



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 6 1 / 2 0 2 0

(Sección 1ª)

La Laguna, a 1 de junio de 2020.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía en relación con la *Propuesta de resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio del acuerdo de permuta aprobado por el Pleno Municipal el 24 de abril de 2002 (EXP. 88/2020 RO)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado preceptivamente por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Lucía a través de escrito con fecha de 29 de enero de 2020 y con entrada en este Consejo Consultivo el 21 de febrero de 2020, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de permuta aprobado por el Pleno municipal el 24 de abril de 2002, con el que finalizó el procedimiento administrativo con signatura núm. 440, denominado «*Patrimonio Municipal Terreno de (...)*», habiéndose otorgado escritura pública de segregación y permuta ante notario el día 9 de octubre de 2002, sin que se haya llevado a cabo la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad.

2. La legitimación del Sr. Alcalde de Santa Lucía para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación, el primer precepto, con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Además, de conformidad con lo previsto en este precepto, para que la nulidad pueda ser declarada es preciso que tal dictamen sea favorable, no pudiéndose acordar lo contrario.

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

Así mismo, es preciso reseñar que el Acuerdo, destinado a aprobar un contrato privado de permuta, es un verdadero acto administrativo, acto resolutorio, con el que finaliza el procedimiento administrativo establecido en la normativa aplicable a la materia (Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) para que las Entidades Locales adquieran bienes patrimoniales a través de tal tipo de contrato, lo que en este caso se denomina por la Administración como *Convenio*. Todo ello, sin olvidar que este Acuerdo plenario, evidentemente, ha puesto fin a la vía administrativa y que este Dictamen tendrá por objeto únicamente lo que al mismo respecta, obviando las cuestiones de índole civil ajenas a la competencia de este Consejo Consultivo.

3. La nulidad instada se fundamenta en el apartado e) del art. 47.1 LPACAP, al considerar que el Acuerdo cuya revisión se pretende se adoptó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

4. El procedimiento se inició por Acuerdo del Pleno municipal adoptado el día 26 de septiembre de 2019; en consecuencia, conforme al art. 106.5 LPACAP, la Resolución definitiva debía dictarse antes del día 26 de marzo de 2020, momento en el que se produciría su caducidad (art. 106.5 LPACAP). Con posterioridad, a la tramitación de dicho procedimiento, le resultó de aplicación el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma en todo el territorio nacional, por el que se interrumpían los plazos en la tramitación de asuntos, con las excepciones que se establecían.

5. En atención al mencionado RD se dictó por el Presidente de este Consejo Consultivo la Resolución 14/20, de 17 de marzo, ordenando la interrupción de los plazos para la tramitación y aprobación de dictámenes, lo que ha afectado a la emisión del mismo.

No obstante, mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha procedido al levantamiento de la suspensión declarada por el Real Decreto 463/2020, a cuyo efecto su art. 9 dispone que *«con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas»*.

## II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho, son los siguientes:

El día 24 de abril de 2002 el Pleno aprobó el Convenio de permuta que previamente se había suscrito en virtud del cual, por un lado, el Ayuntamiento se obligaba a transmitir, a las hermanas (...) y (...) y a sus respectivos cónyuges, por mitad, en común y proindiviso, el pleno dominio de una superficie de mil ochocientos metros cuadrados (1.800 m<sup>2</sup>) de suelo edificable de uso residencial [373,15 m<sup>2</sup> al sur de la manzana 7 del SAPU 13 y 1.426,85 m<sup>2</sup> dentro del suelo a calificar como urbanizable en el Plan General de Ordenación, en el sector comprendido entre la (...), con un aprovechamiento en conjunto no inferior a 50 viviendas por hectárea]. Por otro lado, los referidos interesados se obligaban a transmitir al Ayuntamiento la titularidad dominical de una finca rústica de su propiedad, con una superficie de treinta y siete mil novecientos ochenta y ocho metros cuadrados (37.988 m<sup>2</sup>), con todos sus derechos, usos y servidumbres y libre de cargas y de arrendatarios u ocupantes, la cual se situaba en la zona de (...) y lindaba al norte, con carretera al Vertedero y parcelas (...) (de titularidad de los interesados) y al Sur, con (...) (de titularidad municipal); al Este, con (...) y al Oeste, con carretera (...).

2. Además de ello, en dicho *Convenio* consta, entre otras, las dos siguientes estipulaciones:

*«CUARTA.- No obstante lo anterior, el Ilustre Ayuntamiento de Santa Lucía se compromete a hacer entrega de los terrenos descritos en el expositivo primero en el plazo máximo de seis años.*

*QUINTA.- Si en el plazo antedicho, el Ilustre Ayuntamiento de Santa Lucía, no procediera a la entrega de los terrenos objeto de esta permuta indemnizará a los citados cónyuges en la cantidad de cuatrocientos cincuenta y cinco mil ochocientos cincuenta y siete euros con dos céntimos (455.857,2) por los terrenos ocupados, más los intereses del mercado que se generen cada año desde la fecha de la firma del presente convenio, los cuales, se acumularan al capital para el cálculo de los nuevos intereses de los años sucesivos. En caso de cumplimiento parcial se entiende que la indemnización antes fijada se reducirá en proporción al valor del terreno que se haya entregado por el Ayuntamiento».*

3. Con carácter previo, el 6 de febrero de 2002, el Alcalde dictó *Providencia* en la que manifestó que *«El Ayuntamiento precisa, para ampliar el*

*complejo de depósitos reguladores de agua de abasto público existentes en (...) con una nueva instalación de depósitos, adquirir el terreno colindante con una superficie de 37.988 m<sup>2</sup>, propiedad de las hermanas (...) y (...) y sus respectivos esposos».*

4. Así mismo, el día 28 de febrero de 2002, se emitió informe por técnico municipal en el que se afirmó que *«Que el Ayuntamiento de Santa Lucía es propietario de una pieza de suelo de rústico de 16.007 m<sup>2</sup> en el lugar conocido como (...), ubicado al Sudoeste del (...), paraje en el que el Ayuntamiento de Santa Lucía tiene ubicado un conjunto de cinco depósitos de agua de abasto domiciliario de la Zona urbana de Costa de Santa Lucía, por reunir las condiciones de cota adecuada, accesibilidad y fácil conexión con las diferentes tuberías de riego existentes en el municipio.*

*Que dado el continuo crecimiento de la referida zona urbana, censada al día de la fecha en 51.000 personas, se hace necesario la previsión de ampliación de la capacidad de acumulación de agua en depósitos de 10.000 m<sup>3</sup>, como se viene realizando hasta el día de la fecha, y por tanto, en primera instancia, la previsión de adquisición del suelo necesario como soporte físico de los mismos.*

*Que de conformidad a lo anteriormente expuesto, se informa favorablemente la adquisición por parte del Ayuntamiento de Santa Lucía de una pieza de suelo de 37.988,10 m<sup>2</sup>, anexa a los depósitos existentes por un importe de 455.857 euros (a razón de 12 Euros/m<sup>2</sup>), totalizando con ello 54.077,35 m<sup>2</sup> el suelo disponible.*

*Que así mismo se informa favorablemente el convenio de permuta a suscribir entre el Ayuntamiento y los propietarios de dicha pieza de suelo, en el que el importe de 455.857,2 euros se compensan con 1.800 m<sup>2</sup> de suelo edificable de uso residencial, (373,15 m<sup>2</sup> al sur de la manzana 7 del SAPU 13 y 1.426,85 m<sup>2</sup> dentro del suelo a calificar como urbanizable en el Plan General de Ordenación, actualmente en redacción, en el sector comprendido entre la (...) al Este, (...), al Oeste, (...) al Norte y (...) al Sur, con un aprovechamiento en conjunto no inferior a 40 viviendas.)».*

Después de haberse aprobado dicho *Convenio* y sin que el Ayuntamiento en ningún momento cumpliera con su obligación principal, la transmisión dominical referida, el día 9 de octubre de 2002 se otorgó ante notario escritura pública de segregación y permuta que no pudo ser inscrita en el Registro de la Propiedad al no remitir el Ayuntamiento escrito de alegaciones para desvirtuar el informe negativo realizado por la titular de dicho Registro.

5. El día 12 de mayo de 2015 se formuló reclamación por parte de los interesados de la indemnización correspondiente a la estipulación quinta del *Convenio*, lo que dio lugar al inicio del expediente denominado por la Administración como Tomo II, «*Solicitud Indemnización por incumplimiento Convenio en (...) obrante en el expediente n.º 440*».

En 2016 se inició un primer procedimiento de revisión de oficio, con el mismo objeto que el actual. El 18 de junio de 2019 se presentó escrito por los interesados mediante el que se reiteró la reclamación del pago de la indemnización e intereses previstos en el *Convenio* y también se requirió la declaración de la caducidad del procedimiento de revisión de oficio. A dicho escrito se adjuntó copia de la escritura pública de aceptación y adjudicación de herencia de (...), así como certificado de Defunción de (...), el certificado de matrimonio de (...) y (...) y los certificados de nacimiento de los descendientes, así como el testamento de (...).

Finalmente, se interpuso recurso contencioso-administrativo por parte de los interesados, del que conoció el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Las Palmas de Gran Canaria bajo el número de Procedimiento Ordinario 66/2019, y que finalizó por Auto dictado el día 23 de mayo de 2019 por el que se decretaba la caducidad del recurso por no haber presentado demanda dentro del plazo señalado para ello.

### III

1. En cuanto a la tramitación del presente procedimiento administrativo, el mismo se inició a través del Acuerdo del Pleno municipal adoptado el día 26 de septiembre de 2019 por el que se declaró la caducidad del procedimiento de revisión de oficio anterior y se inició el presente procedimiento, y se les otorgaba el trámite de vista y audiencia a los interesados, los cuales presentaron un primer escrito de alegaciones el día 23 de octubre de 2019.

El 25 de noviembre de 2019 se emitió un informe jurídico por parte de la Administración contestando a las alegaciones de los interesados, a los que se le vuelve a otorgar el trámite de audiencia el día 29 de noviembre de 2019, quienes presentan un nuevo escrito de alegaciones, junto con diversa documentación el día 12 de diciembre de 2019.

Por último, el 23 de enero de 2020 se emite la Propuesta de Resolución definitiva, por la cual se suspende el plazo para resolver por el tiempo que medie entre la solicitud y emisión del presente Dictamen.

2. En relación con tal suspensión este Consejo Consultivo en su constante y reiterada doctrina ha mantenido, como se hace en el Dictamen 212/2017, de 4 julio, entre otros muchos, lo siguiente:

*«Pues bien, el art. 83 LRJAP-PAC, que regula evacuación de informes durante la tramitación de los procedimientos administrativos, establece en su apartado 2 que “Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”.*

*Resulta obvio que el citado precepto se ha citado erróneamente, ya que en modo alguno es aplicable a un dictamen de este Consejo Consultivo que tiene su régimen específico de aplicación (art. 20 LCCC).*

*No obstante, en relación con la suspensión que se pretende (y de la que se advierte que no consta en la documentación remitida a este Consejo Consultivo acuerdo de suspensión alguno) es preciso recordar la doctrina de este Organismo al efecto que considera que el art. 42.5.c) LRJAP-PAC, que es el precepto que resultaría de aplicación, permite suspender el plazo máximo previsto para resolver un procedimiento y notificarlo.*

*Con tal suspensión de plazo -siempre que no se deba a la inactividad de la Administración- se pretende concluir debidamente el procedimiento sin que proceda la declaración de caducidad, lo que sería aplicable tanto a la revisión de oficio (art. 102.5 LRJAP-PAC) como a los incidentes contractuales (resolución, modificación, etc.). La declaración de caducidad del procedimiento persigue evitar la dilación indebida de la Administración en el cumplimiento de los plazos en los que debe resolverse el procedimiento, lo que supone una garantía del ciudadano por la certeza de su duración de la actuación administrativa y el tiempo de respuesta. Por la misma razón, el procedimiento no puede ser artificialmente alargado mediante una suspensión infundada para de esta manera impedir la caducidad del mismo.*

*La doctrina de este Consejo ha venido siendo clara y precisa en el extremo de no avalar la suspensión del plazo de duración durante el transcurso de tiempo previsto para la emisión del correspondiente dictamen, con la consecuencia de considerar*

caducado el procedimiento tramitado, con la excepción del cómputo del mes de agosto y sus efectos, como anteriormente se manifestó.

No obstante, tal regla general se puede modular “por razones de eficacia y economía”, y asumir la procedencia de la suspensión prevista en el art. 42.5.c) LRJAP-PAC en aras a los principios constitucionales de seguridad y responsabilidad, siempre que por parte de la Administración correspondiente solicitante del dictamen se cumplan los siguientes presupuestos, requisitos y condiciones:

- Que la suspensión no se aplique de forma automática y se acuerde de manera expresa.
- Que la suspensión se motive debidamente y que la instrucción haya sido diligente.
- Que la suspensión se notifique fehacientemente a los interesados antes del vencimiento del plazo para la resolución del procedimiento».

Esta doctrina es de plena aplicación a este supuesto, lo que determina que no se pueda considerar ajustada a Derecho la suspensión acordada en su día.

## IV

1. Con carácter previo a entrar en el análisis del fondo del asunto cabe recordar, como de modo reiterado ha señalado este Organismo, que «en el examen de la concurrencia de los vicios de nulidad alegados se debe partir de que en nuestro Derecho la regla general es que son anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (art. 63.1 LRJAP-PAC, art. 48.1 LPACAP). La Administración, cuando estos actos anulables son declarativos de derechos, puede pretender su anulación judicial si concurren los requisitos del art. 103.1 LRJAP-PAC (ahora, art. 107.1 LPACAP). Únicamente si el acto firme incurre en alguno de los graves vicios tipificados en el art. 62.1 LRJAP-PAC (actualmente, art. 47.1 LPACAP), la Administración podrá declararlo nulo por sí misma a través del procedimiento de revisión de oficio (art. 102.1 LRJAP-PAC, art. 106.1 LPACAP).

Puesto que la nulidad absoluta, radical o de pleno derecho constituye el grado máximo de invalidez de los actos administrativos que contempla el ordenamiento jurídico, el procedimiento de revisión de oficio no es la vía para constatar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino que está reservado exclusivamente para determinar aquellas infracciones que

*constituyan, por su cualificada gravedad, un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 LRJAP-PAC (actualmente, art. 47.1 LPACAP); de modo que únicamente puede ser declarada en situaciones excepcionales que han de ser apreciadas con suma cautela y prudencia, sin que pueda ser objeto de interpretación extensiva, según afirma reiteradamente la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (véanse al respecto las SSTs, entre otras muchas, de 17 de junio de 198 (...); de 13 de octubre de 1988 (...); de 22 de marzo de 1991, RJ 1991\2250; de 5 de diciembre de 1995, (...); de 6 de marzo de 1997, (...); de 26 de marzo de 1998, (...); de 23 de febrero de 2000, (...) y de 5 de diciembre de 2012, (...)) (Doctrina reiterada, entre otros, en los Dictámenes n.º 422/2016, de 19 de diciembre, y 156/2017, de 11 de mayo).*

*Por otro lado, “el carácter restrictivo con el que se debe afrontar la figura de la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa implica que sólo procede declarar la nulidad cuando resulte acreditada de forma indubitada la concurrencia de alguna de las causas taxativas de nulidad previstas en el art. 62.1 LRJAP-PAC” -actual art. 47 LPACAP- (Dictamen n.º 121/2015, de 9 de abril, entre otros)». Así se señala en el reciente Dictamen n.º 470/2019, de 19 de diciembre, entre otros.*

2. En el presente supuesto, la Propuesta de Resolución sometida a Dictamen pretende declarar la nulidad del referido anteriormente Acuerdo plenario por considerar que incurre en la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP, pues el Acuerdo se adoptó, según reseña, sin cumplir con los requisitos procedimentales establecidos en los arts. 112.2 y 118 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

En el art. 112.2 RBEL se establece que «2. No será necesaria la subasta en los casos de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor» y en el art. 118 RBEL se dispone que «Será requisito previo a toda venta o permuta de bienes patrimoniales la valoración técnica de los mismos que acredite de modo fehaciente su justiprecio».

En relación con tal incumplimiento se afirma en la Propuesta de Resolución que «1º.-Ni el informe emitido por el Arquitecto Municipal el 28.02.2002, ni el emitido por la Señora Secretaria Accidental el 23.04.2002, ni el evacuado por el Sr.



*Interventor el 16.07.2002 acreditan la necesidad de adquirir el suelo por permuta y no por otros procedimientos como la compraventa o la expropiación.*

*2º.-El informe de valoración municipal no acredita de modo fehaciente el precio de los bienes permutados, al no motivar el precio por importe de 455.857,2 € (a razón de 12 €/m<sup>2</sup>) de los 37.988 m<sup>2</sup> de suelo que se permutan a favor del Ayuntamiento, de los cuales 20.848 m<sup>2</sup> se encuentran en arrecifes y 17.140 m<sup>2</sup> en terrenos de labor, ni justifica la valoración de los bienes que esta Administración se compromete a entregar a los interesados, ni que la diferencia de valor entre los bienes a permutar no sea superior al 40% del que lo tenga mayor».*

Finalmente, la Administración manifiesta que se le otorga a los interesados, en cumplimiento de los artículos 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, una indemnización que asciende a la cantidad total de 340.898,17 euros, por el daño que se les ha ocasionado como consecuencia de los hechos ya expuestos.

3. En primer lugar, del análisis del expediente resulta que en los informes previos al Acuerdo que se pretende revisar en ningún momento se justifica la necesidad de adquirir el bien inmueble de los interesados por medio de permuta y ello, además, se hace sin establecer tampoco la razones jurídicas por las que era necesario emplear tal contrato privado de permuta en vez de utilizar otras vías jurídicas; pero, además, tampoco se acredita en ninguna de las mencionadas actuaciones previas, obrantes en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, la diferencia del valor entre los bienes inmuebles a permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor.

Por último, la valoración de la finca de los interesados en 455.857,20 euros, que luego se incluye en la estipulación quinta del *Convenio* como valor de la indemnización que ha de abonar la Administración a los interesados en caso de no cumplir con su obligación contractual, carece también de toda justificación técnica en las actuaciones previas al Acuerdo plenario mencionado, pues consta sin más en el informe del arquitecto municipal mencionado con dicha valoración, sin que figure, tampoco la valoración de los terrenos que la Corporación debe entregar a su vez.

4. Sobre la ausencia de justificación de la necesidad de realizar una permuta ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Organismo con anterioridad y así, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 774/2010, de 26 de octubre, dictado en procedimiento de responsabilidad patrimonial, en un supuesto de permuta de bienes patrimoniales de carácter municipal se hizo constar el pronunciamiento de la Sala de

lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias acerca de tal asunto, manifestándose al respecto que:

*«Así, en dicha Sentencia, la número 93/07, de 27 de febrero de 2007, se afirma que “La realidad es que el Ayuntamiento aquí no realiza una defensa de la necesidad de proceder a la adquisición de un inmueble mediante permuta, ni aquí, ni en ningún punto del expediente tramitado (...) Las propias Sentencias del Tribunal Supremo que cita la defensa de la Administración demandada, de fechas de 15 de junio de 2002 y 18 de mayo de 2005 y 16 de febrero de 2005, defienden posturas totalmente contrarias al criterio mantenido por el Ayuntamiento y precisamente resaltan que es necesario acreditar y justificar la necesidad, no sólo la conveniencia, de acudir a la permuta y no a la subasta que es la regla general”».*

Respecto a la ausencia de éste y otros requisitos exigidos para la correcta realización de un contrato de permuta, la Sentencia de 16 febrero 2005 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo referida de forma expresa en la Sentencia mencionada anteriormente, señala que:

*«Y en cuanto a los invocados preceptos del RBEL (RCL 1986, 2217) se dedica el 112 a establecer que:*

*1. Las enajenaciones de bienes patrimoniales se regirán en cuanto su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales.*

*2. No será necesaria la subasta en los casos de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor.*

*Mientras el 118 declara que: “Será requisito previo a toda venta o permuta de bienes patrimoniales la valoración técnica de los mismos que acredite de modo fehaciente su justiprecio».*

Queda patente, por lo tanto, que el art. 112 exige la instrucción de un expediente en el que se acredite la finalidad pretendida mediante la permuta (sentencia de 12 de febrero de 2001 [RJ 2001, 5098]). Expediente en el que habrán de obrar informes, dictámenes, discusiones o ponencias acerca de la citada necesidad, tal cual recuerdan las sentencias de este Tribunal de 31 de enero de 2000 (RJ 2000, 2112), que confirma la de 29 de abril de 1993 del STSJ de Sevilla. Por lo tanto habrá de constar los intereses o necesidades públicas de cuya atención se

trata, las razones por las que para dicha atención son más convenientes que otros los bienes que se pretenden adquirir por permuta así como la causa por la que tales bienes han de ser adquiridos por permuta y no por otros medios (sentencia de 24 de abril de 2001, votada el 17 [RJ 2001, 3423]).

Además de la necesidad de la misma también es preciso justificar la equivalencia de valores (sentencia de 31 de enero de 1990 [RJ 1990, 639]). «Necesidad» que integra un concepto jurídico indeterminado que como señala la sentencia de la antigua Sala Cuarta de este Tribunal de 1 de julio de 1988 ( RJ 1988, 5844), recogida en la sentencia de 18 de octubre de 1990 (RJ 1990, 8145), y reiterado en la de 16 de julio de 2001 (RJ 2001, 7757), se concreta en la valoración de dos extremos diferentes que atañen a la necesidad de la adquisición de determinados bienes y, además, a que para tal adquisición, desde el punto de vista del interés público, resulte indicada la permuta.

Es decir que no basta con justificar la conveniencia sino la necesidad (sentencia de 2 de julio de 2002 [RJ 2002, 9468]) lo que conlleva aportar los informes y las consideraciones técnicas, económicas y jurídicas que justificar dicha necesidad mediante los oportunos dictámenes periciales e informe del Secretario interventor, pues también debe constar que la diferencia de valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor. Y respecto a las tasaciones no se toman en cuenta los informes prestados a instancia de las partes interesadas sino los emitidos por los técnicos municipales que sólo pueden ser puestos en cuestión mediante la proposición y práctica de una prueba pericial verificada con los requisitos y garantías de contradicción establecidos en la Ley de Enjuiciamiento civil (LEG 1881, 1) y (RCL 2000, 34, 962 y RCL 2001, 1892).

Tiene razón la parte apelada cuando sostiene que una sola sentencia no conforma jurisprudencia sino que se exige, de acuerdo art. 1.6 CC (LEG 1889, 27), más de una sentencia. No obstante en la sentencia expresamente invocada por la parte recurrente, la de 25 de mayo de 1999 (RJ 1999, 5927), se declaró la necesidad de cumplir la equivalencia de prestaciones propia de la permuta. Requisitos ineludibles por cuanto no solo la subasta pública es la regla general en la enajenación de los inmuebles de los Entes locales sino porque además tal regla garantiza los principios constitucionales de igualdad, art. 14 CE (RCL 1978, 2836), y eficacia de las Administraciones públicas, art. 103 CE, al colocar en posición de igualdad a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales

(sentencias de 24 de abril de 2001, votada el 17 [RJ 2001, 3423] y de 15 de junio de 2002 [RJ 2002, 5932]).

Criterio el anterior que se afianza más si cabe en el pronunciamiento vertido en sentencia de 10 de diciembre de 2004 (RJ 2005, 34) dictado en Sala General al afirmar que *«la aplicación del artículo 112.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales (RCL 1986, 2217), al dar lugar a la enajenación en su caso de la parcela de propiedad municipal mediante subasta, hubiera sido más conforme a los principios que inspiran, tanto la legislación de la Unión Europea como obligadamente de la legislación española, de publicidad y libre concurrencia, pues resulta obvio que las empresas y los particulares interesados hubieran podido concurrir a la adquisición de la parcela de que se trata»*, constituyendo ésta la doctrina jurisprudencial en la materia.

En la posterior Sentencia de 5 de febrero de 2008, de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se reseña:

*«En relación con la interpretación del artículo 112.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1732/1986, de 13 de junio -y no derogado por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público - hemos de limitarnos a reproducir la doctrina establecida por esta Sala en su STS de 15 de junio de 2002:*

*“La Sala de instancia no niega que las Corporaciones Locales puedan disponer mediante permuta de sus bienes patrimoniales. Simplemente declara que la regla general es la enajenación mediante subasta, y que la permuta sólo es admisible previo expediente en el que queda asegurada su necesidad, expediente que en el caso presente no se ha observado, pues como única justificación de la permuta aparece un informe de 31 de mayo de 1993, esto es, de fecha posterior a aquella en que se acordó la permuta, y esta tesis corresponde a la mantenida por esta Sala en sentencias de 31 de enero de 2000 y 24 de abril de 2001, por lo que el presente motivo de casación ha de ser desestimado. En efecto, en la última de estas sentencias se declara que:*

*1) La subasta pública es la regla general en la enajenación de los inmuebles de los Entes locales, según resulta de lo establecido en el art. 112 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales -RBEL - (aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio); y en términos parecidos se pronuncia el art. 168, citado por la sentencia*

recurrída, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril -TR/LS 1976-).

2) El significado de esa regla va más allá de ser una mera formalidad secundaria o escasamente relevante, pues tiene una estrecha relación con los principios constitucionales de igualdad y eficacia de las Administraciones públicas que proclaman los artículos 14 y 103 de la Constitución. Y la razón de ello es que, a través de la libre concurrencia que es inherente a la subasta, se coloca en igual situación a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales, y, al mismo tiempo, se amplía el abanico de las opciones posibles del Ente Local frente a los intereses públicos que motivan la enajenación de sus bienes.

3) Es en el marco de la idea anterior como ha de ser interpretado el apartado 2 del artículo 112 del RBEL.

Ello conduce a que la exigencia del expediente que en este precepto se establece para, a través de la permuta, excepcionar esa regla general de la subasta, únicamente podrá considerarse cumplida cuando, no sólo exista un expediente que autorice la permuta, sino también hayan quedado precisadas y acreditadas en él las concretas razones que hagan aparecer a aquélla (la permuta) no ya como una conveniencia sino como una necesidad.

Y esto último lo que exigirá, a su vez, será dejar constancia: de los intereses o necesidades públicas de cuya atención se trata; de las razones por la que para dicha atención son más convenientes que otros los bienes que se pretenden adquirir por permuta; y de la causa por la que tales bienes han de ser adquiridos por permuta y no por otros medios».

5. No basta sin embargo con verificar, en su caso, la existencia de una disconformidad con el ordenamiento jurídico para que la Administración pueda acudir a la vía de la revisión de oficio. Según lo ahora dispuesto por el art. 106 LPACAP, procede determinar si los defectos que presenta el expediente ostentan la suficiente entidad para viciar de nulidad de pleno derecho el acto, esto es, procede determinar en este caso si puede considerarse que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y, por tanto, el Acuerdo plenario adolece de nulidad de pleno derecho por incurrir en la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP.

Al respecto, este Consejo Consultivo ha señalado, en relación con la causa de nulidad alegada, entre otros, en su Dictamen 422/2016, de 19 de diciembre:

*«7. La Propuesta de Resolución también considera que la permuta (rectius, el acuerdo plenario que la aprobó y el posterior que lo modificó) es nula de pleno Derecho porque incumple el requisito del art. 112.2 RBEL consistente en la justificación de la necesidad de adquirir el bien mediante permuta.*

*El art. 112.2 RBEL dispone:*

*“No será necesaria la subasta en los casos de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor”.*

*Como se puede apreciar, el art. 112.2 RBEL establece dos requisitos procedimentales para que se proceda a la permuta de bienes inmuebles patrimoniales:*

*a) Que se justifique su necesidad.*

*b) Que se acredite que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor.*

*La Propuesta de Resolución considera pues que el acuerdo plenario que aprobó la permuta es nulo de pleno Derecho porque en su elaboración se omitió el trámite de justificar su necesidad, nulidad que conlleva la del posterior acuerdo que lo modificó. El motivo de nulidad que se invoca únicamente es subsumible en la causa de nulidad tipificada en el primer inciso del art. 62.1,e) LRJAP-PAC [ahora en el primer inciso del art. 47.1,e) LPACAP].*

*En el Fundamento de Derecho Undécimo de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 abril de 2001, con cita de anteriores Sentencias suyas, se razonó lo siguiente:*

*“1) La subasta pública es la regla general en la enajenación de los inmuebles de los Entes locales, según resulta de lo establecido en el art. 112 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales -RBEL- (aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio); y en términos parecidos se pronuncia el art. 168, citado por la sentencia recurrida, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) -TRLS/1976-.*

-2) El significado de esa regla va más allá de ser una mera formalidad secundaria o escasamente relevante, pues tiene una estrecha relación con los principios constitucionales de igualdad y eficacia de las Administraciones públicas que proclaman los artículos 14 y 103 de la Constitución -CE-. Y la razón de ello es que, a través de la libre concurrencia que es inherente a la subasta, se coloca en igual situación a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales, y, al mismo tiempo, se amplía el abanico de las opciones posibles del Ente Local frente a los intereses públicos que motivan la enajenación de sus bienes.

-3) Es en el marco de la idea anterior como ha de ser interpretado el apartado 2 del art. 112 del RBEL.

Ello conduce a que la exigencia del expediente que en este precepto se establece para, a través de la permuta, excepcionar esa regla general de la subasta, únicamente podrá considerarse cumplida cuando, no sólo exista un expediente que autorice la permuta, sino también hayan quedado precisadas y acreditadas en él las concretas razones que hagan aparecer a aquélla (la permuta) no ya como una conveniencia sino como una necesidad.

Y esto último lo que exigirá, a su vez, será dejar constancia: de los intereses o necesidades públicas de cuya atención se trata; de las razones por la que para dicha atención son más convenientes que otros los bienes que se pretenden adquirir por permuta; y de la causa por la que tales bienes han de ser adquiridos por permuta y no por otros medios.

En parecidos términos ya se expresó esta Sala y Sección en la sentencia de 31 de enero de 2000.

-4) En las apreciaciones fácticas de la sentencia recurrida no parece que se haya seguido un expediente con las exigencias que acaban de expresarse, y esto hace que no sea compartir la aplicación indebida que el recurrente de casación reprocha en relación a esos artículos 168 TRLS/1976 y 112 RBEL antes mencionados.

-5) Ese grado de inobservancia del expediente sería reconducible como mínimo a la anulabilidad 48.2 de la LPA de 1958 (que se corresponde con el 63.2 de la Ley 30/1992), y por ello tampoco puede dársele la razón al recurrente de casación de que la sentencia, al anular la actuación impugnada, ha infringido el art. 47.1.c) de la citada LPA de 1958».

Esta jurisprudencia se reitera en las SSTs de 16 Julio de 2001, 2 Julio de 2002, de 16 febrero 2005, de 25 octubre de 2005, de 25 enero de 2006 y de 5 enero de 2007.

De ella resulta que, en el procedimiento de la aprobación una permuta de un bien inmueble patrimonial municipal, el trámite de justificar su necesidad es un requisito formal indispensable para que el acto alcance su fin, por lo que su omisión constituye un defecto de forma que determina su anulabilidad (art. 63.2. LRJAP-PAC; art. 48.2 LPACAP).

El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios «*total y absolutamente*» impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTs de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002.

Como se acaba de señalar la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo califica expresamente el trámite de justificación de la necesidad de la una permuta de un bien inmueble patrimonial municipal como un defecto de forma de los contemplados en el art. 63.2. LRJAP-PAC (ahora, art. 48.2 LPACAP) que determina su anulabilidad, por lo que no puede subsumirse en la causa de nulidad tipificada en el primer inciso del art. 62.1,e) LRJAP-PAC [ahora en el primer inciso del art. 47.1,e) LPACAP]».

Al objeto de esclarecer el alcance de la causa de nulidad de pleno derecho que se ha invocado en este caso como fundamento para justificar la revisión de oficio, cabe traer a colación asimismo lo establecido por este Consejo Consultivo en su Dictamen 212/2017, de 4 de julio:



«En lo que se refiere a la causa de nulidad del art. 47.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha indicado lo que a continuación se expone:

“Así lo ha venido reconociendo de forma reiterada este Organismo -véanse los Dictámenes 182/2015, 271/2014, 116/2014, entre otros-, siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Supremo al señalar que la expresión legal ‘prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido’ hay que referirla pues no sólo al supuesto en que el acto se produce sin la instrucción previa de procedimiento alguno sino también a la omisión de los trámites esenciales, integrantes de un procedimiento determinado, y a aquellos casos en que la Administración ha observado un procedimiento total y absolutamente distinto al concreto establecido en la Ley (SSTS de 21 de marzo de 1988, 29 de junio de 1990, 31 de enero de 1992, 28 de diciembre de 1993, 15 de junio de 1994, 17 de noviembre de 1998, 17 de marzo de 2000, entre otras)” (véase, entre otros, el reciente Dictamen 155/2017, de 11 de mayo)».

Pues bien, se observa en el presente caso, que junto a la ausencia de justificación de la necesidad de acudir a la permuta y no a la subasta -que por sí sola no motivaría la nulidad pretendida- existen otros trámites que se han incumplido, a saber: la acreditación de que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor, así como la existencia de valoración técnica de los bienes a permutar que acredite de modo fehaciente su justiprecio.

Se suscita así, de entrada, la cuestión sobre si los trámites omitidos gozan o no de la consideración de esenciales. Porque si lo son, aun cuando no haya habido una omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, su ausencia determinaría la nulidad de pleno derecho del acto que se pretende revisar por incurrir en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP.

6. Sin embargo, en el presente caso, cabe soslayar el tratamiento de dicha cuestión, porque, en todo caso, aun cuando se diera el motivo de nulidad invocado, hemos de estimar con los interesados que concurren en el asunto que nos ocupa los límites a la revisión de oficio establecidos en el art. 110 LPACAP, que establece que *«las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes»*.

A la hora de analizar si se dan tales límites de la revisión de oficio, se ha de partir en primer lugar de la concurrencia del presupuesto requerido al efecto para que operen tales límites, esto es, la prescripción de acciones, el tiempo transcurrido u otras circunstancias, y, entre ellas, la existencia de situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del mismo.

La Administración alega en la Propuesta de Resolución que no concurren tales límites puesto que *«En el presente caso no se dan los presupuestos para la aplicación de las limitaciones de la acción de revisión previstos en el Art. 110 LPACAP, ya que, como consecuencia de la referida permuta no se ha producido una situación jurídica consolidada que no pueda ser alterada en el futuro, dado que la Escritura de segregación y Permuta otorgada el 09.10.2002 ante el Notario de Vecindario, (...), con protocolo 3.257, no ha accedido al Registro de la Propiedad; Y, que el Ayuntamiento no ha adquirido en el plazo de 6 años fijado en la cláusula cuarta del convenio, el pleno dominio del sucio que se compromete a permutar a favor de los interesados, por lo que la permuta no ha supuesto transmisión de propiedad alguna. Y, que los reclamantes han esperado hasta el 12.05.2015 (7 años) para formular su reclamación ante la Administración»*, es decir, que la Administración considera que no existe una situación consolidada, sin tener en cuenta el evidente transcurso del tiempo entre que se emitió el Acuerdo plenario que pretende revisar y el momento actual.

Pues bien, concurre en este caso, entendemos que además del referido transcurso del tiempo, cerca de 18 años, 13 hasta el primer escrito de reclamación de los interesados, puesto que el acuerdo tiene lugar en el año 2002, la existencia de situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del mismo. En efecto, según el citado acuerdo la Administración disponía de un plazo de 6 años para hacer entrega a los interesados del inmueble a que se comprometió y en caso de que no fuera así, se establecía una indemnización. Se deduce del expediente, además, que en la actualidad el Ayuntamiento, aun cuando la escritura no ha sido registrada -por causa imputable exclusivamente a la misma- continúa ostentando la titularidad del inmueble, por lo que esta situación jurídica se puede entender consolidada, ya que sí se ha transmitido la propiedad, cumpliéndose lo dispuesto al respecto, entre otros (también de forma analógica lo dispuesto en el art. 1462 en relación con la obligación de entregar la cosa objeto del contrato) en los arts. 609, 1258 y 1280 del Código Civil.

Además, en el propio contrato se establecen las consecuencias de un posible incumplimiento por parte del Ayuntamiento que se compromete a indemnizar a los interesados en la forma prevista en el mismo, a la que se hizo referencia expresa con anterioridad.

En el ya referido Dictamen 212/2017 de este Organismo, se manifiesta de forma específica acerca de la aplicación de los límites del art. 110 LPACAP, en relación con el trascurso del tiempo, lo siguiente:

*«Por ello, cabe señalar que en este caso son de aplicación los límites que para el ejercicio de las potestades revisoras de la Administración establece el art. 110 LPACAP, que dispone que “las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, 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”. Sobre esta específica cuestión, el Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada lo siguiente:*

*“(…) al pretender la Administración declarar un acto nulo por la vía de la revisión de oficio, de acuerdo con la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS de 15 de octubre de 2012), si bien no está sujeta a plazo alguno para instar la citada revisión, a diferencia de los mecanismos ordinarios de impugnación que los recursos administrativos comportan, en aras a proteger la seguridad jurídica -siendo esta institución uno de los fines más preciados y protegidos por nuestro Ordenamiento Jurídico-, el art. 106 LRJAP-PAC fija unos límites indicando que las facultades de revisión de oficio no podrán ser ejercitadas cuando, entre otras circunstancias, por el tiempo transcurrido su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes” (véanse, por todos, los DDCC 352 y 360/2015).*

*Así mismo, el Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre otras, lo que a continuación se expone:*

*“La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses*

*particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas `ad eternum´; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad”».*

7. Analizada la concurrencia de los presupuestos y ya específicamente en cuanto a los límites para la revisión en sí mismos considerados cabe analizar si la situación creada es digna de protección.

A este respecto cabe concluir que en el presente supuesto los interesados han esperado pacientemente a que la Administración cumpliera con su obligación de entrega y permitido que durante casi 13 años -hasta el 12 de mayo de 2015 que presentan reclamación por escrito de indemnización e intereses por incumplimiento de las obligaciones- la Administración tuviera a su disposición el inmueble que ellos transmitieron inmediatamente, sin recibir contraprestación alguna a cambio durante este tiempo, circunstancia que no debe ser utilizada en contra de dichos interesados, además, de reiterarlo cuatro años después, tiempo en que la Administración inició un procedimiento de Revisión de Oficio que caducó, e, incluso, acudir a la vía jurisdiccional ante la ausencia de respuesta por parte de la Corporación, concurriendo el principio de confianza legítima.

Por ello, entendemos que los interesados no tenían manera de conocer la situación real en que se encontraba el expediente, ni las actuaciones que iba realizando la Administración, y lejos de actuar de manera imprudente en dicho desconocimiento, quizás, pecaron de todo lo contrario: de excesiva paciencia y prudencia, lo que ahora no debería perjudicarles.

Se dan, por ello, circunstancias que acreditan la buena fe de los interesados, y entendemos que la revisión sería contraria a los derechos de los mismos, por lo que al amparo de la doctrina señalada que resulta ser plenamente aplicable al presente caso, se considera improcedente la revisión de oficio por aplicación de los límites a la misma.

## **C O N C L U S I Ó N**

De acuerdo con la argumentación que se contiene en el Fundamento IV, se dictamina desfavorablemente la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de permuta aprobado por el Pleno municipal el 24 de abril de 2002.