

**DICTAMEN N.º 225/2010, de 14 de octubre.\***

**Expediente relativo a solicitud de declaración de nulidad de la resolución adoptada el 15 de febrero de 2005, por el Pleno del Ayuntamiento de Bargas (Toledo), en relación con el procedimiento seguido por dicha entidad local para la revisión de oficio de varios acuerdos adoptados por su Pleno Corporativo en los días 5 de julio de 1993, 19 de mayo de 1999 y 29 de enero de 2001, relativos a la enajenación y desafectación de parcelas de titularidad municipal ubicadas en la Urbanización Residencial “S”, así como de todos los actos tendentes a la ejecución del citado acuerdo.**

**ANTECEDENTES**

**Primero. Actuaciones previas.-** El Pleno del Ayuntamiento de Bargas, acordó el 15 de febrero de 2005, por unanimidad de los miembros presentes, declarar la nulidad de todos los actos relacionados con los acuerdos adoptados por su Pleno Corporativo en sesiones de día 5 de julio de 1993, 19 de mayo de 1999 y 29 de enero de 2001, en lo referente a la entrega de las parcelas números 92 a 100 y la número 105, incluidas en el Plan Parcial del Complejo Residencial “S” a la mercantil “W” en concepto de pago del precio del contrato de obras de pavimentación de las calles incluidas en el Sector “T” del término de Bargas, por estar incurridos en vicios de nulidad radical contemplados en el artículo 62.1.e) y g) de la LRJPAC y en especial el contrato de obras suscrito con la mercantil el día 28 de octubre de 1993 y la escritura de permuta otorgada el 6 de agosto de 1993, recuperando el Ayuntamiento de Bargas el pleno dominio de las nueve parcelas incluidas en los citados contratos, y el de la número 105, inicialmente destinada a uso escolar y actualmente desafectada.

El acuerdo fue adoptado, tras la tramitación de un procedimiento de revisión de oficio, que fue informado favorablemente por este órgano consultivo, Dictamen n.º 9/2005, de 2 de febrero. El citado acuerdo fue publicado en el BOP de Toledo el día 9 de abril de 2005, no constando que fuera recurrido en plazo.

**Segundo. Solicitud de revisión de oficio.-** El 20 de abril de 2007 D.ª R, en nombre y representación de la mercantil “W”, presentó escrito mediante el que solicitaba que se declare de oficio la nulidad de pleno derecho de la resolución citada de 15 de febrero de 2005, que declaró la nulidad de los actos relacionados con los acuerdos adoptados por su Pleno Corporativo en los días 5 de julio de 1993, 19 de mayo de 1999 y 29 de enero de 2001; solicitaba asimismo que se revisen todos los actos tendentes a la ejecución del citado acuerdo, como el decreto de 21 de agosto de 2006, que acordó la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares que han de regir en el expediente administrativo de enajenación de parcelas inscritas al patrimonio municipal del suelo.

Los motivos alegados para solicitar la anulación son, en primer lugar, el haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al constituir el acto administrativo impugnado una expropiación forzosa encubierta de hecho que entraña fraude de ley; en segundo lugar, por haberse omitido la notificación personal al interesado del acto

---

\* Ponente: *Lucía Ruano Rodríguez*

administrativo lesivo, y finalmente como tercer motivo, alega, que el acto administrativo por el que se adquieren derechos se ha dictado careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, ya que el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento supone una injerencia inadecuada e intrusión ilegítima en la esfera de competencias que tienen asignadas los órganos de la jurisdicción civil.

Termina solicitando al Excmo. Ayuntamiento de Bargas, que proceda a suspender de oficio el acto impugnado.

**Tercero. Subsanación del escrito.-** Mediante providencia del Alcalde de fecha 3 de mayo de 2007, que fue notificada a la interesada, se le requirió que acreditara fehacientemente el título de representación que ostenta, teniendo entrada en el Ayuntamiento el día 14 de mayo, el original del poder por el que la mercantil otorga a D.ª R representación suficiente para instar el presente procedimiento.

**Cuarto. Primer Informe del Secretario.-** Con fecha 23 de mayo de 2007, el Secretario Municipal emitió informe sobre la petición de revisión de oficio realizada, proponiendo la inadmisión de la solicitud. Basa dicho planteamiento en el hecho de que la misma carece del fundamento necesario para iniciar una revisión, máxime cuando lo que se trata de revisar es un procedimiento que, a su vez, es de revisión de oficio y ha sido dictaminado favorablemente por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

**Quinto. Resolución de inadmisión de la solicitud.-** Tras formular el Alcalde el día 23 de mayo de 2007, propuesta de inadmisión de la solicitud de revisión planteada, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión extraordinaria y urgente celebrada el día 24, acordó, de conformidad con el artículo 102.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, declarar la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio de la resolución de fecha 15 de febrero de 2005 por la que se pone fin al procedimiento de revisión de oficio 1/2004, debido a la manifiesta falta de fundamento de la petición contenida en la misma, desestimando además, la petición de suspensión contenida en dicha solicitud como medida cautelar.

**Sexto. Recurso contencioso-administrativo.-** La mercantil interesada interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de 24 de mayo de 2007, resolviendo el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Toledo, mediante sentencia de 16 de diciembre de 2009, estimar el recurso planteado ordenando a la Administración demandada proceder a admitir a trámite la solicitud de revisión formulada por la demandante, continuando con la tramitación correspondiente hasta dictar la resolución pertinente.

**Séptimo. Segundo Informe del Secretario.-** Con fecha 19 de abril de 2010, el Secretario del Ayuntamiento emite informe en el que señala que la solicitud carece del fundamento necesario para que pueda ser estimada, por lo que entiende que, tras los trámites oportunos, y siempre que el dictamen de este órgano consultivo lo avale, el Pleno debería acordar la desestimación de la solicitud de revisión de oficio presentada.

**Octavo. Admisión a trámite de la revisión de oficio.-** El Pleno del Ayuntamiento de Bargas en sesión extraordinaria celebrada el 16 de junio de 2010 acordó admitir a trámite de la solicitud de declaración nulidad del acuerdo plenario de fecha 15 de febrero de 2005, formulada por W, e incoar el correspondiente expediente administrativo de revisión de oficio de dicho acuerdo.

**Noveno. Propuesta de resolución.-** El 30 de julio de 2010 se redactó por el Alcalde propuesta de resolución en la que se consideraba la improcedencia de declarar la nulidad de la resolución de fecha 15 de febrero de 2005, por manifiesta falta de fundamento de la petición formulada.

En tal estado de tramitación V.E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 13 de septiembre de 2010.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

**Carácter del dictamen.-** Se somete al dictamen de este Consejo el expediente iniciado a instancia de D.<sup>a</sup> R, en nombre y representación de la mercantil “W”, sobre solicitud de declaración de nulidad de la resolución adoptada el 15 de febrero de 2005 por el Pleno del Ayuntamiento de Bargas (Toledo) -que declaraba nulos los actos relacionados con los acuerdos adoptados por su Pleno Corporativo en sesiones de día 5 de julio de 1993, 19 de mayo de 1999 y 29 de enero de 2001, en lo referente a la entrega de las parcelas números 92 a 100 y la número 105, incluidas en el Plan Parcial del Complejo Residencial “S” a la mercantil “W” en concepto de pago del precio del contrato de obras de pavimentación de las calles incluidas en el Sector “T” del término de Bargas-, por estar incurridos en vicios de nulidad radical contemplados en el artículo 62.1.e) y g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en especial el contrato de obras suscrito con la mercantil el día 28 de octubre de 1993 y la escritura de permuta otorgada el 6 de agosto de 1993-, así como de todos los actos tendentes a la ejecución del citado acuerdo, dado que la resolución podría estar afectada por los vicios de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 62.1.e) y f) de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El artículo 102 del citado texto legal determina en su apartado primero, que *“Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”*.

Por su parte, el artículo 54.9.b) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, determina que este último órgano deberá ser consultado en los expedientes tramitados por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que versen sobre revisión de oficio de los actos administrativos.

### II

**Análisis del procedimiento.-** El artículo 4.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone de modo genérico que corresponde a las Corporaciones Locales, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, reiterándose la atribución de tal potestad en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de

noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

El régimen jurídico aplicable al instituto revisor en el ámbito local queda reflejado en el artículo 53 de la referida Ley 7/1985, de 2 de abril, que establece que *“las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”*. Tal declaración de nulidad y revisión de oficio de sus actos podrá ser acordada por el Pleno de la Corporación municipal según el artículo 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que, aunque referido sólo a los actos dictados en vía de gestión tributaria, es de aplicación también a los procedimientos de revisión de los demás actos administrativos -Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1985, Ar. RJ 1985\3203; 2 de febrero de 1987, Ar. RJ 1987\2903; y Auto de 27 de abril de 1990, Ar. RJ 1990\3660-; todo ello de conformidad con los requisitos y plazos establecidos en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Este último precepto no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, como se ha indicado en la consideración precedente, la preceptividad del dictamen previo y favorable del órgano consultivo que corresponda. Por ello, habrán de entenderse aplicables las prescripciones comunes recogidas en el Título VI del citado cuerpo legal, denominado *“De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”*, con la singularidad de que será preceptivo y habilitante el dictamen del órgano consultivo interviniente, pudiendo señalarse como trámites comunes para proceder a la revisión de oficio de los actos administrativos, tal como se ha señalado en reiteradas ocasiones, el acuerdo de iniciación del procedimiento dictado por órgano competente, la sustanciación de actuaciones que se consideren precisas para la debida instrucción del procedimiento, tales como la apertura de un periodo de alegaciones, la práctica de las pruebas que resulten pertinentes para acreditar los hechos relevantes en la decisión del mismo y los informes que se estimen necesarios, la audiencia a los afectados sí procede y la propuesta de resolución, como último paso previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo y a la adopción de la resolución pertinente.

El procedimiento de revisión de oficio que se somete a dictamen fue iniciado en virtud de la solicitud cursada por D.<sup>a</sup> R, en nombre y representación de la mercantil “W”, mediante la que se pedía la declaración de nulidad de la resolución adoptada el 15 de febrero de 2005, por el Pleno del Ayuntamiento de Bargas (Toledo), así como de los actos de ejecución de la misma.

Dicha solicitud fue informada por el Secretario municipal con fecha 19 de abril de 2010, señalando que la misma carece del fundamento necesario para que pueda ser estimada, por lo que entiende que, tras los trámites oportunos, y siempre que el dictamen de este órgano consultivo lo avale, el Pleno debería acordar la desestimación de la solicitud de revisión de oficio presentada.

Posteriormente, el Pleno del Ayuntamiento de Bargas en sesión extraordinaria celebrada el 16 de junio de 2010 acordó la admisión a trámite de la solicitud de declaración nulidad. Por último, y simultáneamente a la adopción de un acuerdo de suspensión del plazo para la terminación del procedimiento, se formuló propuesta de resolución por el propio Alcalde de la citada Corporación Municipal, el 30 de julio de 2010, en la que se consideraba

la improcedencia de declarar la nulidad de la resolución de fecha 15 de febrero de 2005, por manifiesta falta de fundamento de la petición formulada.

A la vista de la tramitación descrita, cabe concluir que se ha dado cumplimiento a los trámites esenciales establecidos en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de aplicación a los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos, procediendo abordar el análisis de los aspectos sustantivos o de fondo que se derivan del expediente sometido a consulta.

### III

**Presupuestos de la revisión de oficio.-** La nulidad absoluta, radical o de pleno derecho constituye el grado máximo de invalidez de los actos administrativos que contempla el ordenamiento jurídico, reservándose para aquellos supuestos en que la legalidad se ha visto transgredida de manera grave, 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.

Estas exigencias que han de acompañar al ejercicio de la potestad revisora responden a la necesidad de buscar un justo equilibrio entre el principio de seguridad jurídica, que postula el mantenimiento de derechos ya declarados, y el de legalidad, que exige depurar las infracciones del ordenamiento jurídico.

Se caracteriza la figura de la nulidad de pleno derecho por ser apreciable de oficio y a instancia de parte, por poder alegarse en cualquier tiempo, incluso aunque el acto administrativo viciado haya adquirido la apariencia de firmeza por haber transcurrido los plazos para recurrirlo, sin sujeción por tanto a plazo de prescripción o caducidad, por producir efectos *ex tunc*, es decir, desde el momento mismo en que el acto tuvo su origen y no desde que la nulidad se dicta y por ser insubsanable aun cuando se cuente con consentimiento del afectado, no resultando posible su convalidación (sin perjuicio, en cuanto a efectos, de las excepciones que puedan darse para la nulidad de reglamentos, comprendidas en el artículo 102.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

La nulidad se reserva para la eliminación de actos que contienen vicios de tal entidad que trascienden el puro interés de la persona sobre la que inciden los efectos de los mismos y repercuten sobre el orden general, resultando ser "*de orden público*", lo cual explica que pueda ser declarada de oficio tanto por la Administración como por los Tribunales, debiendo hacerse tal pronunciamiento de forma preferente, en interés del ordenamiento mismo.

Centrando el análisis en el motivo de nulidad invocado, el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece en la actualidad las causas de nulidad de pleno derecho con carácter tasado y restrictivo, apreciables siempre con prudencia y moderación, señalando en su apartado 1.e) que son nulos de pleno derecho "*los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados*".

La propia dicción del precepto legal hace suponer que no queda acogido dentro del supuesto de nulidad citado cualquier incumplimiento de las formas procedimentales necesarias para la creación del acto, sino exclusivamente aquéllos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento previsto para su aprobación. De este modo lo vino enten-

diendo tradicionalmente el Tribunal Supremo, quien, en su Sentencia de 21 de octubre de 1980 -Ar. RJ 1980\3925-, afirmaba que, para una recta aplicación de la nulidad establecida en dicho artículo, *“el empleo de los adverbios allí reflejados -total y absolutamente- recalcan la necesidad de que se haya prescindido por entero de un modo manifiesto y terminante del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo, es decir, para que se dé esta nulidad de pleno derecho es imprescindible, no la infracción de alguno o algunos de los trámites, sino la falta total de procedimiento para dictar el acto”*.

No obstante, si bien, según lo expuesto, una primera reflexión parece conducir a referir el vicio de nulidad citado a aquellos supuestos en que se dicta el acto de plano y sin procedimiento alguno, la jurisprudencia ha abandonado esa posición restrictiva huyendo de la estricta literalidad del precepto y adoptando una postura más matizada, al entender que entran dentro del ámbito de aplicación de la causa de nulidad aludida los supuestos en que se han omitido trámites esenciales del mismo -entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1991, Ar. RJ 1991\3437; de 31 de mayo de 1991, Ar. RJ 1991\4381; de 19 de diciembre de 1991, Ar. RJ 1991\355; de 9 de diciembre de 1993, Ar. RJ 1993\9796 y de 15 de junio de 1994, Ar. RJ 1994\4600-. Similar trayectoria se observa en la doctrina del Consejo de Estado, quien, tras afirmar en una primera etapa que para poder ampararnos en el motivo indicado sería preciso la total y absoluta falta del procedimiento señalado, lo que supondría adoptar un acto administrativo careciendo mínimamente de la base procedimental sobre la que discurre la senda de la legalidad en la adopción del mismo, en dictámenes emitidos con posterioridad ha llegado a aceptar que la falta comprobada de un requisito esencial para la producción de un acto resulta suficiente para determinar la nulidad del mismo por el motivo analizado -entre otros, dictamen 591/1995-.

Siguiendo la línea expuesta por este Consejo Consultivo en reiteradas ocasiones -entre otras, en sus dictámenes 151/2004, de 24 de noviembre; 178/2006, de 26 de octubre, 12/2009, de 11 de febrero y 38/2010, de 24 de marzo- hay que afirmar que concurre el motivo de nulidad previsto en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido, cuando el procedimiento utilizado es otro distinto al exigido legalmente o cuando, aun existiendo varios actos del procedimiento, se omite aquél que, por su carácter esencial o trascendental, es imprescindible para asegurar la identidad del procedimiento o garantizar los derechos de los afectados.

El expediente instruido hace también mención, a la causa de nulidad acogida en el apartado f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que califica como nulos de pleno derecho *“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”*. Esta causa de nulidad constituye una novedad en nuestro Derecho respecto a los supuestos de nulidad que contemplaba la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. El precepto enunciado en el aludido artículo 62.1.f) viene a incorporar la doctrina jurisprudencial elaborada por el Tribunal Supremo en relación con el alcance de las facultades y derechos derivados de las autorizaciones o licencias obtenidas por silencio positivo, expresando la propia Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su apartado noveno, que la regulación del silencio *“se complementa con la inclusión posterior como supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos presun-*

*tos o expresos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición”.*

En congruencia con el criterio restrictivo que, según lo mantenido por el Tribunal Supremo, debe presidir la aplicación de la regulación de las nulidades de pleno derecho, la apreciación de la causa de nulidad citada debe realizarse igualmente con gran rigor, pues de lo contrario podría cobijar cualquier infracción legal que afectara a actos declarativos de derechos, poniendo en riesgo el principio de seguridad jurídica más allá de su razonable confrontación con el principio de legalidad.

El Consejo de Estado, por su parte, ha expresado en sus dictámenes la conveniencia de evitar una interpretación extensiva de esta causa de nulidad de pleno derecho. Así, en su dictamen 842/1996, afirma que esta causa *“no contempla la nulidad de pleno derecho para cualquier infracción o contrariedad al ordenamiento jurídico. Si fuera así, se desnaturalizaría gravemente la institución de la revisión de oficio porque no toda contrariedad permite la anulación al amparo del artículo 103 de la Ley 30/1992 y el vicio de nulidad que sanciona el artículo 102 en los casos del artículo 62.1 de la misma Ley es precisamente de mayor entidad que el de anulabilidad. [ ] Este precepto, el artículo 62.1.f) [...] contempla sólo aquellos casos de contrariedad al ordenamiento jurídico en que falta el ‘requisito esencial’ para la adquisición de un derecho o facultad. Dicho requisito esencial tiene en primer lugar que venir definido de manera conforme a la ley y afectar de modo grave tanto a la estructura esencial del acto administrativo cuanto al precepto de la Ley de cuya contravención se trata”.* La cuestión fundamental estriba en determinar los requisitos que pueden ser catalogados como esenciales, circunstancia ésta que no es posible establecer a priori y para todos los supuestos, sino de manera individual para cada uno de ellos, *“centrando el examen en los presupuestos de hecho que en cada caso deban concurrir necesariamente en el sujeto o en el objeto, de acuerdo con la norma concretamente aplicable, para que se produzca el efecto adquisitivo en ésta previsto”* -dictamen del Consejo de Estado 2133/1996, de 25 de julio-. Así, tales requisitos no pueden ser, obviamente, todos cuantos la Ley exige, sino *“los que definen la propia estructura del acto administrativo sin venir referidos en otro motivo de nulidad, cuales la falta de capacidad del sujeto, la falta de objeto, de la causa o del fin del acto administrativo”* -dictamen del Consejo de Estado 351/1996, de 22 de febrero-. También precisa el citado órgano consultivo que el atributo de esencialidad exigido por el legislador para la configuración de este supuesto hace que deba venir reservado a *“aquellos casos extremos en los que, no simplemente se discuta sobre la eventual ilegalidad de un acto administrativo, sino que además constituyan casos graves y notorios de falta del presupuesto indispensable para adquirir lo que el acto improcedentemente le reconoció u otorgó”* -dictámenes 596/1999, de 15 de abril de 1999 o 3491/1999, de 22 de diciembre-.

Advertida la dificultad interpretativa que plantea la concreción de lo que deba entenderse por requisito esencial en cada caso, procede finalmente reiterar lo señalado en otras ocasiones por este Consejo Consultivo, afirmando que *“no bastará que el acto no cumpla cualquier requisito de los que exige el ordenamiento jurídico, aunque tales requisitos se exijan para la validez del acto que determina la adquisición de la facultad o derecho, sino que el requisito exigido pueda calificarse como esencial, bien se refiera a las condiciones del sujeto o al objeto, de acuerdo con la norma concretamente aplicable”*, debiendo subrayarse *“la necesidad de que el acto viciado de nulidad determine el nacimiento de un auténtico derecho o facultad, no pudiendo aplicarse a aquellos actos que se limiten a remover el obstáculo existente al ejercicio de un derecho preexistente”.*

#### IV

**Examen de las infracciones alegadas por la interesada.-** Señaladas, en las anteriores consideraciones, las reglas y criterios hermenéuticos de aplicación al supuesto objeto de consulta, procede pasar a analizar si, en el presente supuesto, concurren las causas de nulidad alegadas por la mercantil.

En primer lugar, la interesada manifiesta que se ha incurrido en vicio de nulidad contemplado en la letra e) del artículo 62.1 ya citado, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, que no es otro que el de expropiación forzosa. A su juicio, el Ayuntamiento lo que realmente ha hecho, no es una revisión de oficio de actos nulos, sino una expropiación.

No puede compartir este órgano la citada afirmación, ya que la resolución que se pretende combatir vino a poner fin al procedimiento de revisión n.º 1/2004, cuyo objeto era la declaración de nulidad de los actos derivados de diversos acuerdos municipales y de un contrato de obras, y no la expropiación forzosa de bienes de la mercantil. Es más, el acuerdo fue adoptado, tras ser informado favorablemente por este órgano consultivo mediante el Dictamen n. 9/2005, de 2 de febrero, en cuya Consideración II se indica que *“A la vista de la tramitación descrita, cabe concluir que se ha dado cumplimiento a los trámites esenciales establecidos en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de aplicación a los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos [...]”*. La resolución dictada en el procedimiento de revisión no fue impugnada en vía de recurso contencioso-administrativo, por lo que la misma adquirió firmeza.

El segundo motivo de nulidad que alega la solicitante se fundamenta de nuevo en la letra e) del artículo 62.1, entendiendo que se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido *“al haberse omitido la notificación personal al interesado del acto administrativo lesivo”*.

Respecto de esta alegación, el Ayuntamiento señala en la propuesta de resolución que *“cumplió no sin esfuerzo dada la desaparición de hecho de W con la obligación de notificar la resolución del procedimiento de revisión 1/2004 o la audiencia del mismo. Estos actos han sido notificados a través de edictos en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Toledo (donde la promotora tiene su domicilio social), ya que previamente se había intentado la notificación en todos los domicilios conocidos de acuerdo con la documentación obrante en el Ayuntamiento, y no se había podido practicar: en el de un administrador que firma las escrituras de permuta y cuyo domicilio se encontraba en la población de Gerindote, en un domicilio de Toledo en C/K identificado como tal en una demanda judicial dirigida contra el Ayuntamiento de Bargas y contra W, y finalmente, en el domicilio social de Toledo que aparece en las escrituras, entre ellas la de poder otorgado a la persona que hoy actúa como representante. En todos los casos, las notificaciones fueron devueltas por el servicio de correos y, a continuación, se procedió a publicar el contenido de la notificación en el Boletín Oficial de la Provincia de Toledo y a solicitar del Ayuntamiento de Toledo que tuviera expuesto en su tablón de edictos dichas notificaciones. Sorprende por tanto que una Sociedad que, como se decía anteriormente, en la práctica había desaparecido (incluso se accedió a la información obrante en el Registro Mercantil y se pudo comprobar el cierre provisional de la hoja registral y que las últimas cuentas anuales presentadas eran del 1993) [...] inste una revisión de oficio alegando una falta de notifi-*



*cación de la resolución del expediente que, como se ha indicado ya, se ha intentado notificar en varios domicilios y se ha publicado mediante edictos”.*

La notificación es un acto formal cuya finalidad es garantizar el real conocimiento por los administrados de las resoluciones que les afectan. Ahora bien, en atención al principio de buena fe, no cabe imponer sobre la Administración Pública la realización de inagotables pesquisas para notificar un acto que el interesado, no quiere recibir o no puede recibir debido a su propio comportamiento omisivo o falta de diligencia (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2001, RJ\2001\6027). Es evidente que en este caso, el Ayuntamiento ha intentado realizar las notificaciones de los diferentes trámites en diferentes domicilios, sin que las mismas hayan podido practicarse. Es más, así lo reconoce la propia interesada en la demanda que presentó ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Toledo, al relatar los numerosos intentos de notificación efectuados por el Ayuntamiento, y en la que señala que el domicilio válido a efectos de notificación era la calle G, dirección en la que se intentaron practicar diferentes trámites, que fueron devueltos indicando como causa “desconocido”.

En contra de lo alegado por la interesada, existen ciertos casos en que no procede un segundo intento de entrega de notificación, tal como resulta de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y así también de lo previsto en el artículo 43 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, Reglamento de Servicios Postales. Este último precepto establece que “No procederá un segundo intento de entrega en los supuestos siguientes:

*a) Que la notificación sea rehusada o rechazada por el interesado o su representante, debiendo hacer constar esta circunstancia por escrito con su firma, identificación y fecha, en la documentación del empleado del operador postal.*

*b) Que la notificación tenga una dirección incorrecta.*

*c) Que el destinatario de la notificación sea desconocido.*

*d) Que el destinatario de la notificación haya fallecido.*

*e) Cualquier causa de análoga naturaleza a las expresadas, que haga objetivamente improcedente el segundo intento de entrega”.*

En el presente caso, no se trata de que intentada la notificación en el domicilio social se encontrase ausente la persona a notificar, en el que sí entraría en juego la obligación a que se refiere la recurrente en orden a una segunda notificación, sino que resultó desconocido el destinatario, en cuyo caso lo procedente es acudir a la notificación edictal, que es lo que hizo la Administración, sin que en ningún momento la interesada ofreciera razón sobre la circunstancia de ser desconocida en el citado domicilio.

Por otro lado, la doctrina constitucional consolidada exige que para que exista indefensión con consecuencias invalidantes, no basta la existencia de meras irregularidades procedimentales, “sino de defectos que causen una situación de indefensión de carácter material, no meramente formal, esto es, que la misma haya originado al recurrente un menoscabo real de su derecho de defensa causándole un perjuicio real y efectivo”. En este mismo sentido este Consejo dijo, en su dictamen 85/1999, de 21 de diciembre, que: “Distingue así la jurisprudencia la denominada indefensión material, única a la que otorga protección, de la meramente formal, definiendo aquella como la que surge no simplemente por la mera

*transgresión de una disposición, tal como se conceptúa esta última, sino porque causa efectivamente perjuicios al interesado. Esta posición, mantenida en numerosas Sentencias por el Tribunal Supremo (entre otras de 24 de mayo de 1995, RJ Aranzadi 4178; de 28 de septiembre de 1995, RJ Aranzadi 6690; de 9 de febrero de 1996, RJ Aranzadi 1105 y de 2 de abril de 1998, RJ Aranzadi 2789) se fundamenta en la doctrina del Tribunal Constitucional que afirma que la indefensión se produce cuando la vulneración de las normas procedimentales lleva consigo la privación del derecho a la defensa con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado (Sentencias de 29 de noviembre de 1985, Aranzadi 161; de 24 de noviembre de 1986, Aranzadi 145; de 22 de julio de 1988, Aranzadi 155)".*

Trasladada al presente caso la anterior doctrina, se ha de concluir que, aunque hipotéticamente se admitiera que las notificaciones fueron defectuosas, no cabría entender que ha existido dicha indefensión material, puesto que la interesada no hubiera podido realizar ninguna alegación o prueba que hubiera cambiado el sentido de la resolución de 15 de febrero de 2005, dado que en los acuerdos objeto de revisión, concurrían causas de nulidad absoluta y manifiestas que impedían su permanencia. Y en este sentido declara el Alto Tribunal que, si a pesar de la omisión procedimental, el órgano enjuiciador cuenta con los elementos de juicio suficientes para formarse una convicción que sirva para decidir correctamente la contienda, debe pasar a analizar y enjuiciar el fondo del asunto; ello es así porque la teoría de la nulidad de los actos administrativos ha de aplicarse con sumo cuidado, siendo necesario ponderar siempre el efecto que produjo la causa determinante de la invalidez y las consecuencias que se hubieran seguido del correcto procedimiento rector de las actuaciones que se declaran nulas, pues es evidente que si la garantía del administrado se consigue efectivamente, no es necesario decretar nulidades si éstas sólo han de servir para dilatar la resolución de la cuestión de fondo (SSTS de 14 de junio de 1985 [RJ 1985, 3235]; 3 de julio 1987 [RJ 1987, 6671] y 6 de julio de 2010 [JUR 2010\287847]).

Ello no obstante, la admisión de este segundo procedimiento de revisión que el Ayuntamiento inicialmente acordó inadmitir, pero que tras recabar la tutela judicial y obtenerla en punto a la revisión del procedimiento, ha posibilitado al interesado ser oído y formular alegaciones sobre el fondo del asunto, pudiendo revisarse de nuevo la resolución entonces dictada, por lo que cualquier indefensión que pudiera alegar, ha podido ser reparada, una vez que en virtud de sentencia dictada por el Juzgado Contencioso-Administrativo, se le ha permitido vehicular la presente revisión de la resolución anulatoria.

Sin embargo, en cuanto al fondo de los motivos que llevaron a anular los acuerdos plenarios adoptados por el Ayuntamiento de Bargas de 5 de julio de 1993 y 19 de mayo de 1999, no cabe sino reiterar lo expresado en nuestro dictamen 9/2005, de 2 de febrero, porque el interesado nada ha alegado sobre los motivos y fundamentos jurídicos que condujeron a la nulidad de los precitados acuerdos.

Finalmente, la solicitante alega como última causa de nulidad *“el dictarse el acto administrativo por el que se adquieren derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido”* mezclando de este modo las causas de nulidad contenidas en las letras e) y f) del citado artículo 62.1 Así indica que el vicio de nulidad se ha producido porque *“el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento supone una injerencia inadecuada y una intromisión ilegítima en la esfera de competencias que tienen asignadas los órganos de la jurisdicción civil, [...] el acuerdo impugnado debería versar sobre la aprobación del acuerdo de iniciación de las acciones*

*judiciales que correspondan ante la jurisdicción civil, aprobación del acuerdo de recuperación de oficio en ejercicio de facultades recuperatorias, pero no resolver la propiedad o posesión definitiva de la finca, de tal forma que se autoadjudica el Ayuntamiento las fincas en calidad de propietarios de la totalidad del dominio para una posterior venta a manos privadas”.*

En contra de lo alegado, el acuerdo que se pretende anular no supone ninguna injerencia en las competencias jurisdiccionales del orden civil ya que no resuelve cuestiones de posesión o propiedad, porque la resolución de 15 de febrero de 2005 no es más que el acto que pone fin a un procedimiento de revisión tramitado de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que declara la nulidad de los actos derivados de los acuerdos adoptados por su Pleno Corporativo en sesiones de día 5 de julio de 1993, 19 de mayo de 1999 y 29 de enero de 2001, por estar incursos en vicios de nulidad radical contemplados en el artículo 62.1.e) y g) del citado texto legal y en especial el contrato de obras suscrito con la mercantil el día 28 de octubre de 1993 y la escritura de permuta otorgada el 6 de agosto de 1993, todo ello de conformidad con el dictamen emitido por este órgano consultivo.

Llegados a este punto, conviene recordar que la figura de la nulidad de pleno derecho se caracteriza por ser apreciable de oficio y a instancia de parte, por poder alegarse en cualquier tiempo, incluso aunque el acto administrativo viciado haya adquirido la apariencia de firmeza por haber transcurrido los plazos para recurrirlo, sin sujeción por tanto a plazo de prescripción o caducidad, por producir efectos *ex tunc*, es decir, desde el momento mismo en que el acto tuvo su origen y no desde que la nulidad se dicta y por ser insubsanable aun cuando se cuente con consentimiento del afectado, no resultando posible su convalidación, por lo que una vez declarada la nulidad, los efectos de la misma se retrotraen al momento en que los actos anulados fueron dictados, razón que justifica que el Ayuntamiento de Bargas recupere el pleno dominio de las parcelas incluidas en los citados acuerdos anulados.

De lo expuesto cabe concluir que en todo momento se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, y no se han adquirido derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que procede informar desfavorablemente la revisión de oficio tramitada por el Ayuntamiento de Bargas para declarar la nulidad de la resolución de fecha 15 de febrero de 2005, recaída en el expediente de revisión de oficio n.º 1/2004, debido a la falta de concurrencia de las causas de nulidad alegadas.