



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 5 de noviembre de 2013, registrado de entrada en esta Diputación Provincial el mismo día y año, solicita a este Departamento de Asistencia Técnica a Municipios informe jurídico sobre la procedencia de la tramitación de expediente para la declaración de nulidad del acuerdo de compra de inmueble sito en el número... de la calle..., de esa localidad, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el escrito de consulta se hace una relación pormenorizada de hechos, acompañando fotocopia de alguno de los documentos que les sirven de base, que a fin de no hacer excesivamente largo este relato damos aquí por reproducidos, si bien, a modo de síntesis, puede resumirse el problema planteado en la adquisición, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 31 de enero de 2005, del inmueble referenciado por un importe de 174.294 euros, libre de cargas, con destino a la ejecución de las obras del Centro Cívico, autorizando al Alcalde para la firma de la documentación necesaria para formalizar dicha compra. El importe fue satisfecho en su totalidad por el Ayuntamiento al vendedor mediante pagos efectuados, de acuerdo con el relato del Ayuntamiento, el 12-05-2005, 6.000 euros; el 15-03-2006, 60.000 euros; el 20-04-2006, 55.000 euros, y el 30-06-2006, 55.294 euros, a través de entidad bancaria, sin que hasta la fecha se haya suscrito documento alguno, ni público ni privado, que acredite la adquisición del inmueble, que por tal motivo no figura en el inventario de bienes patrimoniales del Ayuntamiento.

En esta situación, con fecha 31 de octubre de 2012, el Pleno Corporativo acordó la iniciación del procedimiento para la declaración de nulidad de pleno derecho de la compra por parte del Ayuntamiento de... del inmueble de referencia, de conformidad a lo regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



Así pues, a la vista de cuantos antecedentes han quedado expuestos, y una vez consultada la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede a emitir el siguiente,

**INFORME**

**Primero.-** La respuesta a la pregunta que el Sr. Alcalde formula en su escrito de consulta, sobre la procedencia de la tramitación del expediente para la declaración de nulidad del acuerdo de compra del inmueble de referencia, ha de derivar necesariamente del examen del cumplimiento, por parte de la Corporación municipal, de las normas vigentes en el momento en que se produjo la adquisición del bien, así como de las que rigen la eventual extinción del negocio jurídico celebrado.

Por lo que respecta a las primeras, el Art. 11.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, dispone *que "la adquisición de bienes a título oneroso exigirá el cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales"*; lo que nos lleva a lo dispuesto en el Art. 88 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), y en los Arts. 111 a 125 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

En este sentido, el Art. 112 del TRRL dispone: *"En los términos de la presente Ley, los contratos de las Entidades locales se regirán por principios comunes a la contratación del Estado y, en cualquier caso, por los del Derecho de las Comunidades Europeas relativos a la contratación administrativa"*.

Siendo por tanto de aplicación a las Entidades locales la normativa reguladora de la contratación del Estado constituida, en el momento de la adquisición del bien inmueble referenciado, por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



16 de junio, cuyo Art. 5.3 califica como contratos privados los de compraventa celebrados por la Administración, y como tales les es aplicable el Art. 9.1 del TRLCAP, cuando señala que los contratos privados de las Administraciones públicas se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado.

En este sentido, el Art. 11.1 del TRLCAP dispone que *"los contratos de las Administraciones públicas se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas por la presente Ley y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación"*, y en el apartado 2 del mismo artículo, se enumeran los siguientes requisitos necesarios para la celebración de los contratos de las Administraciones públicas:

- "a) La competencia del órgano de contratación.*
- b) La capacidad del contratista adjudicatario.*
- c) La determinación del objeto del contrato.*
- d) La fijación del precio.*
- e) La existencia de crédito adecuado y suficiente, si del contrato se derivan obligaciones de contenido económico para la Administración.*
- f) La tramitación de expediente, al que se incorporarán los pliegos en los que la Administración establezca las cláusulas que han de regir el contrato a celebrar y el importe del presupuesto del gasto.*
- g) La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, relativos a los contratos, en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



*las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas sujetas a esta Ley.*

*h) La aprobación del gasto por el órgano competente para ello.*

*i) La formalización del contrato.”*

De una simple lectura del escrito de consulta donde se relacionan los antecedentes de la adquisición del bien inmueble de referencia, así como de los documentos aportados, se deduce que en la citada adquisición, no se cumplió, nos atreveríamos a decir, ninguno o prácticamente ninguno de los requisitos exigidos en el Art. 11.2 del TRLCAP. Como incumplimientos a destacar, la competencia para adquirir el inmueble, que correspondía al Pleno del Ayuntamiento y no a la Junta de Gobierno, conforme al Art. 22.2.o) de la LBRL, al superar ampliamente su importe, de acuerdo con los datos facilitados, el 10% del presupuesto ordinario de la Corporación en el ejercicio de 2005, que sin contar la modificación presupuestaria aprobada por el Pleno el 30-12-2005, ascendía a 564.051,00 euros, si bien hay que hacer la salvedad de que, de acuerdo con el apartado 4 de este artículo, esta competencia del Pleno es delegable en el Alcalde o en la Junta de Gobierno, si bien en ningún momento se dice o acompaña documento alguno que así lo ponga de manifiesto para el caso concreto que se informa.

En lo que se refiere a la fijación del precio, el Art. 11 del RBEL, para las adquisiciones a título oneroso de inmuebles, exige informe pericial previo de valoración del bien que, en línea con la doctrina jurisprudencial de la que se hace eco la Sentencia 1320/2011, de 9-06-2011, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, ha de ser fundado, lo cual equivale a expresar los criterios, elementos de juicio o datos tenidos en cuenta en dicha valoración, sin que en el presente caso, conste informe pericial alguno de valoración del inmueble que se adquiere.

La adquisición debería, igualmente, haberse instrumentado a través del procedimiento correspondiente, normalmente el concurso, según el art. 118.3 TRRL, y



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



excepcionalmente en forma directa por el procedimiento negociado, conforme al TRLCAP. En este punto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en Informe 16/1996, de 18 de diciembre, señala que *«en los contratos privados de la Administración contemplados en los arts. 5.3 y 9 del LCAP, (por la fecha del informe, se está refiriendo a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas), en defecto de normas administrativas especiales de las que resulte lo contrario, podrá utilizarse el procedimiento negociado por las causas enumeradas en los arts. 140, 141, 160, 162, 183, 210 y 211 de la propia Ley, (para el presente caso serían los Arts. 140, 141, 159, 182 y 210 del TRLCAP), que más se ajusten al objeto del contrato»*. Puede así utilizarse el procedimiento negociado, cuando no sea posible promover la concurrencia. Pero cabe también aplicar, con carácter supletorio, la legislación patrimonial del Estado, y en concreto el Art. 116.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), precepto no básico. También una sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2005, en contra de la práctica totalidad de la doctrina, afirmaba la vigencia del art. 120 del TRRL que regula los supuestos de adjudicación directa.

En cualquier caso, aunque admitiéramos la posibilidad de acogerse a alguno de los supuestos contemplados en los preceptos mencionados para realizar la contratación directa, el hecho cierto es que, en la escueta documentación que existe de la compraventa realizada, de acuerdo con lo relatado por el Ayuntamiento, no consta referencia alguna al supuesto concreto que pueda justificar aquella. Además, no creemos posible subsumir, en ninguno de esos supuestos de adquisición directa, la compra del inmueble tantas veces referido.

En fin, tampoco consta certificación de la existencia de crédito adecuado y suficiente, ni la fiscalización previa del gasto; no hay pliegos de cláusulas administrativas que rijan el contrato, ni aprobación del gasto por el órgano competente para ello y ni siquiera, a pesar del tiempo transcurrido, se ha formalizado en escritura pública el contrato realizado, tal y como exige el Art. 113.1 de la LPAP, y en consecuencia no se



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



ha procedido a su inscripción en el Registro de la Propiedad a favor del Ayuntamiento, conforme al Art. 36 y ss. de la LPAP y el mismo artículo del RBEL, ni a su inclusión en el inventario de bienes de la Corporación, de acuerdo al Art. 32 de la LPAP, y Art. 17 y ss. del RBEL.

Por todo ello, aparte de no haberse cumplido el principio de la buena administración, exigido por el Art. 4 del TRLCAP, creemos que el acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 31 de enero de 2005, para la adquisición del inmueble de referencia, puede estar incurso en las causas de nulidad de pleno derecho contempladas respectivamente en los apartados b) y e) del Art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (LRJAP), cuando establecen que son nulos de pleno derecho, entre otros, los actos de las Administraciones públicas *"dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, (salvo que realmente existiera delegación de atribuciones en el Alcalde o en la Junta de Gobierno)"*, y *"los 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"*.

**Segundo.-** Conforme al Art. 53 de la LRBRL, 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. Esta remisión legislativa nos lleva al Art. 102.1 de la LRJAP, conforme al cual *"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"*.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



De acuerdo con lo dispuesto en este precepto, la declaración de nulidad de los actos administrativos, exige el **previo informe preceptivo y vinculante** del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, creado por la Ley 11/2003, de 25-9-2003, para lo cual, tal y como tiene declarado el propio Consejo, (*Dictamen N.º 41/2012, de 14 de marzo*), es necesario que por la administración que insta la declaración de nulidad, se tramite el correspondiente expediente de revisión de oficio que posteriormente será sometido a dictamen y, como quiera que el Art. 102 de la LRJAP no contempla un procedimiento específico a seguir en los expedientes de declaración de nulidad, habrán de entenderse aplicables las normas recogidas en el Título VI de dicho cuerpo legal, denominado "*De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos*", (Arts. 68 y ss.).

De este modo, continúa diciendo el Consejo Consultivo, 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.

En el presente caso, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, con fecha 31-10-2012, acuerdo para la iniciación del procedimiento de declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo de compra del inmueble referenciado, adoptado por la Junta de Gobierno Local el 31 de enero de 2005, y nombrados por Decreto de la Alcaldía Nº 36/2013, de 24 de octubre, el instructor y el secretario de dicho expediente, tras casi un año de la adopción del acuerdo anterior, cuyos efectos podrían haber caducado por el transcurso del tiempo, lo que procedería ahora es iniciar de nuevo el procedimiento para la revisión de oficio del acuerdo de adquisición, adoptando un nuevo acuerdo en el que



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



se recojan el nombramiento del instructor y del secretario, que tramitarán el expediente conforme a los expresados criterios del *Dictamen N.º 41/2012* y, concluido el mismo con la propuesta de resolución del instructor, deberá ser remitido, junto con las copias originales o compulsadas de todos los documentos obrantes en él, a través de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha para su informe, emitido el cual, el Pleno del Ayuntamiento adoptará, de conformidad con el mismo, el acuerdo que corresponda.

**Tercero.-** En cuanto a la extinción del contrato de compraventa, ya hemos visto que conforme al Art. 9.1 del TRLCAP, ésta se rige por las normas de derecho privado, lo que nos remite a las normas contenidas en los Arts. 1.445 y siguientes del Código Civil. De este modo, si el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha apreciara la existencia de causas de nulidad de pleno derecho en el acuerdo de compra del inmueble referenciado, adoptado por la Junta de Gobierno Local el 31 de enero de 2005, procederá, en primer lugar, declarar dicha nulidad por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, conforme al Art. 22.2.k), de la LBRL, por analogía con la declaración de lesividad, y con el Art. 110.1 de la misma, referido a la declaración de nulidad en materia tributaria; declaración de nulidad que solo afectará a la parte administrativa o jurídico-pública de la adquisición, esto es, a los actos de preparación y adjudicación del contrato.

En segundo lugar, si el Ayuntamiento pretendiera recuperar el dinero invertido en la adquisición del inmueble mediante la restitución recíproca de las cosas entregadas, esto es el inmueble y el precio pagado por él, será necesario que el Pleno municipal acuerde también, en el mismo acto o en otro distinto, el ejercicio de las acciones judiciales que correspondan, conforme al Art. 22.2.j) de la LBRL, a fin de conseguir la declaración de nulidad civil del contrato de compraventa, que solo puede ser declarada judicialmente, en base a las causas de nulidad previstas en el Código Civil o, en caso de que eso no fuera posible, plantear, subsidiariamente, la correspondiente demanda de responsabilidad civil contra los responsables políticos que acordaron en su día la





**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



celebración del negocio jurídico de compraventa del inmueble, conforme al Artículo 78 de la LBRL.

**Conclusiones:** Las que se derivan de las anteriores consideraciones.

Es cuanto tengo el honor de informar, a los simples efectos de que se conozca la opinión jurídica de este Departamento, que someto a otra en derecho mejor fundada, no supliendo en ningún caso a otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los oportunos acuerdos.

Toledo, 15 de noviembre de 2013