



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 0 / 2 0 1 5

(Sección 1ª)

La Laguna, a 24 de abril de 2015.

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 plenarios adoptados los días: 26 de abril de 1988, por el que se acordaba aprobar el concurso para la concesión de explotación de lago e instalaciones en zona verde de la urbanización N.H., así como los días 28 de junio y 2 de julio de 1988, de adjudicación de la mencionada concesión a la entidad mercantil L.A., S.A. (EXP. 114/2015 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por la Señora Alcaldesa del Ayuntamiento de Antigua, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo, de 26 de abril de 1988, del Pleno del Ayuntamiento que aprobó el concurso y las bases para la concesión de la explotación de un lago e instalaciones en zona verde de la urbanización N.H., del acuerdo plenario, de 28 de junio de 1988, que adjudicó dicha concesión y del acuerdo plenario, de 2 de julio de 1988 que rectificó y ratificó dicho acuerdo de adjudicación de 28 de junio de 1988.

2. Todos estos actos son firmes en vía administrativa, por lo que, conforme al art. 102.1, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), pueden ser revisados de oficio. La preceptividad del dictamen y su carácter obstativo, si fuere desfavorable, de la declaración de nulidad que se pretende, resulta del art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en relación con el citado art. 102.1 LRJAP-PAC, y con el art. 11.1.D.b) de la Ley del Consejo Consultivo. El art. 12.3 de esta última, en

* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

relación con el art. 21.1.b) LRBRL, confiere legitimación a la señora alcaldesa para solicitar el dictamen.

3. La competencia para resolver el presente procedimiento corresponde al Pleno del Ayuntamiento, porque así lo establece el art. 110 LRBRL al regular la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos de gestión tributaria y porque el art. 103.5 LRJAP-PAC (antes art. 110.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) exige que la declaración de lesividad de un acto anulable sea adoptada por el Pleno de la Corporación Local. Con base en esta regulación legal la Sala 3ª del Tribunal Supremo ha afirmado que la competencia para declarar la nulidad de los actos declarativos de derechos corresponde al Pleno (STS de 2 de febrero de 1987), criterio que ha seguido este Consejo Consultivo en todos sus Dictámenes emitidos en los procedimientos de revisión de oficio de actos de Administraciones municipales.

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

II

Los antecedentes, tal como resultan del expediente, son los siguientes:

1. El 15 de marzo de 1988 J.H.N. en representación de C.A., S.A., solicitó al Ayuntamiento de Antigua:

a) Que se revisara el Plan General de Ordenación para que pudiera implantar un equipamiento recreativo de esparcimiento en la zona verde y zona marítimo terrestre el Plan Parcial Montaña del Dinero, obra que sería ejecutada por una sociedad a crear que se denominaría "L.A., S.A." la cual la entregaría al Ayuntamiento a cambio de una concesión administrativa.

b) Que en todo caso se iniciara el procedimiento de adjudicación de esa concesión.

2. El 27 de abril de 1988, sin que se realizara ningún otro trámite, el Alcalde firmó las Bases del concurso de concesión de lago e instalaciones en zona verde de la urbanización N.H.

3. El 29 de abril de 1988 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas de Gran Canaria un edicto del Alcalde por el que se anunciaba que el Pleno del Ayuntamiento había aprobado el 26 de abril de 1988 el concurso para la concesión de explotación de la zona verde en la urbanización N.H. y sus bases reguladoras, se

abría plazo para que los interesados presentaran alegaciones y simultáneamente se convocaba el concurso cuyas bases se publicaban formando parte del edicto.

4. En el expediente no obra certificación del acuerdo plenario del 26 de abril de 1988.

5. Estas bases definían su objeto en los siguientes términos:

“Es objeto del concurso la construcción por parte del concesionario de un lago de agua salada y las instalaciones que se describen en el anexo I (...)”.

Las instalaciones que se relacionaban en el anexo I eran dos pistas de tenis, un restaurante de trescientas plazas, cuatro molinos tienda-chiringuito, una discoteca de mil plazas, un bar terraza, un gimnasio sauna, un centro de hidromasaje, dos mil hamacas y sombrillas y la entrada al recinto.

La obra se debería construir en una parcela de cincuenta mil metros cuadrados destinada a zona verde en la urbanización N.H.

La parcela debía ser entregada en plena propiedad junto con la obra al Ayuntamiento al término del plazo de la concesión que se fijaba en cincuenta años.

También era objeto del concurso la elección del proyecto de la obra, el cual debía ser presentado por los licitadores.

El plazo de construcción de la instalación se fijó en dieciocho meses.

El canon que debía satisfacer el concesionario tenía dos componentes: Uno fijo y global consistente en el coste de construcción de la instalación y que se transmitiría en plena propiedad al Ayuntamiento y otro variable cuya cuantía sería el uno por ciento de los ingresos brutos que generara la explotación y que se abonaría anualmente con referencia al 31 de diciembre. Los licitadores debían presentar un cuadro de tarifas por el uso de todas y cada una de las instalaciones y los criterios para su revisión anual.

6. El 30 de mayo de 1988 J.H.N., en representación de L.A., S.A., dirigió un escrito al Ayuntamiento donde exponía que “es titular registral de la parcela de N.H. dedicada por el Plan General de Ordenación Urbana de Antigua a Zona Verde” y que presentaba su oferta al concurso con el correspondiente proyecto técnico. En su propuesta económica se obligaba a abonar el dos por ciento de los ingresos brutos (página 23). No acompañaba documento alguno que acreditara la representación en la que actuaba ni la existencia de la sociedad mercantil L.A., S.A. En el expediente

no obra el proyecto técnico. El informe, de 26 de agosto de 2014, del Secretario de la Corporación expresa que entre la documentación obrante en la mencionada plica sólo figura un documento denominado "ideas previas", visado por el Colegio Oficial de Ingenieros de caminos canales y puertos, compuesto por un único folio de texto y tres planos, uno de situación y emplazamiento, uno de planta general y uno de alzados, sin que ni tan siquiera figure presupuesto alguno.

7. El 28 de junio de 1988 el Pleno del Ayuntamiento adjudicó la concesión sin identificar al concesionario (página 51).

8. El 2 de julio de 1988 el Pleno del Ayuntamiento ratificó y rectificó el acuerdo anterior en el sentido de precisar que la concesión se adjudicaba a L.A., S.A. (página 53).

9. El 13 de julio de 1988 el Alcalde, en representación del Ayuntamiento, y J.H.N., en representación de L.A., S.A., ante el Secretario del Ayuntamiento otorgaron el contrato de la concesión. Según el contratista se obligaba a ejecutar las obras de la instalación en el plazo de dieciocho meses siguientes a la fecha del contrato.

La concesionaria se obligaba a transmitir a favor del Ayuntamiento en un plazo de dos meses, contado a partir de la fecha del contrato, la plena propiedad de la zona verde objeto de la concesión, libre de cargas y gravámenes.

El plazo de la concesión se fijaba en cincuenta años, y el canon de explotación en el dos por ciento de los ingresos brutos anuales. Al final del plazo concesional la propiedad de las instalaciones se transmitía al Ayuntamiento. El contrato determinaba que las bases del concurso y la oferta de la concesionaria formaban parte de él.

10. El 20 de julio de 1988, ante el Secretario del Ayuntamiento, su Alcalde, en representación de éste y J.H.N. en representación de C.A., S.A. celebraron un contrato por el cual ésta donaba al Ayuntamiento libre de cargas y gravámenes la finca inscrita con el número 2.051 en el Registro de la Propiedad de Puerto del Rosario, al tomo 179, Libro 20 de Antigua (en adelante esta finca se citará simplemente como finca nº 2.051) para que fuera afectada a la concesión otorgada a L.A., S.A. en virtud del contrato de 13 de julio de 1988. El Alcalde en representación del Ayuntamiento aceptó la donación.

11. En enero de 1995 J.H.N. en representación de L.A., S.A. dirige un escrito al Ayuntamiento donde expone que el Pleno por acuerdo de 12 de enero de 1991 le

había concedido una prórroga de cuatro años para la ejecución de las obras la cual vencía el 12 de enero de 1995, y solicitaba una nueva prórroga hasta diciembre de 1995.

12. El 24 de enero de 1995, el Pleno del Ayuntamiento concedió la prórroga solicitada.

13. C.A., S.A. se transformó en sociedad de responsabilidad limitada mediante escritura pública otorgada el 27 de enero de 1995 y que fue inscrita en el Registro Mercantil.

14. El 11 de diciembre de 1996 el Alcalde por el Decreto 37/96 visto el informe del ingeniero municipal por el que se constataba la ejecución de la obra, concedió a L.A., S.A. la licencia de primera utilización de la infraestructura de ocio conocida como L.A. en la urbanización N.H.. Al día siguiente, 12 de diciembre de 1996, el Alcalde por el Decreto 38/96 concedió a L.A., S.A. la licencia de apertura de las instalaciones construidas en la urbanización de N.H. y conocidas como L.A. para ejercer la actividad "Jardines de recreo en las que la entrada es por precio".

15. El 7 de abril de 1998 el Alcalde dirigió al administrador de L.A., S.A. un requerimiento del siguiente tenor:

"No habiendo contestado Ud. a nuestro requerimiento ni haber procedido a la apertura de las instalaciones del lago sito en la urbanización N.H., sin que conste en esta Administración motivo justificado por la presente le requiero para que en el improrrogable plazo de un mes desde el recibo del presente proceda a la apertura de las instalaciones, advirtiéndole que de no hacerlo se iniciará expediente de caducidad de la concesión".

16. No consta en el expediente que L.A., S.A. haya atendido este requerimiento. Tampoco que el Ayuntamiento haya iniciado el anunciado procedimiento para declarar la caducidad de la concesión.

17. Está acreditado en el expediente que L.A., S.A. nunca satisfizo el canon por la construcción y explotación del lago artificial y que el estado actual de la instalación es de absoluto abandono que se remonta a más de diez años, que la armadura del hormigón armado de los cimientos y muros está al descubierto y deteriorada, que el interior del recinto está sucio y con crecimiento de vegetación silvestre, que los vasos de las piscinas están vacíos, que los enfoscados y pinturas

arruinados, que las puertas metálicas, algunas de ellas soldadas, están recubiertas de capas de óxido y las puertas de madera despintadas y reseca.

18. El 22 de diciembre de 1998 C.A., S.L., representada por su administrador único J.L.H.R., vendió a H., S.A., representada por su administrador único que era el mencionado J.H.N., la finca inscrita con el número 2.051 en el Registro de la Propiedad de Puerto del Rosario, al tomo 179, Libro 20 de Antigua, según resulta de la escritura pública obrante al expediente. Según este documento público los dos comparecientes tienen el mismo domicilio personal y las dos sociedades mercantiles el mismo domicilio social.

19. La certificación, de 15 de mayo de 2012, del Registro de la Propiedad nº 2 de Puerto del Rosario expresa que la titularidad dominical de la finca inscrita con el número 2.051 en el Registro de la Propiedad de Puerto del Rosario, al tomo 179, Libro 20 de Antigua corresponde a H., S. A. en virtud de la mencionada escritura pública de 22 de diciembre de 1998 y sin más carga que un derecho de paso a favor de la finca nº 1.789.

20. El 3 de mayo de 2012 el Ayuntamiento requirió a C.A., S.L. para proceder, en la notaría señalada al efecto, a la formalización en escritura pública de la donación en el día y hora que concretara la requerida entre los días 14 y 31 de mayo de 2012. C.A., S.L. no atendió al requerimiento.

21. Por acuerdo plenario de 25 de septiembre de 2014 se incoó el procedimiento de revisión de oficio de los siguientes acuerdos del Pleno del Ayuntamiento:

1) El acuerdo, de 26 de abril de 1988, que aprobó el concurso y las bases para la concesión de la explotación de un lago e instalaciones en zona verde de la urbanización N.H.

2) El acuerdo, de 28 de junio de 1988, que adjudicó dicha concesión.

3) El acuerdo, de 2 de julio de 1988, que rectificó y ratificó el dicho acuerdo de adjudicación de 28 de junio de 1988.

22. El 29 de enero de 2015 el Pleno declaró caducado el procedimiento de revisión de oficio por haber expirado el plazo de 3 meses desde su inicio sin haberse resuelto.

23. Por acuerdo plenario, de 29 de enero de 2015, se incoó nuevamente el procedimiento de revisión de oficio de los tres mencionados acuerdos plenarios de

1988, lo que se notificó a L.A., S. A. al mismo tiempo que se le daba trámite de vista del expediente y audiencia.

24. El anteriormente nombrado J.L.H.R. el día 5 de marzo de 2015 en representación de L.A., S. A., formuló alegaciones. Esta representación la acredita mediante una escritura pública otorgada el 13 de junio de 2008 por J.H.N. en su condición de administrador único de L.A., S.A. y por la cual le confiere poderes para representar a ésta. En su escrito de alegaciones J.L.H.R. asume la nulidad de pleno Derecho de los acuerdos plenarios a revisar y, en consecuencia, estima que la revisión de dichos actos comporta que se le compense los gastos de construcción de las obras que valora, según un informe pericial que aporta, 4.173.680,86 euros, cantidad que solicita como indemnización por los perjuicios que le ocasiona la declaración de nulidad de la concesión.

La Propuesta de Resolución no se pronuncia sobre esta cuestión pudiendo derivar la misma a una futura reclamación de responsabilidad (art. 102.4 LRJAP-PAC).

III

1. La Propuesta de Resolución no expresa cual es la concreta causa de nulidad en la que funda la revisión de los tres acuerdos plenarios. Se limita a declararla con esta argumentación:

“El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, al que se cita en varias ocasiones a lo largo del Pliego de condiciones regulador del concurso, en sus artículos 78 y siguientes, establece una serie de requisitos a exigir cuando se pretenda ejercer el uso privativo y anormal del dominio público, disponiendo que serán nulas las concesiones que se otorgaren sin las formalidades que se establecen en los artículos siguientes, y para lo no dispuesto por ellos, en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales”.

De este razonamiento y del informe, de 26 de agosto de 2014, del Secretario de la Corporación se recoge íntegramente el acuerdo de iniciación del presente procedimiento, resulta patente que el vicio de nulidad que se aduce consiste en que los tres acuerdos de 1988 se dictaron prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

2. Un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido

exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto.

Los acuerdos plenarios que se pretende revisar fueron dictados el año 1988; por consiguiente, de acuerdo con el tenor que en dicha fecha tenía el art. 5, C), a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), el parámetro legal para determinar si adolece de un vicio de nulidad lo constituye, en primer lugar, la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), de 17 de julio de 1958, a la sazón vigente, la cual, a efectos de tal análisis se citará por razones de puridad jurídica, aunque ello no tenga trascendencia material porque el vicio que se le reprocha a dichos acuerdos lo tipificaba el primer inciso del art. 47.1.c) LPA en términos iguales a como lo tipifica el primer inciso del art. 62.1.e) LRJAP-PAC.

Además de la LRBRL y la LPA, ese parámetro normativo está integrado por el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, TRRL, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, RBEL (aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio), el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, RCCL, (aprobado por el Decreto de 9 de enero de 1953), vigente en 1988, y el Texto Articulado la Ley de bases de Contratos del Estado, LCE, aprobado por el Decreto 923/1965, de 8 de abril, también vigente a la sazón.

3. Como se recogió en los antecedentes, a raíz de la solicitud de C.A., S.A., firmó las bases del concurso sin que se realizara ningún otro acto de trámite. El art. 40 LPA disponía "Los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante el procedimiento que en su caso estuviere establecido".

El art. 78 RBEL sujeta a concesión administrativa el uso privativo de bienes de dominio público y el uso anormal de los mismos. Sus siguientes artículos regulan el procedimiento de otorgamiento.

El art. 81 dispone que serán nulas las concesiones que se otorgaren sin las formalidades que se establecen en los artículos siguientes, y para lo no dispuesto por ellos, en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales.

El primer paso lo constituye la redacción del proyecto correspondiente. La corporación puede elegir entre encargarla a sus propios técnicos o convocar un concurso de proyectos (art. 83).

El proyecto, redactado por la Corporación o por particulares, debe contener, según el art. 84, los siguientes datos y documentos: a) Memoria justificativa. b) Planos representativos de la situación, dimensiones y demás circunstancias de la porción de dominio público objeto de ocupación. c) Planos de detalle de las obras que, en su caso, hubieren de ejecutarse. d) Valoración de la parte de dominio público que se hubiere de ocupar, como si se tratase de bienes de propiedad privada. e) Presupuesto. f) Pliego de condiciones, en su caso, para la realización de las obras. g) Pliego de condiciones que hubieren de regir para la concesión con arreglo al artículo 80.

A continuación la Corporación, según el art. 87.1, debe adoptar un específico acto de aprobación del proyecto que, redactado por ella o por particulares, haya de servir de base a la concesión.

Sólo cuando exista ese proyecto debidamente aprobado se puede convocar el procedimiento para la adjudicación de la concesión, porque el proyecto es la base para establecer el objeto de la concesión y los límites a los que se extiende -tal como resulta del art. 84, b)- y es el que define las obras e instalaciones que ha de realizar el concesionario y su coste -tal como resulta de c) y e) del art. 84- extremos que obligatoriamente ha de contener las cláusulas de la concesión, según el art. 80.

Se debe considerar que este contrato concesional supone dos obligaciones esenciales del contratista, una es la explotación y mantenimiento de las instalaciones abiertas al público, otra la ejecución de la obra en que consiste la instalación. Es consustancial al contrato administrativo de obra la previa redacción y aprobación del proyecto, formado por su memoria, planos que definan perfectamente la obra, prescripciones técnicas conforme a las cuales se ha de ejecutar y su presupuesto con precios unitarios descompuestos y mediciones y los detalles precisos para su valoración (arts. 20.1 y 22 LCE, y a los que remiten la D.A. 2ª RCCL, el art. 112 TRRL, y el art. 81 RBEL). Por esta razón, los arts. 84 y 87.1 RBEL trasladan los requisitos de los arts. 20.1 y 22 LCE al contrato de concesión que incluya la obligación de ejecutar las obras y sancionan con nulidad su omisión.

4. En el presente supuesto, tal como se ha recogido en los antecedentes, las bases del concurso se aprobaron sin que se hubiera redactado y aprobado el proyecto que debía ser la base de la concesión. Al carecer de éste las bases, el acuerdo, de 26 de abril de 1988, del Pleno del Ayuntamiento que las aprobó y convocó el

correspondiente concurso para la adjudicación del proyecto incurrió en el vicio de nulidad contemplado por el primer inciso del art. 47.1.c) LPA.

La interpretación jurisprudencial considera que se está ante la causa de nulidad consistente en la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste. Véanse por todas las SSTSS de 25 de abril de 2002, y de 27 de junio de 2012.

El art. 81 RBEL dispone que serán nulas las concesiones que se otorgaren sin las formalidades que se establecen en los artículos siguientes. Una de éstas consiste en la redacción y aprobación del proyecto, trámite esencial porque es el que define tanto el objeto del contrato concesional como una prestación esencial del contratista, la ejecución de las obras que han de formar parte de la concesión y su coste, cuya determinación es esencial para cumplir el requisito de los contratos administrativos tengan un precio cierto.

La omisión de la elaboración del proyecto condujo a que no existiera presupuesto de las obras y que por ello no existiera un precio cierto, y que por tanto no se pudiera determinar si su cuantía excedía del 10% de los recursos ordinarios del presupuesto de la corporación. Esta valoración constituía también un trámite esencial, porque siendo el plazo concesional superior a cinco años, necesitaba, en caso de que superara dicha cuantía, ser aprobado por la mayoría absoluta del Pleno, con el previo informe del Secretario de la Corporación [art. 47.3.j) LRBRL en la redacción vigente a la sazón, art. 89 RBEL, art. 3.b) del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre].

5. Esta nulidad se comunica al acuerdo plenario, de 28 de junio de 1988, que adjudicó dicha concesión del acuerdo plenario, de 2 de julio de 1988 que lo rectificó y ratificó, porque no son independientes del primero, ya que sin la aprobación de las bases y la convocatoria del concurso no pueden mantenerse, porque el RBEL exige para su producción la previa existencia de la aprobación de unas bases y la convocatoria de la correspondiente licitación y proscribire, so pena de nulidad, que las concesiones se adjudiquen directamente sin seguir el procedimiento que las regula.

6. Aun siendo patente que la titularidad dominical de la finca nº 2.051 nunca ha sido transmitida al Ayuntamiento, puesto que el art. 633 del Código Civil exige para la validez de la donación de cosa inmueble su instrumentación en escritura pública, no procede examinar si los acuerdos, al adjudicar una concesión demanial sobre una

parcela cuya titularidad dominical correspondía a una sociedad mercantil distinta de la adjudicataria, ha incurrido en el supuesto de nulidad consistente en atribuir un derecho de concesión a la adjudicataria sin que concurriera uno de los requisitos esenciales para el surgimiento de tal derecho, que la finca perteneciera al demanio municipal, ya que esta causa de nulidad no estaba recogida en el art. 47 LPA, sino que ha sido tipificada por la LRJAP-PAC de 1992. Tampoco cabe subsumir ese acto de adjudicación en la causa de nulidad tipificada como "acto de contenido imposible" porque por acto de contenido imposible no se entiende su imposibilidad jurídica. 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. Tal es la interpretación que de este motivo de nulidad mantiene la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, cuya síntesis se recoge en su Sentencia de 11 abril de 2013 donde razona:

"(...) el artículo 62.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común enumera entre los actos nulos de pleno derecho de las Administraciones Públicas "los que tengan un contenido imposible".

La imposibilidad a la que se refiere la Ley es, según criterio tradicional de nuestra jurisprudencia, la imposibilidad material o física, que además ha de ser originaria. Por el contrario, no está incluida en el concepto la imposibilidad jurídica que equivale a la ilegalidad del acto. De no ser así, cualquier acto contrario a la Ley sería nulo de pleno derecho por tener un contenido imposible por incompatible con la Ley.

En este sentido, la Sentencia de la Sección Quinta de esta Sala de 19 de mayo de 2000 (recurso de casación número 647/1995) nos dice en Fundamento de Derecho Segundo: "(...) La imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de Procedimiento debe ser, por ello, de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, que suele comportar anulabilidad (arts. 48.1 LPA y 83.2 de la LJCA); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple

ineficacia del acto. Actos nulos por tener un contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (sentencias de 6 de noviembre de 1981 y 9 de mayo de 1985".

En el mismo sentido y con la misma doctrina, Sentencia, también de la Sección Quinta, de 3 de diciembre de 2008 (recurso de casación 218/2004, FJ5)".

7. Por ello, aunque teóricamente el otorgamiento de una concesión demanial sobre una finca de propiedad privada puede ser reconducido a la categoría dogmática de acto inexistente, en nuestro Derecho esa categoría no está incluida, ni antes con la LPA ni ahora con la LRJAP-PAC, entre las causas de nulidad, las cuales deben ser objeto de interpretación restrictiva, por lo que no es posible subsumir esa sorprendente concesión demanial en la causa de nulidad del art. 47.1.b) LPA.

8. Sin embargo, como se ha razonado en los números precedentes de este fundamento, sí que se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido, por lo que dichos actos administrativos incurrir en la causa de nulidad radical del art. 47.1.c) LPA.

C O N C L U S I O N E S

Se dictamina favorablemente la declaración de nulidad radical de los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Antigua de 26 de abril, 28 de junio y 2 de julio de 1988 por incurrir en la causa de nulidad del art. 47.1.c) LPA.