

**DICTAMEN N.º. 38/2010, de 24 de marzo.\***

**Expediente relativo a revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento de Pozuelo de Calatrava, sobre la nulidad del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de mayo de 2005 por el que se accede a lo solicitado por D. X en escrito de fecha 22 de abril de 2005 de permuta de terrenos.**

**ANTECEDENTES**

**Primero. Actuaciones previas.-** Las diversas actuaciones que han motivado la tramitación de este expediente son las que se resumen a continuación:

- D. X, ante la previsión de construcción de una depuradora en terrenos de su propiedad, presentó en el Ayuntamiento de Pozuelo de Calatrava escrito de fecha 22 de abril de 2005, en el que proponía la permuta de una parcela de su propiedad, la número 10 del polígono 34 de la indicada localidad, por la número 75 del polígono 40, de propiedad municipal, más 12.020,24 euros, así como otras peticiones.

- La Junta Local de Gobierno del Ayuntamiento de Pozuelo de Calatrava, en sesión de 16 de mayo de 2005, acordó acceder a lo solicitado por el interesado en lo referente a la permuta de terrenos.

- Por su parte, la Consejería de Obras Publicas, previa instrucción del oportuno expediente expropiatorio, procedió al levantamiento del acta previa a la ocupación de 8.500 m<sup>2</sup> de la indicada parcela 10 del polígono 34 el día 1 de diciembre de 2005. En este acta el compareciente, Don X, que actuaba en nombre de los herederos de D.<sup>a</sup> Y, su esposa ya fallecida, manifiesta que *“tiene un acuerdo tomado por la Junta de Gobierno por escrito con el Ayuntamiento del que se adjunta una copia y en el que se concedía a cambio de su parcela una contraprestación de 12.020,24 euros y una parcela propiedad del Ayuntamiento sita en el polígono 40 parcela 75. Por tanto quiere que se lleve a cabo la entrega de dicha parcela. Una vez que se escriture la parcela a su nombre, está de acuerdo para firmar el mutuo acuerdo”*. Por su parte, el representante de la Administración expropiante manifiesta que *“En lo que respecta a la entrega de la parcela no es competencia de esta Administración sino del Ayuntamiento”*.

La copia que se adjuntaba al acta anterior era de la *“Propuesta [de la] alcaldía sobre permuta finca [de] propiedad municipal para construcción estación depuradora”*, también de fecha 1 de diciembre de 2005, por la que el alcalde de Pozuelo de Calatrava proponía al Pleno de su Ayuntamiento la permuta de la parcela 75 del polígono 40, de 1,0807 hectáreas, de propiedad municipal, por la parcela 10 del polígono 34 de 0,8000 hectáreas, propiedad de D.<sup>a</sup> Y, como parte del precio de la citada finca, más 12.020,24 euros *“que ahora abonará la consejería de Obras Públicas en el proceso expropiatorio mencionado, con conformidad de la propietaria por la modificación del acuerdo”*. Esta propuesta no consta que fuera aprobada por el Pleno.

---

\* Ponente: Salvador Jiménez Ibáñez

- Según consta en el borrador del acta del Pleno municipal de 30 de diciembre de 2005: *“Por la Presidencia se informa que realizada la propuesta de acuerdo se advierte error en la identificación de la finca rústica propiedad del Ayuntamiento, considerando que la finca equivocada triplica en valor a la que se tenía reflejada en cuanto a localización, tras debatir el tema por los portavoces de los grupos, se acuerda dejar sobre la mesa, aplazándolo a una nueva sesión en que se aclaren ciertos aspectos del acuerdo”*.
- Con fecha 5 de enero de 2006, la Junta Local de Gobierno del Ayuntamiento de Calzada de Calatrava decidió dejar sin efecto el acuerdo de 16 de mayo de 2005, al haber iniciado expediente expropiatorio la Consejería de Obras Públicas, añadiendo además la existencia de un error en la determinación de la parcela de propiedad municipal, siendo la correcta la situada en el polígono 42, parcela 62.
- Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el anterior acuerdo por D. X, por sí y en representación de sus hijas D.<sup>a</sup> T y D.<sup>a</sup> Z, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ciudad Real dictó el 6 de septiembre de 2007 Sentencia estimatoria, que anula el citado acuerdo de 5 de enero de 2006 porque *“no cabe atribuir a error de hecho o aritmético la aprobación de la propuesta, ya que para llevar a cabo la misma el ente municipal debió estudiar qué parcela era la que se solicitaba a cambio de la ofertada por el actor, y una vez aprobada la propuesta mediante acuerdo firme, no cabe alterar su contenido entregando en permuta otra finca distinta, atribuyendo el cambio a un error de hecho que no reúne los requisitos legales y jurisprudenciales para que pueda ser apreciado como tal, todo ello sin perjuicio de la impugnación de los actos firmes declarativos de derechos que pueda efectuar el Ayuntamiento previa la declaración de levisidad correspondiente”*.
- Después de la Sentencia anterior, el Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Calatrava acordó, en sesión celebrada el 21 de noviembre de 2007, la iniciación del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de la permuta aprobada por la Junta Local de Gobierno el 16 de mayo de 2005. Procedimiento que se declaró caducado el 14 de octubre de 2008.
- Iniciado nuevo expediente de revisión de oficio el 14 de octubre de 2008 volvió a declararse su caducidad el 28 de diciembre de 2009.
- Por último, debe indicarse que, con fecha 27 de julio de 2007, se realizó *“La hoja de aprecio para la fijación de justiprecio”*, en la expropiación llevada a cabo por la Administración autonómica, de la parcela 10 del polígono 34 de Pozuelo de Calatrava, cuyos titulares son los herederos de D.<sup>a</sup> Y, en la que se fija, como *“valoración total y final de su parcela”*, según los datos de fijación de justiprecio que se detallan entre los que no obra permuta alguna, la cantidad de 13.194,72 euros.

**Segundo. Acuerdo de iniciación del expediente de revisión de oficio.-** El Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Calatrava, en su sesión de 28 de diciembre de 2009, adoptó, por tercera vez después de las dos caducidades anteriores de sendos procedimientos de revisión de oficio, el siguiente acuerdo: *“Inicio de expediente de declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 16 de mayo de 2005, fundamentado en la causa de nulidad prevista en el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,*

*por considerar que en el procedimiento seguido existen vicios que pudieran ser merecedores del calificativo de transgresores de la legalidad de manera grave”.*

**Tercero. Trámite de audiencia.-** En el precitado acuerdo de 28 de diciembre de 2009 se concedió a los interesados el trámite de audiencia previsto en el artículo 84.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por un plazo de 15 días para efectuar alegaciones y presentar documentos. En el tiempo conferido para ello, D. R, letrado que actúa en nombre y representación de D. X y de sus hijas D.<sup>a</sup> T y D.<sup>a</sup> Z, presentó escrito de alegaciones donde manifiesta que, transcurridos casi cinco años desde que se dictó el acuerdo de permuta, era de todo punto contrario al principio de buena fe que debe regir las relaciones de la Administración con los particulares la tramitación de esta revisión. Añade, además, que retrasaría la discusión en sede jurisdiccional del asunto que nos ocupa, con infracción del derecho a la tutela judicial efectiva; motivos por los que solicita el archivo de las actuaciones.

**Cuarto. Propuesta de resolución.-** Con fecha 21 de enero de 2010, el instructor del procedimiento y letrado del Ayuntamiento de Pozuelo de Calatrava formuló propuesta de resolución en la que concluye que, en el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local con fecha 16 de mayo de 2005, concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haberse adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, pues: “1º.- *No se ha incoado expediente previo que acredite la necesidad de efectuar la permuta (artículo 112 del Real Decreto 1372/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) [...]* 2º.- *No se ha procedido, antes de iniciar los trámites conducentes a la enajenación del inmueble, a depurar la situación física y jurídica del inmueble que se pretende enajenar (art.113 RD 1372/1886) [...]* 3º.- *No se ha procedido, con carácter previo a la permuta, a la valoración técnica de los bienes que se pretenden enajenar y adquirir que acredite de modo fehaciente su justiprecio (art. 118 RD 1372/1986) [...]* Es más, del resultado de la prueba practicada se constata el mayor valor de la finca propiedad municipal respecto a la finca ofrecida por los interesados. [ ] 4º.- *El particular que propone la permuta que se acepta en el Acuerdo de la Junta Local de Gobierno, no era propietario de la finca, sino usufructuario, careciendo de la facultad de enajenar la finca a que se compromete [...]*”.

Por último, señalaba que, con carácter previo a su resolución, debería recabarse de este Consejo el dictamen previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La citada propuesta fue notificada a la parte interesada, otorgándole un plazo de diez días para alegar, informándole de que se prorrogaba el plazo máximo para resolver el expediente por un periodo de 90 días (sic) por ser necesario para obtener el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

**Quinto. Documentación que se acompaña.-** Con el expediente se han aportado los siguientes informes y certificaciones:

- Informes técnicos de valoración de los bienes que son objeto de permuta de 16 de noviembre de 2007 y 16 de diciembre de 2008.
- Certificación de la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de fecha 16 de noviembre de 2007, que señala que no consta en el expediente de permuta la acreditación fehaciente del justiprecio de la parcela a adquirir, ni la previa valoración técnica de las parcelas a

permutar, ni la conformidad del adquirente, ni en todo caso la tramitación del expediente previo que acredite la necesidad de efectuar la permuta.

- Certificación del Secretario-Interventor municipal de 16 de marzo de 2009 acreditativa del carácter patrimonial del bien objeto de permuta, así como de la falta de inscripción del mismo en el Registro de la Propiedad a nombre del Ayuntamiento.
- Certificación del indicado Secretario-Interventor de 16 de marzo de 2009 acreditativa del importe a que ascienden los recursos ordinarios del presupuesto municipal de 2005 y de la falta de comunicación de la permuta por el Ayuntamiento al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

En tal estado de tramitación V.E. dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tuvo entrada el día 25 de febrero 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 de revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Pozuelo de Calatrava de 16 de mayo de 2005 en el que se accede a la propuesta de D. X, en escrito de fecha 22 de abril del mismo año, sobre permuta de terrenos, dado que podría adolecer de un vicio de nulidad de pleno derecho de acuerdo con lo 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.

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 del interesado y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo 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”*.

Así mismo, el artículo 4.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone 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 tal atribución en el artículo 53 de la misma Ley, así como en el artículo 218 del 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.

Los preceptos antes referidos deben ser puestos en relación con el artículo 57 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual determina que las Corporaciones Locales de la Región solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo, a través de la Consejería de Administraciones Públicas, cuando preceptivamente venga establecido en las leyes.

En virtud de lo dispuesto en los referidos preceptos, y sin perjuicio de lo que posteriormente se expondrá respecto de la delimitación del acto objeto de revisión, se emite el presente dictamen con carácter preceptivo y habilitante.

## II

**Examen del procedimiento tramitado.-** Con carácter previo a la consideración de los aspectos sustantivos que se derivan del expediente procede examinar el procedimiento tramitado para la revisión de oficio sometida a dictamen.

El artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no contempla un procedimiento específico a seguir en los expedientes de declaración de nulidad, por lo que habrán de entenderse aplicables las normas recogidas en el Título VI de dicho cuerpo legal, denominado “*De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos*”, si bien con la especialidad recogida en el citado precepto de que será preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

De este modo, siguiendo el procedimiento descrito en el referido Título VI, se pueden señalar, como trámites comunes para proceder a la revisión de oficio, el acuerdo de iniciación, el nombramiento de instructor, la sustanciación de actuaciones que se consideren precisas para la debida instrucción del procedimiento, la práctica de pruebas que resulten pertinentes para acreditar los hechos relevantes en la decisión del mismo y los informes que se estimen necesarios, la audiencia de los afectados y la propuesta de resolución como paso previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo y a la formulación de la resolución pertinente.

El procedimiento de revisión de oficio que se somete a dictamen fue iniciado en virtud del acuerdo adoptado el 28 de diciembre de 2009, que fue notificado a los interesados confiéndoles un plazo de 15 días para formular alegaciones, habiendo estos efectuando al respecto las que obran en el expediente.

El instructor del expediente, el día 21 de enero de 2010 realizó la correspondiente propuesta de resolución acordando, al mismo tiempo, solicitar dictamen a este Consejo.

A la vista de la tramitación realizada, cabe concluir que se ha dado cumplimiento a los trámites esenciales del procedimiento establecidos en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aplicables a los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos.

## III

**Naturaleza jurídica del acuerdo objeto de revisión de oficio.-** Antes de entrar a analizar la causa de nulidad invocada, resulta necesario determinar la naturaleza jurídica del acuerdo que se pretende revisar, toda vez que, en la propuesta de resolución, se hace referencia al “*acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de mayo de 2005 en el que se accede a lo solicitado por D. X en escrito de fecha 22 de abril de 2005 de permuta de terrenos*”, y, dado el objeto de la presente consulta, ha de tenerse en cuenta la naturaleza y el régimen jurídico del contrato de permuta cuando uno de los intervinientes es una Administración local.

En primer lugar, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en su artículo 5, apartado 3, norma que era de aplicación a la permuta que se analiza por el tiempo en que ésta se celebró, configuraba la que recaer sobre bienes inmuebles como un contrato privado, determinando el artículo 9 que se regirá, en cuanto a su preparación y adjudicación, por la legislación patrimonial que sea de aplicación en cada caso. Añade, además, que el orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con la normativa reguladora de esta jurisdicción.

Por otro lado, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en su artículo 110 establece que los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo, y, en lo no previsto, por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Sus efectos y extinción se regirán por esta Ley y las normas de derecho privado.

Estamos, por tanto, ante la revisión de oficio, por causa de nulidad, de un acto municipal de aprobación de una permuta de un bien municipal inmueble de naturaleza patrimonial y, aunque se trate de un contrato privado, el acto de aprobación de la misma constituye un acto separable, sujeto a derecho administrativo y susceptible de revisión por las vías previstas para la revisión de actos administrativos.

#### IV

**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 entendiendo 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 y 12/2009, de 11 de febrero- 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 omita aquél que, por su carácter esencial o trascendental, es imprescindible para asegurar la identidad del procedimiento o garantizar los derechos de los afectados.

## V

**Examen de las infracciones alegadas por la Administración consultante.-** 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, concurre la causa de nulidad alegada por el Ayuntamiento consultante.

En primer lugar, debe tenerse presente la regulación acogida en los artículos 74 y siguientes del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, concernientes a los bienes de las entidades locales, en cuyo artículo 80 se enuncia, como regla de carácter general aplicable a la enajenación de bienes inmuebles de naturaleza patrimonial, que ésta habrá de realizarse “*por subasta pública*”, exceptuándose de ello el caso de la “*enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario*”. También se indica, en su artículo 79.1, “*que toda enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles habrá de comunicarse al órgano competente de la Comunidad Autónoma*”.

Como desarrollo reglamentario de los citados preceptos y de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, el Estado aprobó el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, mediante Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que dedica sus artículos 109 al 119 a la regulación de las enajenaciones de bienes inmuebles patrimoniales, contemplado, en su artículo 112, la posibilidad de la permuta, como fórmula alternativa a la subasta, “*con otros bienes de carácter inmobiliario, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia de valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por ciento del que lo tenga mayor*”. Por su parte el artículo 113 establece que “*antes de iniciar los trámites conducentes a la enajenación del inmueble se procederá a depurar la situación física y jurídica del mismo, practicándose su deslinde si fuera necesario, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si no lo estuviese*”. Además, tal y como exige el artículo 118, será requisito previo a toda permuta, la valoración técnica de los bienes patrimoniales que acredite de modo fehaciente su justiprecio.

Esta regulación ha de interpretarse, lógicamente, en sintonía con la ulterior legislación básica establecida en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que contiene algunos artículos -identificados expresamente en el apartado 5 de su disposición final segunda- que gozan de la condición de legislación básica dictada de acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la Constitución, entre los que se encuentra el apartado 1 del artículo 8, declarativo de los principios inspiradores de las actividades de gestión y administración de los bienes patrimoniales de todas las Administraciones Públicas (eficiencia y economía en su gestión; eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes; publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes; identificación y control a través de inventarios o registros adecuados...).

De lo expuesto se deduce que al Derecho público no le es indiferente si se enajena o no un bien o si se efectúa o no una permuta y con qué otro bien o derecho se efectúa, de-



biendo de sujetarse a los principios recogidos en el ordenamiento y a los trámites establecidos en el pertinente procedimiento administrativo.

En este caso, y al tratarse de una permuta de un bien patrimonial de una corporación local, de acuerdo con la citada normativa y jurisprudencia que la aplica, dos serían los requisitos esenciales para que se pueda llevar a cabo: la conveniencia de la operación para el interés general y la equivalencia de valores entre los bienes a permutar.

La conveniencia de la permuta se concretaría en tres aspectos que deben recogerse en el expediente:

- Que la adquisición del bien sea necesaria.
- Que la adquisición del bien que se pretende sea preciso que se haga a través de una permuta y no mediante compraventa o expropiación.
- Que unos bienes sean más convenientes que otros para satisfacer el interés general.

En el presente caso no se ha acreditado la necesidad de la permuta, ya que faltan los informes y consideraciones técnicas, económicas y jurídicas que justifiquen la necesidad de efectuar esa adquisición mediante permuta, sistema excepcional de enajenación de los bienes municipales.

Tal y como recoge la jurisprudencia: “[...] *la justificación de la permuta debe aparecer en el expediente con carácter previo a través de los informes correspondientes que expliquen porqué se acude a esta figura, qué es lo que se persigue con la misma y si existen o no otras alternativas en función del coste para las arcas municipales y el interés público que se defiende para que previa valoración de las fincas, y como colofón a dicha justificación, se autorice o no la misma..*”. (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 18 de mayo de 2005, JUR. 128169). “*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*” (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2002 RJ. Ar. 5932). En este caso no existe la citada justificación.

Por otro lado, el requisito relativo a la equivalencia de valores se concreta en los siguientes aspectos:

- Debe existir una tasación de los bienes a permutar a fin de conocer su valor.
- Los valores, entre los bienes a permutar, deben guardar una cierta equivalencia, motivo por el que se prohíbe la permuta si existe una diferencia del 40% del que lo tenga mayor.

Respecto a este segundo requisito se ha comprobado que también se incumple ya que no consta tasación de los bienes a permutar anterior al acuerdo objeto de revisión, cuestión trascendental para evitar desequilibrios económicos perjudiciales en la enajenación de bienes públicos. Es más, del resultado de la prueba practicada se constata el mayor valor de la parcela propiedad municipal respecto de la finca ofrecida por el interesado, pues, si bien, -según el informe técnico de valoración efectuado por el arquitecto técnico municipal, *a posteriori*, el 16 de noviembre de 2007- las dos parcelas objeto de permuta se tasan en 12 euros por metro cuadrado, la superficie ocupada a los particulares, mediante expropiación,

para construir la estación depuradora fue de 8.500 metros cuadrados que, multiplicados por los referidos 12 euros, arroja un valor total de 102.000 euros; mientras que el valor de la parcela municipal cuya entrega se pretende en ejecución de la permuta, que tiene una superficie de 10.807 metros cuadrados, asciende a 129.684 euros, a los que todavía deben añadirse los 12.020,24 acordados como entrega en metálico en su día.

El incumplimiento de los anteriores requisitos es insubsanable ya que no constituyen meros defectos formales del expediente, sino que afectan a la esencia de la validez de la permuta.

Debemos señalar, además, que también se incumplen otras exigencias legales, como la obligación de comunicar al órgano competente de la Comunidad Autónoma la permuta, así como la de depurar la situación física y jurídica de los bienes, inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si no estuviesen inscritos.

Por todo ello, con el análisis del expediente remitido a este órgano, se llega a la conclusión, no sólo de que se han omitido trámites esenciales, sino que en realidad ha faltado, en su totalidad, el procedimiento legalmente previsto para llevar a cabo la citada permuta, ya que sólo consta la presentación por D. X de un escrito de fecha 22 de abril de 2005 proponiendo la permuta y el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de mayo del mismo año que la acepta.

Las razones expuestas para predicar la nulidad radical del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Pozuelo de Calatrava de 16 de mayo de 2005 no quedan enervadas, como pretenden los interesados, por aplicación al caso que se dictamina del artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que excepciona las facultades de revisión por parte de las Administraciones *“cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido y por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*, pues, sólo siete meses después de producido el acto administrativo que se revisa, la Junta de Gobierno Local volvió sobre él para corregirlo, si bien por cauce inadecuado, y, después que así lo declarase el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Ciudad Real en su Sentencia de 6 de septiembre de 2007, ha intentado, en un corto lapso de tiempo, repetidamente la revisión de oficio de tal acto hasta llegar a la que ahora se dictamina.

## VI

**Consecuencias de la revisión de oficio que se pretende.-** Debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 102.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *“Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley”*.

En el presente caso obra en el expediente la hoja de aprecio para la fijación de justiprecio de fecha 27 de julio de 2007, en la que se fija el de 13.194,72 euros.

Por ello, habiéndose expropiado, en su día, los 8.500 metros cuadrados de la finca propiedad de los particulares que intentaron la permuta para la construcción de la estación depuradora, sin que conste en el expediente que el justiprecio fijado haya sido objeto de recur-

so, no procedería indemnización de haber sido satisfecho el acordado por la Administración expropiante.

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

Que, concurriendo la causa de nulidad de pleno derecho prevista 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, procede informar favorablemente la revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Pozuelo de Calatrava de 16 de mayo de 2005 en el que se accede a lo solicitado por D. X en escrito de fecha 22 de abril de 2005 sobre permuta de terrenos, por adolecer de nulidad radical.