022), así como la comunicación hecha al notario que formalizó la escritura pública de la permuta, al Registro de la Propiedad nº 1 de xxx3 y a la Diputación Provincial de xxx2 del inicio del expediente revisión de oficio de permuta de bienes.

Se indica que el "Ayuntamiento no tiene conocimiento de la identidad de la persona (o personas) solicitante ante el Procurador del Común".

Decimonoveno.- El mismo 15 de marzo de 2022 D. yyy1, representante y administrador único de la mercantil Agroganadera qqqq, presenta un escrito en el que indica que en el expediente se "evidencia que se han cumplido todos y cada uno de los trámites previos exigidos por la normativa de aplicación".

Así, indica que consta en el expediente administrativo la "Providencia de la Alcaldía en la que se justifica la permuta de los diferentes bienes inmuebles, atendiendo, en dicha justificación al interés general o público, puesto que se indican las razones de dicha índole que aconsejan referido acto.

»En este sentido, se manifiesta que 'se considera conveniente la permuta por los siguientes motivos: en la referida explotación ganadera se crearían puestos de trabajo en el municipio, fomentando el asentamiento de nuevos vecinos'".

Igualmente afirma que la tramitación ha sido correcta y que consta en el expediente administrativo una valoración de los bienes inmuebles que se pretenden permutar; la elevación del expediente a la Diputación Provincial de xxx2, para su toma en consideración; el certificado en el que se recoge que el bien polígono 1, parcela 124 'cccc', en xxx1, referencia catastral vvv1, consta en el Libro Inventario de Bienes del Ayuntamiento de xxx1, con el número 130 de inventario; el escrito de contestación del interesado y manifestación de conformidad con las valoraciones de las fincas, así como con la permuta en sí de los predios; la Providencia de la Alcaldía de 17 de septiembre de 2020, que origina la permuta, así como la Resolución de 13 de octubre de 2020, que aprueba el expediente; el informe de intervención, de 29 de septiembre de 2020, en el que se acredita que el valor del bien no supera el 25 % de los recursos ordinarios del presupuesto del Ayuntamiento y que deberá formalizarse en escritura pública e inscribirse en el Inventario de Bienes del Ayuntamiento y, en caso de bien inmueble, en el Registro de la Propiedad.

Vigésimo.- El 16 de marzo de 2022 D. yyy1 y Dña. yyy2 presentan un escrito en el que reiteran las alegaciones formuladas respecto de la misma cuestión por parte de Dña. yy41 y D. yy42.

Indican que aunque los donatarios de la finca resultante de la permuta (Dña. yy41 y D. yy42) adquirieron la condición de interesados, ellos mantienen la misma condición, "por cuanto que, de prosperar la revisión de oficio de la permuta municipal, bien podría darse el caso de ser sometidos a reclamación por parte de los donatarios y, en cualquier caso, siguen conservando el interés de que se lleve a buen puerto la construcción y desarrollo de la explotación ganadera, dado que ello repercutirá en una mejora de las condiciones poblacionales y laborales del municipio".

Vigesimoprimero.- El 5 de abril de 2022 se formula informe-propuesta de Secretaría, en el que se estiman las alegaciones realizadas por D. yyy1, en representación de Agroganadera qqqq, S.L., y por D. yy42, y se desestiman las restantes.

En particular, y en relación a las alegaciones formuladas por D. yyy3, considera que las mismas "no determinan que el procedimiento de permuta

tramitado por el Ayuntamiento lo haya sido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en los términos exigidos en el procedimiento de revisión en que se dicta esta propuesta-resolución por cuanto, en relación a los dos extremos que el alegante considera vulnerado el procedimiento, ha de indicarse que, por una parte, consta justificada la razón de la permuta (Providencia de Alcaldía de 17/9/2020) y, por otra, no es preceptiva la exposición pública del acuerdo de permuta en el Boletín Oficial del Provincia dado que la previsión normativa recogida en el artículo 138.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Púbicas (que se cita) está prevista para la enajenación de bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio de la Administración General del Estado, lo que no concurre en el presente caso".

Por ello, se propone que no se declare nulo de pleno derecho el Decreto 2022-0008 de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de xxx1, de 15 de octubre de 2020.

Vigesimosegundo.- Mediante Decreto de Alcaldía 2022/0006, de la misma fecha, se resuelve "Hacer suyo el Informe-Propuesta de Secretaría de fecha 5 de abril", solicitar el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo, y suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen y su recepción.

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 concurran 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 de la LPAC 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.

Pese a la solicitud de D. yyy3, en la representación que ostenta, al Ayuntamiento, no consta en el decreto de inicio del procedimiento para la revisión de oficio ni en la propuesta de resolución formulada, que la misma se haya incoado a instancia de parte, por lo puede considerarse, tras la recomendación realizada por el Procurador del Común, que el inicio es de oficio.

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 a los interesados y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

3ª.- La revisión de oficio, regulada en el artículo 106 de la LPAC, 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 se derive 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, como ha señalado este Consejo en reiteradas ocasiones (por todos, el Dictamen 63/2020, de 12 de marzo), esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino solo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 47.1 de la LPAC.

La nulidad propuesta se fundamenta en la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1, letra e) de la LPAC, esto es, que se trate de 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".

La revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que esta es solo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos.

Sobre esta causa de nulidad, 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).

Por ello, 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 47.1.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 (por todos, Dictámenes de este Consejo 1337/2016, de 31 de agosto, 460/2016, de 12 de enero de 2017, 406/2017, de 28 de septiembre, 598/2019 de 27 de diciembre, o 165/2020, de 18 de junio).

Debe subrayarse que la infracción de normas procedimentales puede constituir una irregularidad no invalidante (artículo 48.2 de la LPAC contrario sensu), una causa de anulabilidad (artículo 48.2 de la LPAC) o una causa de nulidad de pleno derecho (artículo 47.1.e de la LPAC). 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.

En el caso examinado no consta acreditado de un modo manifiesto que la transmisión se haya producido con omisión total del procedimiento o al menos de un trámite esencial del mismo. Por el contrario, se ha seguido formalmente el procedimiento normativamente previsto.

No se ha acreditado ninguna omisión de los requisitos previstos en los artículos 110 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBEL), normativa relativa al procedimiento de enajenación de bienes patrimoniales municipales. En este sentido, obra en el expediente remitido, entre otros, la siguiente documentación: el acuerdo de inicio del expediente de permuta; la valoración técnica de los bienes objeto de permuta que acredita su justo precio (artículo 118 del RBEL), y que constata que la diferencia de valor entre los inmuebles no es superior al 40 %; la certificación de la Intervención en la que consta el importe de los recursos ordinarios del presupuesto en vigor, el valor del bien que se pretende permutar y el porcentaje que supone este valor en relación con aquel importe; la acreditación de que el inmueble es de titularidad municipal y se encuentra inscrito en el Registro de la Propiedad, así como en el Inventario de Bienes de la entidad local con la calificación jurídica de patrimonial; una nota simple de la inscripción en el Registro de la Propiedad de las fincas; un informe de la secretaria sobre la legislación aplicable; y una justificación de la necesidad de la permuta desde el punto de vista del interés público (artículo 112.2º del RBEL) .

Específicamente, por lo que se refiere a las irregularidades alegadas por los interesados, puede concluirse lo siguiente:

- Si bien se echa en falta un mayor esfuerzo en el detalle de los beneficios concretos del proyecto ganadero que pretende ejecutarse, consta en el expediente someramente justificado el interés público de la permuta en la Providencia de Alcaldía de 17 de septiembre de 2020 (a la que se hace referencia en el antecedente de hecho primero), en la que se indica que se considera conveniente la permuta porque con "la explotación ganadera se crearían puestos de trabajo en el municipio, fomentando el asentamiento de nuevos vecinos". Aunque no se indica expresamente el porqué de la necesidad de adquirir la controvertida finca y no otra, ciertamente la motivación formal de la

necesidad de la permuta, desde el punto de vista del interés público, sí existe, por lo que no se acredita la alegada existencia de una "omisión total del procedimiento o al menos de un trámite esencial del mismo".

En todo caso, realizado formalmente el argüido trámite, en el supuesto de que la justificación se considerara insuficiente por alguna de las partes interesadas, de conformidad al artículo 48.1 de la LPAC, tal infracción del ordenamiento jurídico no sería determinante de nulidad de pleno derecho, sino de anulabilidad, por lo que procedería en su caso la declaración de lesividad del acto administrativo (artículo 107 de la LPAC).

- Además de ello, como señala el informe en el que se basa la propuesta de resolución, "no es preceptiva la exposición pública del acuerdo de permuta en el Boletín Oficial del Provincia dado que la previsión normativa recogida en el artículo 138.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas está prevista para la enajenación de bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio de la Administración General del Estado, lo que no concurre en el presente caso".

En el mismo sentido, el artículo 123 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, establece tal requisito únicamente para la transmisión de inmuebles del patrimonio de esta.

- Consta en el expediente remitido (en el correspondiente a la trasmisión de las fincas, páginas 63 y siguientes) la escritura pública de formalización de la permuta, suscrita el 26 de noviembre de 2020. Por ello, sí obra en el expediente la "Aceptación de la permuta por la otra parte y la formalización del contrato".

- Por último, obran en el expediente las tasaciones de las fincas objeto de permuta, realizadas por un arquitecto técnico de la Diputación Provincial de xxx2 con el método de capitalización de las rentas agrarias, por lo que se acredita su justo precio (artículo 118 del RBEL). Salvo prueba en contra no aportada en este caso, debe reconocerse a esas tasaciones el valor superior que es propio de los informes técnicos oficiales, especialmente cuando proceden de una Administración distinta de la interesada en el procedimiento.

Con base en lo expuesto, y por lo que se refiere exclusivamente al análisis jurídico del acto administrativo que se pretende revisar, no se aprecia un vicio o la ausencia de un trámite esencial del procedimiento que pudiera habilitar la

nulidad pretendida en aplicación de la causa prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC.

En el caso que nos ocupa, como se ha señalado, cabría valorar una posible infracción del ordenamiento jurídico -si se estima por los interesados una insuficiente justificación del interés público en la trasmisión-, pero esta sería determinante, en su caso, de su anulabilidad, conforme a lo previsto en el artículo 48 de la misma Ley. Y todo ello, sin perjuicio de los requisitos jurídicos, urbanísticos y medioambientales que deba cumplir el proyecto de explotación ganadera que pretende desarrollarse sobre la parcela permutada por el Ayuntamiento.

III
CONCLUSIONES

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

No procede declarar la nulidad de pleno derecho del Decreto 2020-0008 de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de xxx1 de 15 de octubre de 2020, por el que se acuerda la permuta de dos inmuebles.

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