

Dictamen nº: **132/19**
Consulta: **Alcalde de Torrejón de Velasco**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **04.04.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 4 de abril de 2019, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Torrejón de Velasco, a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo de aprobación del convenio de terminación convencional del contrato de arrendamiento con Dña. (en adelante, “*la inquilina*”, “*la arrendataria*” o “*la interesada*”), aprobado por Acuerdo del Pleno del citado Ayuntamiento de 29 de marzo de 2012.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 25 de febrero de 2019 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio del acto administrativo de aprobación del convenio de terminación convencional del contrato de arrendamiento aprobado por Acuerdo del Pleno del citado Ayuntamiento de 29 de marzo de 2012 citada en el encabezamiento del dictamen del inmueble municipal situado en la Plaza de España de la citada localidad.

A dicho expediente se le asignó el número de expediente 86/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen de acuerdo con lo dispuesto artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 4 de abril de 2019.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera suficiente.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Madrid se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1.- El día 29 de marzo de 2012 el Pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco acordó por unanimidad aprobar la formalización del convenio denominado *“Finalización convencional de contrato de arrendamiento del bien inmueble municipal de propios sito en la Plaza de España nº 17 de esta localidad y condiciones de realojo de la inquilina”* para resolver el contrato de arrendamiento suscrito en 1940. Según resulta de la certificación de la secretaria del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco el acuerdo se había adoptado:

“Visto el contenido del borrador del convenio que recoge la voluntad de las partes para dar por finalizado dichos derechos arrendaticios, a cambio de un abono municipal mensual de 580 € de carácter vitalicio, en concepto de aportación al pago del alquiler de una nueva vivienda

que la interesada contrataría por su cuenta, cuyas condiciones se establecen en el documento del citado convenio”.

2.- Con 3 de abril de 2012 el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco y la interesada antes citada firmaron el convenio por el que acordaban resolver el contrato de arrendamiento del inmueble municipal sito en la Plaza de España nº 17, de Torrejón de Velasco suscrito el día 5 de diciembre de 1940 por el entonces alcalde de la localidad y el padre de la arrendataria, *“subrogada en los derechos tras el fallecimiento del titular del arrendamiento, deceso que tuvo lugar el 4 de abril de 1995”.*

Según resulta de la parte expositiva del convenio, el inmueble municipal objeto del contrato de arrendamiento formaba parte de la finca urbana catastral (...). El contrato hacía referencia a *“la casa de en medio”* y constaba de dos plantas: la planta baja estaba acondicionada como local donde se desarrollaba la actividad de bar *“hasta tiempos recientes”* y la planta de arriba se utilizaba como vivienda por la arrendataria.

Sobre el citado contrato de arrendamiento se habían agotado todas las subrogaciones posibles permitidas por el artículo 60 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos, de 24 de diciembre de 1964 (en adelante, LAU/64) y de conformidad con la disposición transitoria tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU), *“el contrato se extinguirá por jubilación o fallecimiento del arrendatario”.*

Según el convenio, los edificios de la unidad catastral presentaban un deterioro importante por lo que se hacía aconsejable la demolición, por lo que se había iniciado el oportuno expediente administrativo, habiéndose previsto a medio plazo que la unidad catastral constituyera un solo edificio dedicado a Casa Consistorial y se consideraba que:

“... teniendo en cuenta las obras del PRISMA previstas y la demolición de los edificios aledaños a la vivienda de la citada inquilina, el Ayuntamiento debería proceder a alojarla en otra vivienda municipal temporalmente.

A tal efecto se le ha ofrecido elegir entre los inmuebles municipales disponibles. A esta invitación, la Sra. (...) ha contestado con la propuesta concreta de que por el Ayuntamiento se le financie a perpetuidad una vivienda en el nuevo edificio de propiedad privada, sito en la Calle Alcalde José Antonio Ponce con vuelta y vistas a la plaza de España, resolviendo el contrato de arrendamiento anterior”.

Por lo que las partes acordaban dar por resuelto el contrato de arrendamiento sujeto a prórroga forzosa sobre el local y la vivienda descrita y, en contraprestación por la renuncia de la arrendataria, el Ayuntamiento aportaría *“con carácter vitalicio la cuantía mensual de quinientos ochenta euros (580,00), para pago del precio del alquiler de la vivienda que en tal concepto ocupa la citada señora”*, sita en esta localidad calle (...), *“siendo de su cargo el exceso de renta que se pacte con la propiedad”.*

El convenio se fundamentaba en el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y en los artículos 1809 y siguientes del Código Civil, relativos a la terminación convencional y las transacciones, que concluía en la estipulación sexta diciendo:

“Este convenio tiene naturaleza jurídico-privada y en caso de litigio, las partes se someten a los tribunales ordinarios de justicia”.

3.- Con fecha 16 de enero de 2018 se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la inactividad del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco en relación con la obligación de pago derivada del convenio firmado el día 3 de abril de 2012, que fue tramitado por el Juzgado de lo

Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid (Procedimiento Abreviado 33/2018) en el que, en primer lugar, se planteó la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo por entender que podría corresponder al ámbito civil. Según refleja la Sentencia de 7 de mayo de 2018 que puso fin al recurso contencioso-administrativo interpuesto, *“todas las partes y el Ministerio Fiscal consideran se trata de una obligación administrativa derivada del incumplimiento de un acuerdo administrativo. Admitiendo tal referencia procede la resolución del presente caso”*.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid acuerda estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la inactividad del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco en relación con la obligación de pago derivada del acuerdo formalizado el día 2 de abril de 2012 de resolución del arrendamiento de una vivienda propiedad de la demandada y se reconoce el derecho al abono de la cantidad de 6.767,67 € con los intereses legales correspondientes.

Según el fundamento jurídico segundo de la sentencia:

“Teniendo en cuenta la consideración de que se trata de una obligación establecida como consecuencia de un acto administrativo y que lo que se plantea aquí es la falta de ejecución del citado acto administrativo durante 2017 (cuatro cuotas por importe de 1.740, cada una de ellas) con un total de 6.960,00 euros que, descontada la cantidad de renta, queda cifrada en 6767,67 euros.

Situados en este plano indicar que no cabe negar la existencia de la obligación ni, tampoco, su incumplimiento por lo que procede considerar que la Administración demandada debe cumplir en acuerdo en sus propios términos. Si la Administración considera que el acto en el que se sustenta no se ajusta al Ordenamiento Jurídico es claro que no puede adoptar la decisión de no cumplir sino que, en su caso,

deberá seguir el procedimiento de revisión de oficio en los términos que establece la normativa procedimental”.

TERCERO.- En relación con el procedimiento de revisión de oficio, se deducen los siguientes hechos:

1.- Con fecha 12 de noviembre de 2018 la secretaria general del Ayuntamiento consultante emite informe en relación con el convenio suscrito por la arrendataria con el Ayuntamiento el día 3 de abril de 2012 en el que considera:

“1. Teniendo en cuenta que se está indemnizando a la interesada por el fin de arrendamiento de su vivienda habitual en 2012 (y no por el arrendamiento de local de negocio puesto que no se desarrollaba en 2012 ningún negocio tal y como indica el Convenio firmado);

2. Partiendo de la premisa de que dicho contrato de arrendamiento de vivienda se habría extinguido en 1997 de conformidad con la DT2ª (de la LAU), salvo que la interesada tuviera minusvalía igual o superior al 65%, cuestión que se desconoce por esta suscribiente;

3. Visto que el convenio está fundado en la disposición transitoria 3ª, relativa a los arrendamientos de local de negocio, no aplicable a los contratos de arrendamiento de vivienda y que la indemnización acordada es para vivienda;

4. Visto que, de conformidad con el texto del convenio, tampoco se desarrollaba ya actividad de Bar.

Podríamos encontrar ante un vicio de nulidad previsto en el art. 47.1.f de la Ley 39/2015: f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. En tal caso, procedería tramitar un procedimiento de revisión de oficio, desarrollado en el fundamento jurídico tercero. No

hay un plazo máximo para la revisión de oficio. Sin embargo, no es posible ejercitarla cuando 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”.

Con fecha 22 de noviembre de 2018 el Pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo de aprobación del convenio de terminación convencional del arrendamiento de un inmueble sito en Plaza de España nº 17, aprobado por Acuerdo del Pleno de fecha 29 de marzo de 2012 por considerar que se encontraba incurso en la causa prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Con fecha 29 de noviembre de 2018 se notifica dicho acuerdo a la interesada.

Por escrito firmado el día 18 de diciembre de 2018, la interesada representada por letrado, presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta que la revisión de oficio pretendida es *“radicalmente ilegal”* y que la cualidad de arrendataria no puede cuestionarse al haberlo sido por subrogación y, *“en su caso, por sí misma, por título propio; al haber ocupado la finca con título arrendaticio desde la muerte de su padre, con pleno conocimiento y aquiescencia de la Administración arrendadora; sin que pueda estimarse que el contrato anterior hubiera quedado resuelto en el año 1997, y que se ocupara ilegalmente la finca, hasta la fecha del convenio, 15 años; pues supone reconocer el desconocimiento por parte de la Administración de la legislación vigente”.*

Con fecha 17 de enero de 2018 emite informe un abogado de un despacho profesional sobre el procedimiento de revisión de oficio y las alegaciones formuladas por la interesada.

Con fecha 28 de enero de 2019 emite informe la secretaria general del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco en el que da respuesta a las alegaciones formuladas por la interesada y concluye que *“el pago de la renta vitalicia no viene exigido por la norma privada, sino que fue acordada por un acto administrativo, es decir, por un acuerdo plenario, otorgándole a la interesada un derecho de cobro vitalicia cuando no tenía los requisitos que justificara su adquisición”*.

Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco de 8 de febrero de 2019 y a la vista del informe de la secretaria general del citado Ayuntamiento se resolvió desestimar íntegramente las alegaciones realizadas por el representante de la interesada, continuar con la tramitación del procedimiento de revisión de oficio y solicitar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Con esa misma fecha se acordó suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen y la recepción del mismo y comunicar dicho acuerdo a la interesada.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud del alcalde de Torrejón de Velasco, a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Torrejón de Velasco está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el ya citado apartado 1 en relación con el 3.1.f) b. del artículo 5 de la Ley 7/2015, que

establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

El artículo 106.1 de la LPAC, al igual que lo hacía el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren 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. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC (artículo 62.1 LRJ-PAC), y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en determinado supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales 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.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 LPAC.

TERCERA.- Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho del acto administrativo de aprobación del convenio de terminación convencional del arrendamiento del inmueble sito en Plaza de España nº 17, aprobado por Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2012 y, por consiguiente, del Convenio de 3 de abril de 2012, firmado por la interesada y el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco, por el que se acordó la terminación convencional del contrato de arrendamiento del inmueble municipal situado en la Plaza de España de la citada localidad suscrito en 1940 y en el que se había subrogado la interesada, debe hacerse una referencia el procedimiento.

El artículo 106 LPAC no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título VI de dicho cuerpo legal, denominado *“Disposiciones Generales sobre los procedimientos administrativos”*, con la especialidad exigida por el artículo 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Estas normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

El correcto desarrollo procedimental demanda que dicho trámite se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución y del informe del órgano consultivo según dispone el artículo 82 de la LPAC.

En este caso, tras el Acuerdo por el Pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco de 22 de noviembre de 2018 por el que se acordó el inicio del presente procedimiento de revisión de oficio, se ha dado audiencia a la interesada que, con fecha 15 de diciembre de 2018, ha efectuado alegaciones.

El día 28 de enero de 2019 la secretaria general del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco emite informe en el que concluye que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.f) de la LPAC.

En cuanto al momento de emisión de ese informe, hay que estar a lo dispuesto en el artículo 82.1 de la LPAC que dispone que *“la audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento”*.

De conformidad con el artículo 3.3. del Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, la función de asesoramiento legal preceptivo corresponde a la secretaría cuyo informe previo, en los procedimientos de revisión de oficio de actos de la entidad local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria, resulta preceptivo [ex. artículo 3.3.c) 3º del Decreto 128/2018].

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del órgano consultivo, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad.

Se observa que con posterioridad al trámite de audiencia y antes que el informe preceptivo de la secretaría, también ha emitido informe jurídico un abogado de un despacho profesional. Sin perjuicio de advertir al Ayuntamiento consultante la necesidad de dar audiencia a los interesados afectados por un procedimiento de revisión de oficio de todos los informes que se incorporen al procedimiento antes de dictar la propuesta de resolución, se observa que dicho informe no introduce ningún hecho o cuestión nueva que pueda causar indefensión a la interesada, por lo que no se estima necesario retrotraer el procedimiento para dar nueva audiencia a la interesada.

En el presente caso, se ha dictado propuesta de resolución por el Pleno del Ayuntamiento consultante que propone la desestimación de las alegaciones y *“declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo de aprobación del Convenio en el que se regula la terminación convencional del arrendamiento de un inmueble sito en Plaza de España nº 17, aprobado por Acuerdo del Pleno de fecha 29 de marzo de 2012, por estar incurso en causa de nulidad de pleno derecho por el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015: f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

Al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio, el procedimiento está sometido a un plazo de caducidad de seis meses a tenor de lo estipulado en el artículo 106.5 de la LPAC. El *dies a quo* para el cómputo del plazo en los procedimientos que se inician de oficio es desde la fecha del acuerdo de iniciación ex artículo 21.3 a) de la LPAC.

Ello no obstante, dicho plazo puede suspenderse al recabarse dictamen del órgano consultivo, según el artículo 22.1.d) de la LPAC, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos.

En el caso sometido a dictamen, el procedimiento se inició por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco de 22 de noviembre de 2018 y con fecha 8 de febrero de 2019 el Pleno del citado ayuntamiento acordó la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora y la suspensión del procedimiento de revisión de oficio y su comunicación a la interesada. Aunque no consta en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora documento que refleje la constancia de dicha comunicación, en cualquier caso, el procedimiento de revisión de oficio no habría caducado, al no haber transcurrido el plazo máximo de seis meses establecido en el artículo 106.5 de la LPAC desde su inicio.

CUARTA.- En el presente caso, el objeto del procedimiento de revisión, como ya hemos dicho, está constituido por el acto administrativo de aprobación del convenio de terminación convencional del arrendamiento del inmueble sito en Plaza de España nº 17, aprobado por Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2012, en cuanto que autorizaba al alcalde para la firma del Acuerdo transaccional de 3 de abril de 2012 entre el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco y la interesada en su condición de inquilina del inmueble municipal sito en la Plaza de España nº 17 de dicha localidad, que se considera que estaría incurso en las causas previstas en la letra f) del artículo 47.1 de la LPAC:

“(...) f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

En cuanto al acto objeto de revisión, hay que determinar también si es un acto susceptible de revisión a tenor de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, que establece que para proceder a la revisión ha de tratarse de actos *“que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”*.

Es el artículo 114 de la LPAC el que señala los actos que ponen fin a la vía administrativa, entre los que se encuentran en el apartado d) *“los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento”*, y en el ámbito local, el artículo 52.2.a) de la LBRL: *“las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Juntas de Gobierno”*.

En este sentido, el Dictamen 329/16, de 21 de julio, de esta Comisión Jurídica Asesora entendió susceptible de revisión un acuerdo transaccional firmado entre una mancomunidad de municipios y una empresa.

De acuerdo con la propuesta de resolución, el acto cuya revisión se pretende es un acto administrativo, al tratarse del Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2012 *“en el que se acuerda formalizar un convenio para no solo dar por finalizado el contrato por un lado, sino también pagar una renta vitalicia mensual de 580 € por otro lado para arrendar una nueva vivienda”*. En este sentido, se recoge que la terminación de un contrato de arrendamiento (por error dice compraventa) *“se rige por la LAU como norma privada, no es menos cierto que la contraprestación económica pactada no deviene de ninguna norma jurídico privada que la respalde, sin que fue acordada por un acto administrativo, un acuerdo plenario, según voluntad de las partes”*.

Así lo entendió la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid, de 7 de mayo de 2018 que consideró que la obligación de pago del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco venía establecida *“como consecuencia de un acto administrativo”*.

QUINTA.- Admitida, por tanto, la posibilidad de incoación de un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho del acto referido, procede analizar la causa de nulidad invocada por el Ayuntamiento para revisar el mismo y que se fundamenta en el artículo 47.1.f) de la LPAC, al considerar que al tiempo en que se acordó el acto administrativo cuya revisión se pretende, la subrogación de la arrendataria en la vivienda no era vitalicia y que el contrato se debía haber extinguido a los dos años de producida la subrogación, al tratarse de una extinción *“ope legis”* del contrato, al prever la disposición transitoria segunda de la LAU, apartado B.4 que *“el contrato se extinguirá al fallecimiento del subrogado, salvo que lo fuera un hijo del arrendatario no afectado por una minusvalía igual o superior al 65 por 100, en cuyo caso se extinguirá a los dos años o en la fecha en que el subrogado cumpla veinticinco años, si ésta fuese posterior”*.

La Administración consultante considera que, aunque el contrato se hubiese novado tácitamente en 1997 o 1998, tras la extinción *ope legis* del contrato anterior, por haber continuado la inquilina en la vivienda y haberse prorrogado tácitamente hasta 2012, *“el derecho de subrogación no era en ningún caso vitalicio, por lo que no correspondería a la Administración abonar los gastos de la arrendataria en una nueva vivienda de por vida mediante una renta mensual con cargo a las arcas municipales”*.

Del estudio del expediente resulta que la interesada al tiempo de la firma del convenio, 3 de abril de 2012, firmó este en su condición de arrendataria subrogada en el inmueble en el que en la planta baja estaba acondicionada como local, donde se había desarrollado la actividad de bar *“hasta tiempos recientes”* y la planta primera se utilizaba por la arrendataria como vivienda.

El convenio firmado reconoce a la reclamante como arrendataria del local de negocio y, aunque manifiesta que *“sobre el citado contrato se han agotado todas las subrogaciones posibles que permite el artículo 60 del Texto Refundido de la Ley de arrendamientos urbanos de 1964”*, por lo que le resultaría de aplicación lo previsto en dicha disposición para los descendientes del arrendatario que continúen la actividad desarrollada en el local, según la cual, *“el contrato durará por el número de años suficiente hasta completar veinte años a contar desde la entrada en vigor de la ley”*, por lo que el contrato de arrendamiento del local de negocio habría podido durar, como máximo, hasta el día 1 de enero de 2015.

Sin embargo, el convenio disponía que el contrato se extinguiría *“por jubilación o fallecimiento del arrendatario”*, que era la regla aplicable, según la disposición transitoria tercera de la LAU para el supuesto de que en el contrato de arrendamiento de local de negocio no se hubiera producido una subrogación, o dos, como es el caso. Además, el propio convenio reconocía que la interesada ya no ejercía la actividad de bar por

lo que, de conformidad con la LAU, ya se había extinguido su derecho a continuar con el contrato de arrendamiento.

El convenio firmado el día 3 de abril 2012 no tenía en cuenta a la interesada como arrendataria de la vivienda. No obstante, aunque hubiera tenido en cuenta dicha condición, se aplicarían las reglas previstas en la disposición transitoria segunda de la LAU para el contrato de arrendamiento de vivienda, tampoco tendría la interesada un derecho vitalicio a continuar con el arrendamiento de la vivienda porque al considerarse subrogada, bien directamente en el contrato firmado por su padre (fallecido el día 4 de abril de 1995), bien subrogándose en el derecho de su madre (fallecida el día 16 de abril de 1996 –según resulta de la documentación obrante en el expediente), en ningún caso ostentaría un derecho a continuar con el contrato de arrendamiento de la vivienda hasta su fallecimiento (pues este derecho solo lo tenía el titular del contrato, fallecido el 4 de abril de 1995) o su cónyuge, pero no la interesada que era hija del arrendatario y que, a menos que hubiese estado afectada “*por una minusvalía igual o superior al 65 por 100*” (en cuyo supuesto sí tendría un derecho a continuar con el contrato hasta su fallecimiento) la LAU le atribuye un derecho a continuar con el contrato de arrendamiento dos años más transcurridos los cuales el contrato se extinguirá.

En este sentido debe entenderse el apartado B.4 de la disposición transitoria segunda de la LAU al disponer:

“El contrato se extinguirá al fallecimiento del subrogado, salvo que lo fuera un hijo del arrendatario no afectado por una minusvalía igual o superior al 65 por 100, en cuyo caso se extinguirá a los dos años o en la fecha en que el subrogado cumpla veinticinco años, si ésta fuese posterior.

No obstante, si el subrogado fuese el cónyuge y al tiempo de su fallecimiento hubiese hijos del arrendatario que conviviesen con aquél,

podrá haber una ulterior subrogación. En este caso, el contrato quedará extinguido a los dos años o cuando el hijo alcance la edad de veinticinco años si esta fecha es posterior, o por su fallecimiento si está afectado por la minusvalía mencionada en el párrafo anterior”.

De lo anteriormente expuesto resulta acreditado que la interesada, al tiempo de la firma del convenio no tenía un derecho vitalicio a continuar con el contrato de arrendamiento de la vivienda ni el local de negocio del que era titular su padre por lo que, el reconocimiento del derecho al abono por la Administración municipal de 580 € mensuales de carácter vitalicio, “en concepto de aportación al pago del alquiler de una nueva vivienda que la interesada contrataría por su cuenta”, sin reunir los requisitos esenciales para su adquisición, resulta nulo de pleno derecho.

SEXTA.- Una vez determinado que procede la revisión de oficio del acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco por el que se aprobó la firma del convenio, y procede analizar si concurren los límites previstos en el artículo 110 de la LPAC a cuyo tenor:

“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas 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”.

Los límites previstos en el artículo 110 LPAC han sido objeto de interpretación por la jurisprudencia. Así, el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de enero de 2017 (RC 1934/2014) considera:

«En definitiva, si de un lado en el artículo 102 de la ley se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio sin sujeción a plazo (en cualquier momento), en el artículo 106 se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias excepcionales que en él se prevén, limitándose la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto que incurre en un vicio de

especial gravedad ponderando las circunstancias de todo orden concurrentes y los bienes jurídicos en juego. Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores.

Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS nº 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u ‘otras circunstancias’); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”.

Es por ello que la jurisprudencia ha sostenido que “la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares” (STS de 17 de enero de 2006). Y también hemos señalado que este límite opera tan solo cuando “el ejercicio de la facultad de revisión que pretende hacer valer la parte actora se presenta contrario a la buena fe y como tal no merece ser acogida la postura de quien consciente y voluntariamente difiere de forma tan exagerada las posibilidades de reacción que siempre tuvo a su disposición, estando prevista la aplicabilidad de dicho artículo 106 precisamente como adecuado complemento para evitar que la ausencia

de un plazo para instar la nulidad pueda ser torticeramente utilizada en actuación contraria a la buena fe”, tal y como señala la STS de 1 de julio de 2008 (rec. 2191/2005).

(...)

La acción destinada a instar la nulidad de pleno derecho, a diferencia de las acciones para exigir el reintegro, no está sujeta a plazo alguno de prescripción y precisamente por ello el art. 106 de la Ley 30/1992 permite que solo puede impedirse su ejercicio en supuestos excepcionales. Es por ello que el lapso temporal utilizado para el ejercicio de la acción de revisión no se ha identificado con los plazos de prescripción de las acciones frente actos anulables sino que ha recibido una interpretación mucho más restrictiva, reservándose para aquellos supuestos en los que el plazo transcurrido resulta excesivo y desproporcionado afectando a la seguridad jurídica generada y muy especialmente cuando afecta a terceros. Normalmente en aquellos casos en los que el lapso de tiempo transcurrido desde que se conocieron las irregularidades o vicios del acto y la actitud de pasividad mostrada desde entonces permite entender que debe primar el principio de seguridad jurídica frente al de legalidad, pues la equidad y buena fe hacen improcedente su revisión. Así se ha considerado por la jurisprudencia, aplicando la excepción prevista en el art. 106 cuando se ha pretendido la anulación de deslindes aprobados décadas antes de su revisión (SSTS de 21 de febrero de 2006, rec. 62/2003 y de 20 de febrero de 2008 (rec. 1205/2006); o en los casos de anulación de un acuerdo de colegiación instado veinte años después (STS 16-7-2003, sección. 4ª, recurso 6245/1999), por entender que resulta contraria a la equidad; o cuando habían transcurrido 58 años desde la aprobación del deslinde que se pretendía impugnar (STS de 17 de noviembre de 2008 (rec. 1200/2006) entre otros».

En el presente caso, no puede considerarse que haya transcurrido un tiempo tal que impida ejercitar la revisión de oficio, cuando además se trata de un convenio que reconoce a la interesada un derecho vitalicio a percibir una renta mensual y del que han transcurrido casi 6 años.

No es obstáculo la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid, de 7 de mayo de 2018 que puso fin al recurso contencioso-administrativo interpuesto por la interesada por el incumplimiento de dicha obligación durante el año 2017 porque la citada resolución judicial indicaba la posibilidad de este procedimiento al declarar:

“Situados en este plano indicar que no cabe negar la existencia de la obligación ni, tampoco, su incumplimiento por lo que procede considerar que la Administración demandada debe cumplir en acuerdo en sus propios términos. Si la Administración considera que el acto en el que se sustenta no se ajusta al Ordenamiento Jurídico es claro que no puede adoptar la decisión de no cumplir sino que, en su caso, deberá seguir el procedimiento de revisión de oficio en los términos que establece la normativa procedimental”.

No concurren tampoco otras circunstancias que pudieran hacer aconsejable no proceder a la anulación del acto administrativo tales como la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes.

La nulidad del Acuerdo del Pleno de Torrejón de Velasco de 29 de marzo de 2012 por el que se aprobó el borrador del convenio de terminación convencional del contrato de arrendamiento determina la nulidad del convenio firmado el día 3 de abril de 2012 con la interesada.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco de 29 de marzo de 2012 por el que se aprobó la firma del convenio por el que se regulaba la terminación convencional del contrato de arrendamiento del inmueble municipal situado en la Plaza de España nº 17 de la citada localidad.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 4 de abril de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 132/19

Sr. Alcalde de Torrejón de Velasco

Pza. España, 1 – 28990 Torrejón de Velasco