

Dictamen nº: **230/17**
Consulta: **Alcalde de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **08.06.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 8 de junio de 2017, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento de 14 de enero de 2016 relativo al cambio de calificación jurídica de los inmuebles municipales situados en la calle Arroyo nº11 D.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de abril de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo del Ayuntamiento de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago, en relación al expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 178/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de

Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 8 de junio de 2017.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- El 3 de diciembre de 2015 el alcalde del Ayuntamiento de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago inició expediente para el cambio de uso y calificación jurídica del inmueble municipal sito en la calle Arroyo 11 D, de Gargantilla de Lozoya. En el documento de inicio se realiza la descripción del bien con indicación de su localización, referencia catastral, superficie, valor catastral e inscripción en el Registro de la Propiedad.

En cuanto a la justificación para el cambio de uso y calificación jurídica se indica que los bienes han sido utilizados por el Ayuntamiento como alojamientos turísticos y que *“en los últimos 15 años se han construido varios alojamientos turísticos con capacidad más que suficiente para cubrir la demanda, siendo las municipales una competencia que empeora las condiciones de los de gestión privada, por lo que la intervención municipal en este sector de la economía carece de justificación y de hecho podría considerarse impertinente”*. A lo dicho añade que *“ante la falta de subvenciones municipales que serían necesarias para consolidar la inversión en la residencia de mayores de Pinilla de Buitrago y en la adecuación estética de la Plaza de Carlos*

Ruiz, se hace preciso proceder a la venta de estos inmuebles, una vez se haya consolidado su situación como bien patrimonial”.

Por ello se concluye que se someterá al Pleno, en virtud de lo determinado en el artículo 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (en adelante, RBEL), *“la alteración de la calificación jurídica del bien citado que en la actualidad carece de uso público con el fin de obtener la calificación patrimonial y su posterior venta”*.

2.- El 30 de diciembre de 2015 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el inicio del expediente de alteración de la calificación jurídica del inmueble municipal situado en la calle Arroyo 11 D, de Gargantilla del Lozoya, que alberga los alojamientos turísticos municipales, para su calificación como bien patrimonial y su posterior venta. Mediante ese anuncio el expediente se sometía a información pública por el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de su publicación.

3.- El 14 de enero de 2016 el Pleno del Ayuntamiento de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago adoptó, con el voto favorable de cuatro concejales y la abstención de otros dos, el acuerdo de aprobar el cambio de calificación jurídica del inmueble municipal situado en la calle Arroyo 11 D, de Gargantilla de Lozoya, que alberga los alojamientos turísticos municipales, para su calificación como bien patrimonial y su posterior venta.

4.- El 31 de enero de 2016 el secretario-interventor del Ayuntamiento de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago emite certificado en el que detalla que durante el periodo de exposición al público no se ha presentado reclamación alguna.

5.- El día 28 de marzo de 2016 la directora general de Administración Local de la Comunidad de Madrid dirige un escrito al

Ayuntamiento de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago en relación “*con el expediente de autorización para la venta del inmueble sito en la calle Arroyo 11 D/ calle Poza de Arriba números 2 al 16 de esa localidad*”.

En el escrito se indica que respecto a la previa desafectación de los inmuebles objeto de la solicitud de autorización para su posterior venta, de la documentación remitida por la Corporación Municipal se constata que el 1 de octubre de 2014 se firmó un contrato de servicio público de explotación de cuatro módulos de dos alojamientos turísticos cada uno, ubicados en la calle Poza de Arriba números 2 al 16 con una duración de tres años, por lo que el referido contrato finalizaría el 1 de octubre de 2017. Asimismo, según certificado emitido por el secretario del Ayuntamiento, se determina que son los mismos bienes para los que se solicita autorización para su posterior venta. En el escrito se indica que dado que no hay constancia de que se haya resuelto el contrato de servicio público de explotación de los alojamientos turísticos de referencia, así como el escrito de 13 de febrero de 2016 firmado por el alcalde, en el que se manifiesta que “*el inmueble se encuentra ocupado para su explotación y que en caso de que se autorice la venta, el Ayuntamiento tiene intención de expropiar el derecho o llegar a un acuerdo con el adjudicatario para liberarlo*”, se deduce que sigue vigente el contrato de servicio público de explotación de los alojamientos turísticos que ahora se pretenden vender.

El escrito concluye indicando que no procede autorizar una venta de un bien (alojamientos turísticos) que continua afecto a un servicio público, ya que por ello sigue teniendo la consideración de bien de dominio público, y no patrimonial. Añade que “*sería aconsejable anular el Acuerdo Plenario de 14 de enero de 2016 ya que en él se aprobó el cambio de la calificación jurídica de un bien inmueble que continuaba afecto a un servicio público*”.

6.- El 6 de abril de 2016 se registró de entrada en la Dirección General de Administración Local un escrito del alcalde-presidente del Ayuntamiento de Gargantilla de Lozoya y Pinilla de Buitrago adjuntando un escrito que dice firmado por el representante de la empresa adjudicataria de la explotación de los alojamientos turísticos en el que acepta la rescisión del contrato con una compensación económica de 12.000 euros.

7.- El 8 de abril de 2016 se registró de entrada en la Dirección General de Administración Local un escrito firmado por el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago, en el que expone que no procedería a vender en ningún caso el inmueble sin antes haber resuelto el contrato de servicio público, sino que se trata de que se permita al Ayuntamiento proceder a convocar el concurso con las restricciones que sean precisas, como el hecho de la necesaria resolución del contrato citado o las condiciones que se consideren, con el fin de que el municipio intente liberarse de inmuebles que están suponiendo una carga clamorosa para el erario público municipal. En el escrito se ruega a la directora general de Administración Local que reconsidere su postura y permita al Ayuntamiento convocar el concurso con todas las garantías precisas, en la seguridad de que si hubiera ofertas, y por lo tanto pudiera venderse, en todo caso, y con carácter previo se procedería a la resolución del contrato del servicio público, pues de otra forma, se obliga a resolver un contrato sin que se tenga la seguridad de que se van a conseguir ofertas para la venta del inmueble, minorando de esta forma, no solo los ingresos de la prestación del servicio sino también debiendo haber pagado la indemnización que por resolución anticipada del contrato se demanda.

8.- El 2 de septiembre de 2016 se registró de entrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid un escrito

firmado por el secretario municipal en el que se solicitaba el dictamen preceptivo de este órgano consultivo en relación con el expediente tramitado para la anulación del Acuerdo de 14 de enero de 2016, si bien se solicitó el complemento del expediente puesto que se consideró que faltaba la documentación necesaria para que la Comisión Jurídica Asesora pudiera emitir su dictamen preceptivo.

9.- El 30 de septiembre de 2016 tuvo entrada en la Comisión Jurídica Asesora el expediente procedente del Ayuntamiento de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago remitido por conducto de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio. En dicho expediente consta, además de la documentación anteriormente reseñada, los siguientes documentos:

-Propuesta de resolución de 15 de septiembre de 2016 firmada por el alcalde-presidente de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago en la que se indica que el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 9 de agosto de 2016 valoró la propuesta de anulación del acuerdo de 14 de enero de 2016, tras exponer el alcalde los motivos de dicha anulación que tenían que ver con la necesidad de resolver previamente el contrato de servicio de explotación de los ocho alojamientos turísticos. Según la propuesta, con el voto a favor de tres concejales y la abstención de otros tres, el Pleno acordó anular el acuerdo de 14 de enero de 2016. La propuesta de 15 de septiembre de 2016 indica que el acuerdo de 9 de agosto de 2016 debe considerarse una propuesta que deberá convalidarse o ratificarse una vez emitido el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

- Informe de 15 de septiembre de 2016 del alcalde-presidente e informe de la misma fecha del secretario-interventor municipal, ambos en el sentido de señalar que, a su juicio, no existe interesado legítimo alguno afectado por la anulación del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento el 14 de enero de 2016.

10.- El 20 de octubre de 2016 el pleno de la Comisión Jurídica Asesora aprobó el Acuerdo 7/16. En dicho Acuerdo se consideró que el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento para la revisión de oficio del acuerdo municipal de 14 de enero de 2016 era prácticamente inexistente porque no existía propiamente acuerdo de inicio ni actuaciones instructoras, no se había conferido trámite de audiencia y la propuesta de resolución no reunía los requisitos necesarios para el pronunciamiento de esta Comisión Jurídica Asesora sobre la nulidad del acuerdo. Además se indicó que el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora debía ser previo a la adopción del Acuerdo por el Pleno municipal y que su omisión no era susceptible de subsanación, recogiendo la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid plasmada, entre otros, en el Dictamen 574/13, que se citaba expresamente. Por ello se acordó devolver el expediente para que el procedimiento de revisión de oficio se tramitara en debida forma.

11.- Una vez notificado al Ayuntamiento el Acuerdo 7/2016, el alcalde de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago firmó el Decreto de 22 de octubre de 2016 por el que ordenaba se procediese de conformidad con lo establecido en la consideración de derecho segunda del Acuerdo.

12.- El 22 de octubre de 2016 emitió informe el secretario-interventor del Ayuntamiento en el que indicaba la forma de proceder para la revisión de oficio del Acuerdo municipal de 14 de enero de 2016 en cumplimiento de lo acordado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

13.- El 4 de noviembre de 2016 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el anuncio sobre la revisión de oficio del acuerdo municipal de 14 de enero de 2016 para que cualquier interesado pudiera formular alegaciones durante el plazo de un mes contado desde el siguiente al de la publicación.

El 5 de diciembre de 2016 el secretario-interventor con el visto bueno del alcalde certifica que durante el periodo de exposición al público no se había presentado alegación alguna en relación con el expediente de revisión de oficio.

14.- Consta en el expediente que conferido trámite de audiencia a la empresa titular del contrato de explotación de los alojamientos turísticos municipales, ésta formuló alegaciones el 9 de diciembre de 2016 en las que indica que no tiene ningún inconveniente en que se anule el acuerdo municipal y que continuará cumpliendo el contrato hasta la fecha de su resolución en octubre de 2017.

15.- Finalmente el 12 de diciembre de 2016 el alcalde-presidente de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago formula propuesta de resolución, en la que, tras dar cuenta de la tramitación del procedimiento de revisión de oficio que considera iniciado el 22 de octubre de 2016, y considerando que el Pleno del Ayuntamiento adoptó el Acuerdo de 9 de agosto de 2016 por el que se anulaba el Acuerdo de 14 de enero de 2016, que dice *“carecía del informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora y que podría convalidarse”*, propone anular el Acuerdo de 14 de enero de 2016, por aplicación del artículo 62.1.g) de la LRJ-PAC en relación con los artículos 79 y siguientes de la LBRL que impiden que los bienes de dominio público se enajenen.

16.- Remitido el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora, el Pleno de este órgano consultivo aprobó el Acuerdo 2/17, de 26 de enero, por el que procedió a devolver la consulta formulada con su documentación, para que el Ayuntamiento de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago clarificara si el Acuerdo de 9 de agosto de 2016 era considerado un acto iniciador del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 14 de enero de 2016, por lo que en ese caso el procedimiento debería considerarse caducado, y en consecuencia debería dictarse una resolución declarando la caducidad y ordenando

el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de poder iniciar un nuevo procedimiento de revisión. En otro caso, esto es, que se considerara que el Acuerdo del Pleno municipal de 9 de agosto de 2016 puso fin al procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 14 de enero de 2016 y por tanto anuló el mencionado acuerdo, se consideró que sería nulo de pleno derecho, por lo que debería procederse a la revisión de oficio del Acuerdo de 9 de agosto de 2016 antes de iniciar un nuevo procedimiento de revisión del reiterado Acuerdo de 14 de enero de 2016.

TERCERO.- 1.- Una vez recibido el Acuerdo 2/17 de esta Comisión Jurídica Asesora, el Pleno municipal en sesión celebrada el día 18 de febrero de 2017 adoptó el siguiente acuerdo:

“En relación con el acuerdo del pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de enero de 2017, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago a través del consejero de medio ambiente, Administración Local y Ordenación del territorio, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento de 14 de enero de 2016 relativo al cambio de calificación jurídica de los inmuebles municipales situados en la calle Arroyo 11 D.

Primero. Considerar el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 9 de agosto de 2016 un acto iniciador del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo del pleno del Ayuntamiento de 14 de enero de 2016, de aprobar el cambio de calificación jurídica del inmueble municipal situado en la calle Arroyo 11 D de Gargantilla del Lozoya, que alberga los alojamientos turísticos municipales para su calificación como bien patrimonial y su posterior venta.

Segundo. Considerar caducado el procedimiento iniciado el 9 de agosto de 2016.

Tercero. Proceder al archivo de las actuaciones”.

2.- En la misma fecha 18 de febrero de 2017, el Pleno del Ayuntamiento de Gargantilla de Lozoya y Pinilla de Buitrago acordó iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 14 de enero de 2016 relativo al cambio de calificación jurídica de los inmuebles municipales situados en la calle Arroyo 11 D.

3.- El 3 de marzo de 2017 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el anuncio sobre la revisión de oficio del acuerdo municipal de 14 de enero de 2016 para que cualquier interesado pudiera formular alegaciones durante el plazo de un mes contado desde el siguiente al de la publicación.

El 5 de abril de 2017 el secretario-interventor con el visto bueno del alcalde certifica que durante el periodo de exposición al público no se había presentado alegación alguna en relación con el expediente de revisión de oficio.

4.- Consta en el expediente que conferido trámite de audiencia a la empresa titular del contrato de explotación de los alojamientos turísticos municipales, ésta formuló alegaciones el 7 de abril de 2017 en las que como en los escritos anteriores señala que no tiene ningún inconveniente en que se anule el acuerdo municipal y que continuará cumpliendo el contrato hasta la fecha de su resolución en octubre de 2017.

5.- Finalmente, el 10 de abril de 2017 se formula propuesta de resolución en la que considerando que “*el Ayuntamiento puede haber incumplido lo establecido en el artículo 62.1 apartado G de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las*

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con lo establecido en el artículo 79 y siguientes de la Ley Básica de Régimen Local que impiden que los bienes de dominio o servicio público se enajenen, y pudiendo integrarse en este precepto legal todos aquellos actos preparatorios para la venta del bien inmueble destinado al servicio público”, se propone la anulación del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en su sesión de 14 de enero de 2016, de alteración de la calificación jurídica del inmueble municipal situado en la calle Arroyo, número 11 d, también denominado calle Poza de Arriba, números 2 al 16, de Gargantilla del Lozoya, por la permanencia del contrato del servicio de explotación de los alojamientos turísticos de este inmueble, toda vez que el citado contrato finaliza en octubre de 2017.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid debe emitir dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en los siguientes asuntos: “f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”. A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, tal y como preceptúa el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

Por lo que hace a las entidades locales, el artículo 53 de la 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, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), de aplicación a este procedimiento según su fecha de inicio, 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 102.2 de la LRJ-PAC y el artículo 106.1 de la LPAC hacen al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDA.- Previamente al examen de fondo del asunto, debe plantearse el cumplimiento de los requisitos de plazo y procedimiento en la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, la actual LPAC, de igual modo que la LRJ-PAC, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar el carácter preceptivo del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda como antes dijimos.

Aunque no lo establezca expresamente el artículo 106 de la LPAC (como tampoco lo hacía el 102 de la LRJ-PAC), se impone la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que impone darles vista del expediente a fin de

que puedan realizar alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

En este caso se ha conferido el trámite de audiencia a la empresa titular del contrato de explotación de los alojamientos turísticos municipales, que no ha manifestado ninguna objeción a la revisión de oficio que se pretende por el Ayuntamiento consultante, y se ha sometido el procedimiento al trámite de información pública mediante la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, sin que hayan formulado alegaciones, según certifica el secretario-interventor municipal con el visto bueno del alcalde.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora 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 con la motivación que exige el artículo 35.1.b) de la LPAC. En este caso se ha redactado la propuesta de resolución en los términos expresados en los antecedentes de hecho de este dictamen y que analizaremos a continuación.

En cuanto al plazo máximo para resolver, al haberse iniciado de oficio la revisión del acto, el procedimiento está sometido a un plazo de caducidad, pues a tenor de lo estipulado en el artículo 106.5 de la LPAC *“cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo”*.

En este caso el procedimiento se inició el día 18 de febrero de 2017 por lo que a la fecha de la emisión del dictamen por esta Comisión Jurídica Asesora no estaría caducado.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical, por cualquiera de las causas que establece el artículo 47 de la LPAC, con idéntico contenido que el artículo 62.1 de la LRJ-PAC. Esta Comisión Jurídica Asesora, como ya hiciera el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ha sostenido reiteradamente en sus dictámenes, que el punto de partida inexcusable, es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

La nulidad absoluta constituye el grado máximo de invalidez de los actos administrativos, reservada para aquellos supuestos en los que la legalidad se ha visto vulnerada de manera grave, de modo que las situaciones excepcionales en que ha de ser apreciada deben ser analizadas con suma cautela y prudencia, tratando de coherenciar dos principios básicos, el de seguridad jurídica y el de legalidad.

En el caso examinado, según resulta de la documentación remitida, el Ayuntamiento de Gargantilla de Lozoya y Pinilla de Buitrago tramitó un procedimiento para la alteración de la calificación jurídica de los inmuebles municipales que venían siendo utilizados como alojamientos turísticos con el objetivo de proceder a su venta. El mencionado procedimiento culminó con el acuerdo de 14 de enero de 2016, cuya revisión se pretende, por el que el Pleno municipal, aprobó la alteración de la calificación jurídica de los citados inmuebles “*para*

su calificación como bien patrimonial y su posterior venta". Resulta del expediente que sobre los referidos inmuebles municipales el Ayuntamiento tiene adjudicado un contrato de gestión de servicio público para la explotación como alojamientos turísticos que finaliza el 1 de octubre de 2017. Por otro lado, de la documentación examinada se infiere que tras el acuerdo de 14 de enero de 2016, el Ayuntamiento solicitó autorización para la venta de los inmuebles a la Comunidad de Madrid (Dirección General de Administración Local) que le fue denegada pues se consideró que, estando vigente el mencionado contrato, los bienes seguían ostentando la consideración de demaniales y, en consecuencia, eran inalienables.

El Ayuntamiento consultante pretende la revisión del acuerdo de 14 de enero de 2016 al amparo de lo establecido en el artículo 62.1 apartado g) de la LRJ-PAC, de idéntico contenido al artículo 47.1 g) de la LPAC, precepto actualmente vigente, (*"Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal"*), en relación con los artículos 79 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local, pues, según se dice en la propuesta de resolución, dichos preceptos *"impiden que los bienes de dominio o servicio público se enajenen"*.

Procede pues analizar si el acuerdo de 14 de enero de 2016 incurre en la causa de nulidad invocada por el Ayuntamiento consultante.

Con carácter previo cabe señalar que la causa de nulidad invocada se configura como una cláusula residual en la que tienen cabida los supuestos de nulidad de pleno derecho que estén específicamente contemplados en normas legales. Como ejemplo podemos citar el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de

noviembre, que menciona expresamente como causas de nulidad de derecho administrativo, entre otras, la falta de capacidad de obrar o de solvencia económica, financiera, técnica o profesional, debidamente acreditada, del adjudicatario o la carencia o insuficiencia de crédito.

En este caso, al margen de que los preceptos invocados de la LBRL no contemplan expresamente la nulidad radical que se postula por la Administración consultante, que como hemos dicho, es el presupuesto para la aplicación de la causa de nulidad que se pretende por el Ayuntamiento, entiende este Comisión Jurídica Asesora que aunque así fuera, no incurre el acuerdo de 14 de enero de 2016 en la pretendida vulneración del principio de inalienabilidad de los bienes de dominio público que se invoca por la Administración Local consultante, pues consideramos que se están confundiendo dos procedimientos distintos: la alteración de la calificación jurídica de los inmuebles municipales y la enajenación de los mismos.

En efecto, como es sabido, el artículo 79 de la LBRL al referirse al patrimonio de las Entidades locales distingue entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales, definiendo los primeros como aquellos destinados a un uso o servicio público. El art. 80 de la LBRL determina que los bienes de dominio público, en lo que aquí interesa, son inalienables, lo que lleva aparejado que la Administración titular del bien no puede disponer del mismo mientras esté afectado a un fin o servicio público, lo que impide en consecuencia y forma absoluta su enajenación sin desafectación previa. El art. 81 del mismo texto legal contempla precisamente la alteración de la calificación jurídica de los bienes previa tramitación de expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad (apartado 1), sin perjuicio de aquellos supuestos en los que se produce la alteración automática por las causas señaladas en el apartado 2 de este mismo precepto.

El desarrollo normativo del régimen de los bienes de las Entidades Locales se contempla en el citado Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, cuyo art. 8 regula el procedimiento para proceder a la alteración de la calificación jurídica de los bienes. Según este artículo la alteración de la calificación jurídica de los bienes requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad, debiendo ser resuelto, previa información pública durante un mes, por la Corporación Local respectiva, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

En este caso, como hemos expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen, el Ayuntamiento consultante pretende enajenar los inmuebles municipales controvertidos lo que exige como paso previo la desafectación de los mismos. Por ello tramitó el procedimiento previsto en el artículo 8 del RBELL para la alteración de la calificación jurídica de los bienes. Como hemos visto, el procedimiento tramitado se ajustó a las previsiones del citado artículo, habiéndose cumplido con el trámite de información pública y aprobación del acuerdo cuya revisión se pretende por el Pleno de la Corporación con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros (artículo 8.2 del RBELL).

No obstante cabría objetar al procedimiento tramitado que el acuerdo se adoptó antes de que hubiera transcurrido el plazo de alegaciones previsto, pues según resulta del expediente el 30 de diciembre de 2015 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el expediente de alteración de la calificación jurídica de los inmuebles municipales, confiriendo un plazo de un mes para alegaciones, si bien el acuerdo del Pleno se adoptó el 14 de enero de 2016, por tanto antes de transcurrido el plazo del mes otorgado.

En relación con lo que acabamos de exponer cabe señalar que el artículo 47.1.e) de la LPAC, sanciona con nulidad de pleno derecho los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido y de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, si bien no todo defecto o vicio procedimental genera el efecto antedicho. Como hemos señalado reiteradamente en nuestros dictámenes, haciéndonos eco de la jurisprudencia, sólo la omisión "*total y absoluta*" del procedimiento legalmente establecido, o la vulneración de las "*normas esenciales*" precisas para la formación de la voluntad en un órgano colegiado, comportan la nulidad radical del acto, habiéndose postulado por la jurisprudencia cautela y prudencia en la ponderación del defecto de tramitación invocado, pues como dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de septiembre de 2016 (recurso 507/2014) "*al afirmarse un vicio procedimental o de forma, no puede perderse de vista que las formalidades no constituyen un valor en sí mismas y la sanción de nulidad de pleno derecho sólo se justifica por los males que pueda remediar y las injusticias que pueda evitar pues la misma no está referida, en absoluto, a los ritos*".

En este caso no cabe duda de que si bien el dictado del acuerdo antes de transcurrido el plazo de alegaciones es una irregularidad procedural, no determina ni supone una completa ausencia del procedimiento, sino que a lo sumo podría determinar la anulabilidad al amparo de lo establecido en el artículo 63.2 de la LRJ-PAC (actualmente artículo 48.2 de la LPAC) cuando la omisión haya supuesto una real y efectiva merma de garantías, lo que no acontece en el caso que nos ocupa pues según el certificado del secretario del Ayuntamiento expedido el 31 de enero de 2016, una vez concluido el plazo de un mes se constató que no se habían formulado alegaciones que hubieran debido ser tenidas en cuenta para el dictado del acuerdo. Además la anulación llevaría consigo la retroacción de actuaciones al

momento en que el vicio se produjo, y como recuerda la citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de septiembre de 2016 “*no es procedente una anulación de actuaciones cuando esté claro que subsanado el defecto, se habrá de abocar en idéntico resultado*”.

Así las cosas, cumplidos los trámites del procedimiento para la desafectación que culmina con el acuerdo de 14 de enero de 2016, la vigencia del contrato de gestión de servicio público no implica que el acuerdo cuya revisión se pretende sea nulo, pues por sí mismo no vulnera el principio de inalienabilidad de los bienes de dominio público, ya que con el acuerdo no se procede a la enajenación de los bienes, que se producirá en un momento posterior en el cual sí será preciso que el bien haya adquirido el carácter de patrimonial.

En este caso lo que ha ocurrido es que la desafectación no se ha hecho efectiva por la vigencia del contrato de gestión de servicio público y en consecuencia por no haberse producido la recepción formal de los inmuebles, conforme a lo que establece el artículo 8.3 del RBELL, según el cual “*en cualquier caso, la incorporación al patrimonio de la Entidad local de los bienes desafectados, incluso cuando procedan de deslinde de dominio público, no se entenderá efectuada hasta la recepción formal por el órgano competente de la Corporación de los bienes que se trate, y en tanto la misma no tenga lugar seguirán teniendo aquéllos el carácter de dominio público*”.

En este caso la recepción formal de los bienes no ha tenido lugar por la vigencia del contrato de gestión de servicio público y los inmuebles continúan teniendo el carácter de dominio público por lo que no se podría proceder sin más trámite a su enajenación.

En este punto cabe recordar que el artículo 113 del RBELL señala que “*antes de iniciarse los trámites conducentes a la enajenación del*

inmueble se procederá a depurar la situación física y jurídica del mismo, practicándose su deslinde si fuese necesario, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si no lo estuviese”.

El Tribunal Supremo ha delimitado el alcance que debe ofrecerse al concepto de “depuración de la situación física y jurídica”. Así la Sentencia de 23 de noviembre de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (recurso 1440/2009) señala que “*la depuración de la situación de los inmuebles objeto de transmisión no es un trámite destinado a salvaguardar los intereses exclusivamente particulares de los futuros adquirentes, sino una manifestación del principio rector de la gestión de los bienes patrimoniales de cualquier Administración consistentes en la eficiencia económica en su explotación y la mejor satisfacción del interés general, principio cuyo cumplimiento obliga a clarificar cualquier situación que pueda afectar a la enajenación del inmueble tanto desde el punto de vista meramente físico como jurídico, evitando de esta manera no sólo la frustración de las expectativas del adquirente, sino eventuales litigios contra la Administración, entre otras consecuencias*”. De esta manera concreta que “*la depuración de la situación física es la actividad encaminada a identificar el bien en sus elementos esenciales, como la superficie, linderos y demás circunstancias relevantes. El deslinde sólo constituye uno de los diferentes medios que pueden aplicarse a esta finalidad, aunque sin duda el más significativo y dotado de un procedimiento específico. Su cita en el artículo 136 ha de considerarse, por tanto, de carácter meramente ejemplificativo*”. Por lo que se refiere a la depuración de la situación jurídica, la sentencia indica que “*está destinada a definir todas las circunstancias de tal naturaleza que pueden afectar al derecho de dominio. Entre éstas se halla la falta de inscripción del inmueble, pero, con evidencia, también la existencia de errores en esa inscripción y de cargas o derechos de terceros*”.

Aplicando esta doctrina, la Sentencia de 29 de abril de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (recurso 1205/2008) indica que *“la depuración de la situación física y jurídica que menciona el precepto, obligaba a clarificar cualquier situación que pueda afectar a la enajenación del inmueble, como sería la subsistencia de una carga o contrato que afecte al mismo”*. En parecidos términos la Sentencia de 25 de octubre de 2010 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón cuando señala que *“las operaciones de deslinde e inscripción en el Registro de la Propiedad, a las que se refiere el referido artículo (artículo 113 del RBELL), no son las únicas que el Ayuntamiento debe llevar a cabo, sino que la depuración de la situación física y jurídica que menciona el precepto, obliga a clarificar cualquier situación que pueda afectar a la enajenación del inmueble, como sería la subsistencia de una carga o contrato que afecte al mismo”*.

Conforme a lo expuesto, la falta de resolución del contrato de gestión de servicio público relativo a los alojamientos turísticos no vicia de nulidad el acuerdo de 14 de enero de 2016 en virtud del principio de inalienabilidad de los bienes de dominio público invocado como infringido por la Administración consultante, pues dicho acuerdo no lleva implícita la enajenación de los inmuebles. En este caso dicha falta de resolución del contrato implica que la desafectación no se haya hecho efectiva, por lo que en tanto la misma no se produzca, los inmuebles seguirán ostentando la condición de demaniales y no podrán iniciarse los trámites para su enajenación, conforme al procedimiento previsto en los artículos 109 y siguientes del RBELL.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio del Acuerdo de 14 de enero de 2016 del Ayuntamiento de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago relativo al cambio de calificación jurídica de los inmuebles municipales situados en la calle Arroyo nº11 D.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá 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 8 de junio de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 230/17

Sr. Alcalde de Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago
C/ Carretas, 34 – 28739 Gargantilla del Lozoya