



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 406/2013

(Sección 1ª)

La Laguna, a 19 de noviembre de 2013.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Antigua en relación con la *Propuesta de Resolución de la revisión de oficio de los Acuerdos adoptados en sesiones celebradas el 25 de septiembre de 2006, por el que se autorizaba la permuta propuesta por J.C.B.C., relativa a la parcela Q de la 1ª fase de la Urbanización E.C. por un edificio administrativo a construir en la parcela C-5 de la misma Urbanización; el 8 de junio de 2001, por el se aprobaba y rectificaba el convenio de aportaciones y ejecución de obras de infraestructura general suscrito entre el Ayuntamiento de Antigua y la entidad I.C., S.A., el 28 de junio de 1988; el 8 de junio de 2001, por el que se rectificaba la permuta anteriormente señalada; y de 12 de enero de 2007, por el que se convalidaba la permuta (EXP. 420/2013 RO)*.*

FUNDAMENTOS

I

El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Excm. Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Antigua, es la propuesta de resolución formulada en el procedimiento de revisión de oficio de los siguientes cuatro Acuerdos del Pleno de la Corporación:

1) Acuerdo de 25 de septiembre de 1996, por el que se autorizaba la permuta propuesta por J.C.B.C. relativa a la parcela Q de la fase de la Urbanización E.C. por un edificio administrativo a construir en la parcela C-5 de la misma Urbanización.

2) Acuerdo de 8 de junio de 2001, por el que se aprobaba y rectificaba el convenio de aportaciones y ejecución de obras de infraestructura general suscrito el 28 de junio de 1988 entre el Ayuntamiento y la entidad I.C., S.A.

* **PONENTE:** Sr. Lorenzo Tejera.

3) Acuerdo de 8 de junio de 2001, por el que se ratificaba la permuta anteriormente mencionada.

4) Acuerdo de 12 de enero de 2007, por el que se convalidaba la permuta.

2. La preceptividad del Dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación el primer precepto citado con los arts. 102.1, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) y 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

3. Los Acuerdos que se pretenden revisar, por provenir del Pleno del Ayuntamiento, han puesto fin a la vía administrativa, por cuya razón pueden ser objeto de revisión de oficio (art. 102. 1 LRJAP-PAC en relación con el art. 52.2,a LRBRL).

4. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que obstan a un Dictamen de fondo.

II

1. Los antecedentes se pueden sintetizar así:

a) La sociedad anónima I.C., S.A. (luego absorbida por G.T.B., S.L.) el 28 de junio de 1988 suscribió un convenio con el Ayuntamiento por el cual le donaba una parcela (denominada H y luego Q) de 1.650 m² en la 1ª fase de la Urbanización de E.C. y se comprometía a financiar con treinta millones de pesetas (180.303,63 euros) la construcción de un edificio administrativo municipal sobre esa parcela. La causa de este convenio era colaborar en la financiación de las obras de infraestructura general del Plan General de Ordenación Urbana en la proporción que le correspondía a los terrenos propiedad de la mercantil afectados favorablemente por la Revisión del Plan. I.C., S.A. entregó los treinta millones al Ayuntamiento.

b) El Pleno del Ayuntamiento el 25 de septiembre de 1996 aceptó la oferta de J.C.B.C., que actuaba en nombre de la sociedad limitada en proceso de constitución denominada I.C.D., S.L., de permutar la parcela Q por un edificio administrativo municipal a construir en la parcela C-5 de la Urbanización de E.C. La permuta se haría efectiva cuando el edificio estuviera inscrito en el Registro de la Propiedad. El plazo para la construcción del edificio y la realización de la permuta se fijó en un

año. Sobre la parcela C-5 la mercantil levantó a su costa un edificio administrativo de dos plantas con una superficie construida total de 201,40 metros cuadrados distribuidos a razón de 100 metros cuadrados por planta. Desde el año 1997 el Ayuntamiento viene utilizando el edificio.

c) El 31 de octubre de 1996, en cumplimiento del art. 109.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, RBEL (aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio) la Administración autonómica recibió del Ayuntamiento el expediente relativo a la permuta. La Administración autonómica solicitó al Ayuntamiento que completara el expediente el 15 de noviembre de 1996, el 23 de noviembre de 2001, el 19 de septiembre de 2005 y el 8 de octubre de 2010. No fue hasta el 12 de noviembre de 2010 cuando el Ayuntamiento envió la documentación acreditativa de que se habían cumplido todos los requisitos legales. Esa documentación que requería la Administración autonómica consistía en la valoración técnica de los bienes que se permutaban, calificación jurídica de su naturaleza de patrimoniales, inscripción en el Registro de la Propiedad a nombre del Ayuntamiento de la parcela que se permutaba, justificación de la necesidad de la permuta, informe de la Intervención sobre el importe al que ascendían los recursos ordinarios del presupuesto de la Corporación correspondiente al año de la permuta e informe de la Secretaría.

d) El 15 de junio de 2001 se elevó a público el convenio de aportaciones y ejecución de obras de infraestructuras general entre el Ayuntamiento e I.C., S.A. y por ende la cesión de la parcela Q (finca registral n1 9.136) al Ayuntamiento.

e) El mismo día se elevó a pública la permuta entre el Ayuntamiento e I.C.D., S.L. de la parcela Q, valorada en 12.645.000 pesetas (75.967,42 euros), por el local comercial (...) del centro comercial de igual valor construido sobre la finca resultante de la agrupación de las parcelas C-3, C-4 y C-5 del PGOU de Antigua.

f) El Registrador de la Propiedad, por nota de calificación de 5 de mayo de 2004, suspendió la inscripción de la escritura de permuta entre el Ayuntamiento e I.C.D., S.L. porque la finca 9.136 (la parcela Q) no estaba inscrita a nombre del Ayuntamiento y porque no se acreditaba la apertura del procedimiento previo que determinara la necesidad de la permuta y la valoración de los bienes.

g) El Ayuntamiento procedió entonces a inscribir la finca 9.136 (la parcela Q) a su nombre en el Registro de la Propiedad y a tramitar el procedimiento exigido por el art. 112.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, RBEL (aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio). Así, se libró informe acreditativo de la

naturaleza patrimonial de la parcela Q (finca registral nº 9.136), informe técnico justificando la necesidad de la existencia de una Tenencia de Alcaldía y oficina de la Policía Local en el núcleo urbano El Castillo-Caleta de Fuste, que el edificio estaba construido y ocupado por la Tenencia de Alcaldía desde su apertura, el informe de Intervención acreditativo de que la suma de los recursos ordinarios (capítulos 1, 3, 4 y 5) del presupuesto municipal del ejercicio del año 1996 ascendía a 313.300.000 de pesetas (1.882.970,92 euros), con lo cual se acreditaba que el valor de la parcela Q (finca registral 9.136) no excedía del 25% de esos recursos y por tanto no era necesaria la autorización de la Administración autonómica a la permuta, y el correspondiente informe jurídico.

h) El Pleno del Ayuntamiento el 12 de enero de 2007 acordó:

“Convalidar, asumiendo los informes municipales evacuados al efecto y transcritos literalmente en el presente acuerdo, la permuta aprobada mediante acuerdo adoptado por el Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el día 25 de septiembre de 1996 -ratificado posteriormente mediante acuerdo del Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el 8 de junio de 2001-, en virtud del cual el Ayuntamiento de Antigua cede a J.C.B.C., en representación de la Entidad I.C.D., S.L., la parcela de titularidad municipal señalada con la letra Q, sita en la 1a Fase de la Urbanización E.C., con una superficie de 1.663 m², permutando dicha parcela con la señalada con la letra C-5 de la Urbanización E.C., propiedad de I.C.D., S.L. en la que se encuentra edificado actualmente un inmueble destinado a usos administrativos de carácter municipal. (...)”.

i) Por Resolución nº 490/2010, de 26 de noviembre de 2010, del Viceconsejero de Administración Pública la Administración autonómica, se constató el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para la permuta de bienes patrimoniales municipales y se dio por enterada de la permuta realizada por el Ayuntamiento mediante acuerdo del Pleno de 25 de septiembre de 1996, ratificada mediante el acuerdo plenario de 8 de junio de 2001 y convalidado mediante acuerdo plenario de 12 de enero de 2007.

III

1. En principio, el objeto de la revisión de oficio son los acuerdos plenarios en cuestión, y el parámetro con el que se ha de medir su validez está constituido únicamente por las normas vigentes a la fecha de dictarse y que regulaban el procedimiento para su elaboración y predeterminaban su contenido. Esto implica que cuestiones tales como la carencia de licencia de obras del edificio que adquirió el

Ayuntamiento por la permuta o las discordancias entre la escritura por la que se elevó a documento público y la realidad material y por ende las discordancias entre la inscripción registral de dicho edificio y la realidad física son ajenas a la apreciación de la validez de los mencionados acuerdos plenarios que aprobaron la permuta. La cuestión de la carencia de licencia de obras es una cuestión de legalidad urbanística de la ejecución de las obras del edificio administrativo municipal que no incide en la validez o invalidez de los acuerdos plenarios. La discordancia entre la inscripción registral y la realidad física tampoco. Esta es una cuestión relativa a cómo se instrumentó la permuta, no una cuestión concerniente a la validez de los acuerdos plenarios que aprobaron la permuta. Las inexactitudes contenidas en la escritura pública que la documentó y por ende de su inscripción registral es una cuestión para la cual la legislación hipotecaria proporciona los medios para rectificarlas.

2. La parte dispositiva de la propuesta de resolución dice así en sus dos primeros apartados:

“1º.- Declarar la nulidad de pleno derecho de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento Pleno en sesiones celebradas el 25 de septiembre de 1996, por el que se autorizaba la permuta propuesta por J.C.B.C. relativa a la parcela Q de la fase de la Urbanización E.C. por un edificio administrativo a construir en la parcela C-5 de la misma Urbanización; el 8 de junio de 2001, por el que se aprobaba y rectificaba el convenio de aportaciones y ejecución de obras de infraestructura general suscrito entre este Ayuntamiento y la entidad I.C., S.A. el 28 de junio de 1988; el 8 de junio de 2001, por el que se ratificaba la permuta anteriormente señalada; y de 12 de enero de 2007, por el que se convalidaba la permuta, todo ello con arreglo a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 3011992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2º.- Desestimar las solicitudes de indemnización formuladas por las entidades I.C.D., S.L. y G.T.B., S.L. por los motivos que se hacen constar en el cuerpo de este escrito”.

Esta declaración de nulidad de esos cuatro acuerdos plenarios no se fundamenta jurídicamente en la Propuesta de Resolución, la cual no menciona ninguno de los motivos de nulidad que justifican tal pronunciamiento ni hace razonamiento alguno respecto a por qué esos acuerdos están viciados de nulidad. Meramente se limita a argumentar por qué deben ser desestimadas las pretensiones resarcitorias de las dos

sociedades mercantiles interesadas para el caso de que sea declarada la nulidad de los acuerdos.

Para identificar los motivos de nulidad hay que acudir al acuerdo plenario de 23 de junio de 2013 por el que se inicia la revisión de oficio.

3. Allí, respecto al acuerdo plenario de 25 de septiembre de 1986, se sostiene que adolece de nulidad por lo siguiente:

“(...) el artículo 62.1.c) de la LRJAP-PAC incluye, dentro de las causas de nulidad de pleno derecho, los actos de las Administraciones públicas «que tengan un contenido imposible». El edificio administrativo a adquirir por el Ayuntamiento mediante la permuta no existía en el momento de la permuta.

El apartado e) del este artículo 62.1 dispone la nulidad de pleno derecho de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. No consta en el expediente la depuración física y jurídica del inmueble a enajenar; la acreditación de la necesidad de efectuar la permuta.

El apartado f) de este artículo 62.1 establece también la nulidad de pleno derecho de 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. Ni siquiera el terreno donde se pretendía construir el edificio pertenecía -según se desprende de la documentación obrante en el expediente- a J.C.B.C.”.

Respecto a la causa del art. 62.1, c) LRJAP-PAC se ha de señalar que por acto de contenido imposible no se entiende su imposibilidad jurídica porque esta es ilegalidad en general. La imposibilidad del contenido de un acto es la natural, física y real y, además, de carácter originario. También se consideran actos de contenido imposible aquellos actos de contenido contradictorio en los que la aplicación de uno de sus elementos anula el efecto requerido por otro, sin que por consiguiente sea posible su aplicación simultánea; o aquellos que por su ambigüedad e ininteligibilidad no sean aplicables. En definitiva la imposibilidad de un acto que lo hace nulo es la imposibilidad lógica o la material originaria.

La permuta de un bien presente por uno futuro no es una imposibilidad material. Tampoco es una imposibilidad jurídica porque el art. 1.271 del Código Civil permite que sean objeto de contrato todas las cosas que no estén fuera del comercio, aun las futuras. Las Sentencias del Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso-Administrativo

de 16 de julio y de 12 de febrero de 2001 consideran legal la permuta de un solar municipal por edificios a construir.

En cuanto a la concurrencia de la causa del art. 62.1.f) este Consejo en numerosos Dictámenes ha sostenido que en nuestro Derecho la regla general es que son anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (art. 63 LRJAP-PAC). La Administración, cuando estos actos anulables son declarativos de derechos, puede pretender su anulación judicial si concurren los requisitos del art. 103 LRJAP-PAC.

Únicamente si el acto firme incurre en alguno de los graves vicios tipificados en el art. 62.1 LRJAP-PAC, la Administración podrá declarar nulo por sí misma a través del procedimiento de revisión de oficio (102.1 LRJAP-PAC). Entre esos vicios graves el art. 62.1.f) LRJAP-PAC incluye aquellos actos que atribuyen facultades o derechos sin que concurren los requisitos esenciales para su adquisición.

Repárese en que el precepto no considera que baste la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste deba ser esencial. Con esta exigencia el art. 62.1.f) LRJAP-PAC impide que se califique de nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el ordenamiento jurídico, sino sólo a aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiesta y flagrantemente de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho. Esta interpretación es concorde con el resto de los supuestos de nulidad del art. 62.1 LRJAP-PAC, que sólo contemplan los actos que adolecen de los más graves vicios formales o sustanciales (los que lesionen Derechos Fundamentales, los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, los de contenido imposible, los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta, los dictados prescindiendo de todo el procedimiento legal o con violación de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de órganos colegiados). En los demás casos la calificación que corresponde al acto administrativo contrario a la ley es la de acto anulable (art. 63.1 LRJAP-PAC).

El art. 62.1.f) LRJAP-PAC obliga a distinguir entre "*requisitos esenciales*" y "*requisitos necesarios*". Si dentro de los primeros se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical del art. 62.1 LRJAP-PAC todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la medida en que dicha ilegalidad se funda siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el

Ordenamiento jurídico. Si se interpreta que todo acto administrativo declarativo de derechos que incurre en cualquier ilegalidad es nulo de pleno derecho, entonces a dichos actos no les serían aplicables los arts. 63 y 103 LRJAP-PAC, lo cual es un absurdo porque contradice el tenor literal del art. 103 LRJAP-PAC, que refiere expresamente su regulación y el régimen del art. 63 LRJAP-PAC a los actos declarativos de derechos. Además, de optarse *contra legem* por la interpretación que se rechaza, se lesionaría el principio constitucional de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 de la Constitución; dado que, según los arts. 102.1 y 118.3 LRJAP-PAC, en cualquier momento, es decir, sin limitación de plazo alguna, se puede proceder a la revisión de los actos nulos.

En definitiva, el art. 62.1.f) LRJAP-PAC debe ser interpretado restrictivamente, porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo.

Por todas estas razones debe reservarse la expresión "requisitos esenciales" para aquellos vicios de legalidad en que el acto carece, no de cualquier requisito legal, sino de aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida; de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma.

Por esto, que una persona, en el momento de concertar una permuta sometida a la condición suspensiva del cumplimiento del plazo de un año, no sea propietaria del bien que ofrezca a cambio de otro no constituye la carencia de un requisito esencial que impida la adquisición del derecho de propiedad sobre este último si se atiende a estas dos razones:

Primera, la permuta estaba condicionada al cumplimiento de un plazo. Si a la fecha del término de éste la persona es propietaria del bien ofrecido, la permuta se efectúa con el consiguiente desplazamiento de la titularidad dominical de los bienes permutados sin que aquella persona carezca del requisito de ser propietaria del bien que permuta.

Segunda, la permuta es un contrato "*por el cual cada uno de los contratante se obliga a dar una cosa para recibir otra*" (art. 1.538 del Código Civil). Es un contrato que no produce por sí sólo el desplazamiento de la propiedad de las cosas permutadas, sino tan sólo la obligación de transmitirla, siendo necesario para que

esa transmisión se produzca la concurrencia de un modo de adquirir como es la tradición o entrega según exige el art. 609 del Código Civil.

Al no ser la permuta directamente transmisora sino únicamente productora de obligaciones, no es requisito esencial que uno de los permutantes sea propietario del bien que permuta ya que el objeto del contrato no es la cosa misma ni el derecho de propiedad, sino tan sólo la obligación de llevar a cabo esa transferencia dominical. Nada impide que una persona permute válidamente un bien que no le pertenece, ya que puede adquirirlo después y de este modo, mediante su tradición a la otra parte, dar cumplimiento a la obligación de transmitir la propiedad que ha asumido.

Al contrato de permuta le son aplicables las regulaciones de la compraventa en todo lo que no se halle determinado especialmente para el primero en el Código Civil según el art. 1.541 del mismo. Por esto, la copiosa jurisprudencia del Tribunal Supremo que desde muy antiguo ha admitido la licitud y validez del contrato de compraventa de cosa ajena (SSTS de 5 de julio de 1985, de 27 de mayo de 1982, de 5 de mayo de 1983, de 31 de diciembre de 1997 y de 14 de abril de 2000 y las que en esas sentencias se citan) es perfectamente trasladable al contrato de permuta, tal como hace la STS de 13 de octubre de 1984 que considera válida la permuta de un predio ajeno.

Por estas razones, el hecho de que el ofertante no fuera propietario de la parcela a la fecha en que el Ayuntamiento aceptó su oferta de permuta no constituye la carencia de un requisito esencial en aquél para la adquisición del derecho que se le atribuía en virtud de esa permuta.

Además de lo señalado, no se acredita en el expediente que no fuera ya propietario del bien a permutar por cualquiera de los procedimientos que permite la legislación, como por ejemplo, el contrato de compraventa privado, sino simplemente se acredita que su elevación a público se realizó el mismo día que se efectúa la permuta.

En cuanto al motivo de nulidad consistente en la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, como es el mismo y su concurrencia se funda en razones idénticas por las que se predica que adolecen de él los otros Acuerdos cuya revisión se pretende, será tratado conjuntamente al final.

4. En el acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio respecto al Acuerdo plenario de 8 de junio de 2001 se dice

“Mediante el indicado acuerdo plenario se aprobaba el convenio de aportaciones y ejecución de infraestructura de 28 de junio de 1988 descrito en el antecedente 1º y se rectificaba la denominación de la parcela a adquirir por el Ayuntamiento -letra Q en vez de H-. No obstante, sin consentimiento de la otra parte firmante del convenio y sin la tramitación de expediente ni evacuación de informe alguno, se deja «sin efecto a la construcción de un inmueble de uso público establecido en la estipulación segunda de dicho convenio». Así, se utilizó la figura de la rectificación de errores para modificar unilateral y sustancialmente el indicado convenio.

Se aprecia la concurrencia de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJAP-PAC apartados e) y f) transcritos en el apartado precedente”.

En el expediente está acreditado que en el convenio de aportaciones hubo un error de transcripción porque en él se mencionaba la parcela H con 1.650 m² cuando en realidad debía ser la parcela Q con 1.663 m². Este error de identificación se subsanó instancias del interesado, por lo que el acuerdo plenario expresa que el convenio se modifica de mutuo acuerdo entre las partes intervinientes. En cuanto a la decisión de dejar sin efecto la construcción del edificio administrativo se explica porque la otra parte ya había abonado al Ayuntamiento los treinta millones a los que se había comprometido para financiar la obra y porque el edificio ya estaba construido en la parcela C-5 que había entregado I.C.D., S.L. al Ayuntamiento.

El acuerdo de incoación atribuye a este Acuerdo el vicio de nulidad del art. 62.1, f) (atribución de derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición), pero no argumenta por qué razones adolece de ese vicio. El interesado había aportado una parcela con una cantidad de metros cuadrados ligeramente superior a la que se había comprometido a ceder y además había abonado los treinta millones a los que se había obligado. Había cumplido pues con las obligaciones dimanantes del convenio y no adquiere ningún derecho. El dejar sin efecto la construcción del edificio en la parcela cedida al Ayuntamiento en virtud del convenio no le atribuye ningún derecho, porque la parcela no era suya sino del Ayuntamiento y porque sobre él no pesaba la obligación de construir el edificio sino la de financiar su construcción con la cantidad de dinero entregada. No se aprecia por tanto que el acuerdo plenario en este extremo incurra en la causa de nulidad del art. 62.1.f) LRJAP-PAC.

En cuanto a que ese acuerdo se adoptó de plano sin un procedimiento previo por lo que presenta el vicio de nulidad tipificado por el primer inciso del art. 62.1.e) LRJAP-PAC se abordará, como se dijo, más adelante.

5. Respecto al acuerdo plenario de 8 de junio de 2001 por el que se ratificaba la permuta aprobada con fecha 25 de septiembre de 1996 se sostiene:

“Se ratificaba mediante este acuerdo un acto nulo de pleno derecho. No se tramitó expediente alguno ni se emitió informe. No se verificaron los extremos a los que quedaba condicionada la permuta: ejecución de la obra en el plazo de un año e inscripción en el Registro de la Propiedad con su declaración de obra nueva. La parcela a enajenar por parte del Ayuntamiento continuaba sin hallarse inscrita a su favor en el Registro de la Propiedad.

A mayor abundamiento, en este acuerdo plenario actúa ahora J.C.B. en representación de la entidad I.C.D., S.L., y no a título propio y el bien a adquirir por el Ayuntamiento ya no es un edificio administrativo sino la parcela señalada con la letra C-5 «en la que se encuentra edificado actualmente un inmueble destinado a usos administrativos de carácter municipal», sin que conste en el expediente documentación acreditativa de este extremo.

Sin perjuicio de la imposibilidad de convalidar actos de nulo de pleno derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la LRJAPyPAC, se aprecia la concurrencia de las causas de nulidad prevista en los apartados c), e) y f) del mismo cuerpo legal”.

El hecho de que el objeto de la permuta sea un edificio a construir sobre la parcela C-5 (es decir un derecho de superficie) se convierta ahora en la misma parcela C-5 sobre la que ya está construido el edificio, no constituye una causa de nulidad.; porque los contratos de permuta de bienes inmuebles celebrados por la Administración tienen el carácter de contratos privados (art. 5.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, TRLCAP, vigente a la fecha del acuerdo; art. 4.1, p) del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, TRLCSP) y las partes intervinientes tienen libertad de pacto la cual comprende su modificación por mutuo acuerdo (art. 4 TRLCAP, art. 25.1 TRLCSP).

Este acuerdo plenario no es un acto de contenido imposible porque no presenta ninguna imposibilidad lógica o material originaria de cumplimiento.

Tampoco se colige de su tenor que atribuya un derecho a la mercantil careciendo ésta de los requisitos esenciales: Se acepta la permuta de una parcela y del edificio construido sobre ella a cambio de otra parcela de titularidad municipal.

Respecto a la causa de nulidad del art. 62.1.e) LRJAP-PAC, se abordará posteriormente.

Por otro lado, que el primer acuerdo de 1996 aluda a la oferta de J.C.B.C., pero sin expresar que actúa en nombre de I.C.D., S.L. y ahora exprese que actúa en representación de ésta no constituye una causa de nulidad, subsumible en ninguno de los apartados del art. 62.1 LRJAP-PAC.

En cuanto al Acuerdo plenario de 12 de enero de 2007, el acuerdo de incoación lo considera nulo porque pretende convalidar los tres acuerdos plenarios anteriores que eran nulos de pleno Derecho. Esto se analizará seguidamente.

6. Para que las Administraciones Locales puedan permutar bienes inmuebles patrimoniales por otros bienes inmuebles de particulares el RBEL exige que se tramite previamente un expediente en el que se acredite la necesidad y conveniencia de efectuar la permuta, la valoración técnica de los bienes a permutar con acreditación de su justiprecio, y que la diferencia de valor entre los bienes no sea superior al 40% del que lo tenga mayor, la inscripción del bien a permutar en el Registro de la Propiedad, informe de la Intervención sobre el importe al que ascienden los recursos ordinarios del presupuesto anual de la corporación correspondiente al ejercicio dentro del cual se va a realizar la permuta, ya que si el valor del bien excede el 10% de esos recursos ordinarios, para la aprobación de la permuta se necesita el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación y si excede del 25% de dichos recursos, se necesita además la autorización previa de la Comunidad Autónoma (arts. 109.1, 112.3, 113 y 114 RBEL).

En el presente caso el valor de los bienes que se permutaron, según el informe de Intervención, no superaba el diez por ciento de los recursos ordinarios, por lo cual los acuerdos aprobatorios de la permuta respetaron dichos límites cuantitativos sin ninguna duda.

En cuanto al requisito de que se valoren los bienes a permutar, por los servicios técnicos municipales se emitió el 16 de septiembre de 1996, por tanto, antes del Acuerdo de 25 de septiembre de 1996, un informe por el cual se valoraba la parcela de propiedad municipal en 11.641.000 pesetas (69.963,81 euros) y el edificio administrativo a construir en 12.645.000 pesetas (75.997,98 euros), con lo cual se

acreditaba que la diferencia de valor entre los bienes a permutar no era superior al 40%.

Este fue el único trámite previo al Acuerdo de 25 de septiembre de 1996 que se cumplimentó. Todos los demás trámites se omitieron. La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo es constante en calificar la omisión del procedimiento establecido por el RBEL para la permuta de bienes patrimoniales, especialmente la omisión del trámite esencial del informe que justifique la conveniencia y necesidad de la permuta, como la causa de nulidad tipificada en el primer inciso del art. 62.1.e) LRJAP-PAC (SSTS de 31 de enero de 2000, RJ 2000\2112; de 24 de abril de 2001, RJ 2001\3423; de 15 de junio de 2002, RJ 2002/5932; de 16 de febrero de 2005, RJ 2005\2514; y de 5 de enero de 2007, RJ 2007\8555).

Por consiguiente, atendiendo a que el Acuerdo de 25 de septiembre de 1996 se adoptó sin seguir el procedimiento que para las permutas de bienes patrimoniales municipales exige el RBEL -salvo el trámite de valoración de los bienes a permutarse Acuerdo incurrió en la causa de nulidad del primer inciso del art. 62.1.e) LRJAP-PAC.

El Acuerdo plenario de 8 de junio de 2001 que ratificó el Acuerdo de 25 de septiembre de 1996 también incurrió en la misma causa de nulidad porque se adoptó sin que se hubiera tramitado el procedimiento que para la permuta exige el RBEL, tal como resultan *a sensu contrario* del art. 67.1 LRJAP-PAC que únicamente permite la convalidación de los actos anulables.

Por esta razón el Acuerdo de 12 de enero de 2007 por el que se convalidaban los dos anteriores Acuerdos también es nulo porque su contenido es asumir el de esos dos acuerdos, la aprobación de la permuta, que se adoptaron sin el debido procedimiento previo, por lo que también adolece del mismo vicio de nulidad que aquéllos.

7. Sin embargo, la constatación de que dichos Acuerdos fueron adoptados con omisión total y absoluta del procedimiento debido no conlleva inexorablemente su revocación, porque el art. 106 LRJAP-PAC establece límites a la revisión de oficio cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. Como aquí se está ante una permuta que fue aprobada en el año de 1996, es decir, hace diecisiete años; y que ha tenido acceso el Registro de la Propiedad, es obligado analizar si concurre alguno de los límites del art. 106

LRJAP-PAC. Para ello es oportuno partir de los pronunciamientos contenidos en el Fundamento Jurídico V de la Sentencia, de 13 de febrero de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y que recogen una jurisprudencia consolidada, como resulta de las numerosas sentencias de la misma Sala que cita y del hecho que reitera los razonamientos de sus Sentencias de 12 de enero de 2012 y de 8 de febrero de 2012. En dicho Fundamento se dice así:

“El artículo 106 de la Ley 30/1992 dispone, bajo la rúbrica «límites de la revisión», que «las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas 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». Es decir, si de un lado, en el artículo 102 de la Ley se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio, o a solicitud de parte interesada (artículo 118 de la misma ley), sin plazo (en cualquier momento), pese a no haber recurrido en el plazo de dos meses tras la notificación expresa, en el artículo 106 se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias que allí se prevén.

La sentencia de esta Sala, sección segunda, de 17 de enero de 2006 (RJ 2006, 2741) sostiene en su fundamento jurídico cuarto que: «La revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros».

E igualmente sostiene que ante la redacción del artículo 106 de la Ley 30/1992, «parece evidente 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». Y recuerda que el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 11 de mayo de 1981, 7 de junio de 1982 y 7 de mayo de 1992, no ha dudado en dar prevalencia al principio de seguridad sobre el de legalidad.

En consecuencia, la existencia o no de estas circunstancias que prevé el artículo 106 de la Ley 30/1992, y que suponen una excepción del principio general de inexistencia de plazo para solicitar la revisión de los actos nulos de pleno derecho, ha de ser examinada caso por caso.

Un análisis de la aplicación de dicho precepto por la jurisprudencia nos indica que en los casos analizados ha existido una pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión de los actos nulos por quienes podían hacerla durante un largo periodo de tiempo pese a tener conocimiento de los hechos que fundamentarían la causa de nulidad alegada”.

En la Sentencia de la misma Sala, de 28 septiembre 2012 se reitera:

“(…) un análisis de la aplicación de dicho precepto por la jurisprudencia nos indica que, en los casos analizados, ha existido una pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión de los actos nulos, por quienes podían hacerla durante un largo periodo de tiempo, pese a tener conocimiento de los hechos que fundamentarían la causa de nulidad alegada”.

En el presente caso es patente que el tiempo transcurrido, diecisiete años, es un período bastante dilatado que impide que se altere una situación jurídica.

Es patente también que la declaración de nulidad de los Acuerdos plenarios tantos años después de su adopción lesiona los principios de buena fe y confianza legítima que debe presidir toda actuación administrativa (art. 3.1 LRJAP-PAC). Uno de los interesados ha cedido una parcela a la Administración y le ha abonado además treinta millones de pesetas para la financiación de la construcción del edificio administrativo. Otro de los interesados ha costeado y ejecutado la construcción del edificio y además ha transmitido su propiedad al Ayuntamiento. No es conforme a la buena fe que tantos años después y habiendo obtenido esos beneficios, el Ayuntamiento pretenda alterar una situación jurídica consolidada y protegida registralmente, en contradicción con toda sus actuaciones anteriores dirigidas a

consolidar esa situación y que han inducido a las entidades mercantiles a confiar legítimamente en que la Administración persistiría en mantenerla.

Por último, la equidad es un límite expreso a la potestad de revisión de oficio según el art. 106 LRJAP-PAC y obliga a que se consideren las circunstancias específicas y singulares del caso concreto y se ponderen los perjuicios que la declaración de nulidad comportaría al interés público y al de los particulares. En el caso a examen las entidades mercantiles realizaron sus aportaciones (cesión de una parcela y entrega de treinta millones por parte de una; cesión de parcela y construcción a su costa del edificio administrativo por parte de otra) por causa de que sus terrenos se revalorizaban por la acción urbanística del Ayuntamiento. Si se revocaren los acuerdos plenarios, entonces habría que devolverles a las mercantiles todo lo que aportaron en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística pública y además su patrimonio quedaría incrementado por la revalorización que causó dicha acción sin que el municipio obtenga de ella ningún beneficio. Este resultado, por manifiestamente contrario a la equidad, proscribire que se pueda pronunciar la declaración de nulidad que se pretende.

Por todo ello, de acuerdo con los límites que a la revisión de oficio establece el art. 106 LRJAP-PAC, no es conforme a Derecho la declaración de nulidad que se persigue.

Por lo tanto, no procede analizar las solicitudes de devolución e indemnizaciones planteadas por las mercantiles implicadas.

C O N C L U S I Ó N

No es conforme a Derecho la Propuesta de Resolución estimatoria de la revisión de oficio y en consecuencia se dictamina desfavorablemente.