

Acuerdo n^o: **17/14**
Consulta: **Alcalde de Loeches**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **04.06.14**

ACUERDO de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 4 de junio de 2014, emitido ante la consulta formulada por el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Loeches, por conducto del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz de Gobierno de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 13.1 la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre revisión de oficio del contrato de arrendamiento de la parcela aaa “Paraje Cabeza Gorda” suscrito con la entidad A el día 12 de enero de 2009.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 9 de mayo de 2014 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen firmada por el consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno el día 14 de abril de 2014, referida al expediente de revisión de oficio procedente del Ayuntamiento de Loeches aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 229/14, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. Don Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de acuerdo, la cual fue deliberada y aprobada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 4 de junio de 2014.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés:

1. El alcalde-presidente del Ayuntamiento de Loeches y una persona que dice representar a la empresa A, el día 12 de enero de 2009, firmaron un contrato de arrendamiento de la parcela aaa “Paraje de Cabeza Gorda” propiedad del Ayuntamiento, *“para la instalación de aparcamiento de camiones, con prioridad para vehículos del municipio de Loeches y campa de almacenaje de mercancías”*.

En la cláusula segunda del contrato se estipuló una renta mensual de 2.000 euros más el IVA correspondiente. Consta en la documentación examinada que la mercantil contratista entregó 50.000 euros a cuenta del alquiler mensual pactado. En virtud del contrato suscrito, la entidad contratista se obligaba a realizar todas las inversiones necesarias de adecuación de la parcela por un importe de 240.000 euros, que se estipuló se descontarían del precio de alquiler pactado hasta su amortización total (cláusula sexta del contrato).

Según la cláusula tercera del contrato el plazo de vigencia del arrendamiento se estableció en veinticinco años.

2. El 24 de febrero de 2014 un representante de la entidad contratista presenta un escrito en el Ayuntamiento Loeches en el que expone que en los últimos años han sufrido una importante bajada en la ocupación de la parcela aaa “Paraje de Cabeza Gorda” debido a la situación de inactividad

general, por lo que solicita que, por parte del Ayuntamiento, se acepte una revisión a la baja de la renta pactada en el contrato de arrendamiento correspondiente a la citada parcela.

3. El día 14 de marzo de 2014 la secretaria-interventora del Ayuntamiento de Loeches emite informe sobre la solicitud presentada. En el informe se indica que no ha sido tramitado ningún expediente para la adjudicación del contrato de arrendamiento, cuya copia se acompaña al escrito, así como que no existe resolución de ningún órgano municipal que lo contemple. Asimismo, señala que no consta informe alguno que avale el precio establecido en el arrendamiento ni documento que contemple la posibilidad de alteración del mismo.

El informe de la secretaria-interventora, con cita del artículo 62 apartados b) y e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), expone el procedimiento para la revisión de oficio de los actos de la Administración viciados de nulidad de pleno derecho. De esta manera menciona la necesidad del dictamen previo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y el posterior trámite de audiencia a los interesados. En cuanto a la competencia, cita la del Pleno municipal en contratos de duración superior a cuatro años.

4. Sin más tramitación, el día 17 de marzo de 2014 el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Loeches remite la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, en virtud del artículo 14.3 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- El artículo 53 de la ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), dispone que: *“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”*.

Por remisión, 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 (en adelante LRJAP-PAC), establece que:

“Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del 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 62.1.”

De este último precepto legal se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102.1 de la LRJ-PAC hace al Consejo de Estado *“u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”*, debe entenderse hecha al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley 6/2007, en cuyo artículo 13.1.f) se establece que: *“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre (...) 2.*

Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”.

En materia de procedimiento, además del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo que acabamos de citar, el artículo 102 no contempla un procedimiento específico por lo que habrá que estarse a las normas generales recogidas en el título VI de la LRJ-PAC. Estas normas generales determinan que el procedimiento comience con un acuerdo de inicio y 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 78 de la LRJ-PAC). 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 82 de la LRJ-PAC.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la LRJ-PAC, 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 según dispone el artículo 84 de la LRJ-PAC.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del Consejo 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.

En este caso se observa que el procedimiento es prácticamente inexistente, lo que nos impide entrar sobre el fondo del asunto. En efecto, no ha habido un acto de inicio del procedimiento propiamente dicho, trámite especialmente relevante en cuanto que en él debe plasmarse la fundamentación jurídica necesaria para basar la pretensión anulatoria, y concretarse la causa o causas de nulidad que se estiman concurrentes en el supuesto de hecho. Únicamente consta el informe de la secretaria-interventora, que solo desde una perspectiva ausente de todo formalismo podría considerarse acto de inicio del procedimiento.

Por otro lado, no se ha conferido el correspondiente trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento. En el informe de la secretaria-interventora del Ayuntamiento de Loeches se indica que una vez recibido el dictamen de este Consejo Consultivo, se conferirá trámite de audiencia a los interesados para que aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Sin embargo, la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo debe formularse una vez tramitado el procedimiento de revisión de oficio y previo a la resolución del mismo, debiendo remitirse a este órgano consultivo el expediente completo, incluidas las alegaciones y justificaciones formuladas por los interesados en el esencial trámite de audiencia, que debe ser posterior a la instrucción del procedimiento e inmediatamente anterior a la propuesta de resolución. El dictamen preceptivo del Consejo Consultivo se incardina en el procedimiento como el último trámite del mismo. Así resulta del preámbulo de la Ley 6/2007 que señala que:

“(…) la ayuda prestada por los órganos consultivos a la administración actuante tiene por objeto contribuir a la mejora de sus decisiones a las que han de aportar el reposo de la deliberación y la objetividad de una visión exenta de la urgencia de la actuación cotidiana. Los órganos consultivos no tienen por objeto controlar la actividad de las administraciones públicas sino contribuir a su perfeccionamiento en la fase previa de elaboración de la decisión.

Pero los órganos consultivos, en cuanto contribuyen a garantizar la legalidad y el acierto de la actuación administrativa, contribuyen también a la mejor protección de los derechos de los ciudadanos y a la consolidación de su posición jurídica”.

En el mismo sentido el artículo 3.4 del Reglamento Orgánico de este Consejo que dispone que *“los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo no podrán ser sometidos al informe posterior de ningún otro órgano o institución de la Comunidad de Madrid, de las entidades locales o de las universidades públicas”.*

Finalmente, como consecuencia de apuntada falta de tramitación de procedimiento, tampoco se ha formulado propuesta de resolución en los términos en que ésta viene siendo definida por este Consejo, es decir, aquella que se refiere a *“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”* (así nuestros dictámenes 584/11). Además, puesto que no se ha conferido trámite de audiencia a la empresa contratista, tampoco existe pronunciamiento sobre sus alegaciones. En este punto ya dijimos en nuestro Dictamen 742/11, de 21 de diciembre, que la propuesta de resolución *“debe pronunciarse como mínimo sobre dos extremos: valoración de las alegaciones presentadas por los interesados con expresión*

de las razones que abogarían por su estimación o, en su caso, desestimación y expresión de los fundamentos jurídicos en los que la Administración sustenta su planteamiento a favor de la nulidad radical del acto cuestionado”.

Conforme a lo expuesto, para que este Consejo Consultivo pueda cumplimentar su función consultiva se considera necesario que se tramite adecuadamente el procedimiento con audiencia de los interesados, y que, una vez formalizada la propuesta de resolución en los términos señalados, se remita a este Consejo para su dictamen preceptivo y vinculante.

Por último entendemos oportuno advertir a la Administración consultante que la competencia tanto para acordar el inicio del procedimiento de revisión como para resolver el mismo corresponde al Pleno del Ayuntamiento.

En este caso al tratarse de un contrato de duración superior a cuatro años (veinticinco años, según la cláusula tercera) es de competencia del Pleno municipal, a tenor de lo establecido en la legislación contractual, y, como ya dijimos en nuestro Dictamen 25/14, de 22 de enero, conforme a la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (LAL), corresponde a cada uno de los órganos municipales – pleno y alcalde –, *“la resolución de los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos en materias de su competencia”* (artículos 29.3.e) y 30.1.e) respectivamente).

Por otro lado, conforme se desprende de la interpretación sistemática de los artículos 69.1 de la LRJ-PAC (*“los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente...”*) y el artículo 102.3 de la misma ley, que atribuye al órgano competente para la revisión de oficio la facultad de acordar motivadamente *“la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados”*, la competencia para iniciar el

procedimiento de revisión de oficio corresponde al órgano competente para resolverlo, en este caso, el Pleno municipal.

Por lo anteriormente expuesto el Consejo Consultivo adopta el siguiente,

ACUERDO

Devolver la consulta formulada con su documentación, al no haberse iniciado el procedimiento de revisión de oficio por el órgano competente para su revisión, ni haberse tramitado el procedimiento establecido al efecto.

Madrid, 4 de junio de 2014

