

En Logroño, a 26 de julio de 2016, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

26/16

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Hornillos de Cameros, a través del Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, respecto a la Propuesta de *Revisión de oficio, formulada por dicho Ayuntamiento, para la anulación del Acuerdo del Pleno municipal, de 21 de octubre de 2015, sobre la adquisición de un inmueble, en régimen de propiedad horizontal, destinado a Casa Consistorial.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. Como acertadamente señala el oficio del Director General de Política Local del Gobierno de La Rioja, de fecha 7 de marzo de 2016 (obrante en el expediente y dirigido al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Hornillos de Cameros, registrado de salida el siguiente día 8, y por el que se requiere a dicho Ayuntamiento para que anule el Acuerdo adoptado, en sesión de 21 de noviembre de 2015), el expediente elaborado por ese Ayuntamiento adolece de *“una gran indefinición”*, por lo que, hemos de efectuar una primera precisión: los que se consignan en estos Antecedentes facticos pueden contener imprecisiones que se deriven precisamente de esa dificultad de conocerlos, al menos con la exactitud necesaria para resolver adecuadamente.

2. Dicho lo anterior, parece ser que la expresada Corporación local decidió adquirir uno o varios inmuebles ubicados en la localidad, con la finalidad de destinarlos, en parte, a dependencias del Ayuntamiento, y, en parte, a vivienda particular de cargos electos. A tal efecto, constan en el expediente los siguientes documentos:

-Escrito, suscrito a mano y sin firma, cuyo texto es el siguiente: “**Anuncio:** *si existen interesados en comprar apartamentos, (que) lo pongan en conocimiento del Ayuntamiento en un plazo de un mes. Hornillos de Cameros, a 25 de septiembre de 2015. El Alcalde*”. En la parte inferior, está escrito, a mano y con firma de la Secretaria, que dicho escrito fue expuesto en el Tablón de anuncios del Ayuntamiento de referencia por un periodo de un mes, desde el 25 de septiembre de 2015.

-Informe pericial, efectuado por el Arquitecto Técnico D. P.S.P.A, de fecha 9 de octubre de 2015, tasando el valor de un “*inmueble-estructura en construcción de edificio de planta baja + 2 alturas + bajo-cubierta, con parte restante de solar, situado en calle Plaza núm. 17-19, de Hornillos de Cameros*”. Establece como valor del mismo el de 81.034,20 euros, con la indicación de estar “*inacabado*”.

-Informe jurídico, de la Secretaría-Intervención de Hornillos de Cameros, de fecha 7 de noviembre de 2015, en cuyo encabezamiento señala que es “*para ser leído en sesión de Pleno del Ayuntamiento de fecha 21.11.15, en relación al punto III del orden del día, al haber sido informada, por esta suscribiente, la operación proyectada desfavorablemente, en forma verbal, en diversas ocasiones anteriores, al Sr Alcalde y Concejales*”.

-Certificación expedida, en fecha 4 de diciembre de 2015, por la Secretaria del Ayuntamiento de Hornillos de Cameros, con el Vº Bº del Sr. Alcalde, recogiendo lo acordado con respecto al punto III del orden del día del Pleno extraordinario del Ayuntamiento, celebrado el día 21 de noviembre de 2015, bajo el título de “*posible adquisición de bien inmueble, en régimen de propiedad horizontal, destinado a Casa Consistorial*”.

Segundo

Aunque de forma breve, hemos de hacer mención al contenido de los documentos citados que conforman el expediente de revisión dictaminado, a fin de poder determinar si se ha producido la nulidad que se aduce en el mismo.

1. El informe pericial de 9 de octubre de 2015 hace referencia al inmueble antes reseñado, en los términos anteriormente expuestos. No tiene más transcendencia que el especificar que se efectúa “*para su presentación ante el Excmo. Ayuntamiento de Hornillos de Cameros*”; que –exclusivamente a efecto de aclarar lo que en este dictamen se ha de decir respecto al inmueble, evitando confusiones- se trata de un solar de unos 300 m², en el que existe un inmueble en construcción que ocupa parte del solar –unos 100 m² en planta-; y del que no se especifica quién sea su propietario (muy conveniente de

consignar, pues el informe de la Secretaria, en unos de sus apartados, hace mención a la existencia de un posible delito de prevaricación por incompatibilidad).

2. El informe jurídico de la Secretaria, de 7 de noviembre de 2015, basa su sentido contrario a lo que se va a decidir en el Pleno para el que ha sido preparado, el del 21 de noviembre de 2015, en las siguientes razones: i) la forma jurídica en que se va a proceder a adquirir dicho inmueble: adquisición, en régimen de copropiedad, del solar citado, junto con el inmueble inacabado que en él existe, por parte del Ayuntamiento, por un lado; y el Alcalde y algunos Concejales, por otro, a título privado –parece que se quiere decir, aunque no está del todo claro en el expediente– que ello no es posible, ya que se produciría una situación de incompatibilidad de esos cargos públicos, lo que pudiera llegar a constituir un delito de prevaricación; y, ii) no le está permitido a esa Corporación local incurrir en tal gasto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP), lo que razona apoyándose en los datos que consigna.

3. Por último, la certificación correspondiente al Acuerdo III, adoptado en el Plenario del día 21 de noviembre de 2015, con el título que se ha mencionado, especifica que:

“Propone el Sr. Alcalde la adquisición de los inmuebles ubicados en c/ La Plaza, nº 17 y del Medio nº 12, entre el Sr. Alcalde, D. J.C, Concejales de este Ayuntamiento, y el propio Ayuntamiento, en régimen de propiedad horizontal; para destinar, parte, a Ayuntamiento; y otra parte, a vivienda particular de estos cargos electos. En estos inmuebles, existe un edificio en construcción, sin finalizar”.

Tras ello, hace mención a la lectura del informe indicado de la Secretaria, para terminar recogiendo los términos del Acuerdo, que lo son del siguiente tenor:

*“Debatido el asunto, al desmarcarse D. J.C. de la propuesta inicial, se acuerda, por unanimidad, adquirir los referidos inmuebles, en plena propiedad por el Ayuntamiento de Hornillos de Cameros y no en régimen de propiedad horizontal, para ser destinados a Casa consistorial en el precio de **ochenta mil euros**, a abonar: cuarenta mil euros, a la firma de la escritura pública de compra venta en el año dos mil dieciséis; y los otros cuarenta mil, a abonar al año siguiente de la firma de la escritura de compraventa; siendo todos los gastos que genere esta operación de cuenta del vendedor”.*

Tercero

1. Notificada el Acta del Plenario de 21 de noviembre de 2015, a la Dirección General de Política Local del Gobierno de La Rioja el 26 de diciembre de 2015, ésta dirigió un oficio, el 15 de febrero de 2016, al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Hornillos de Cameros, por el que, en atención al Acuerdo adoptado en cuanto al punto III del orden del día, requería el expediente instruido para la adquisición de los referidos inmuebles, así

como información de la participación que en el mismo hubiesen tenido los miembros de la Corporación, junto con justificación de las consecuencias que, derivadas de la adquisición, se hubiesen de producir para la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del Ayuntamiento.

2. Por escrito del Sr. Alcalde del Ayuntamiento, de 26 de febrero de 2016, se remitió, al órgano solicitante, el expediente. Asimismo, se aclaraba, en él, que:

“En relación a la participación que en el mismo han tenido los miembros de la Corporación, se adoptó, por unanimidad, que el Ayuntamiento comprara la totalidad de los inmuebles, en plena propiedad y no en régimen de propiedad horizontal con el resto de miembros de la Corporación. En relación a las consecuencias de la adquisición para la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la operación en esta entidad, se aporta informe de Secretaria intervención leído en el acto del Pleno.”

3. Examinado el expediente por el órgano receptor, en fecha 7 de marzo de 2016, el Director General de Política Local expidió un oficio, dirigido al Sr. Alcalde del Ayuntamiento, en el que se exponía: i) la existencia de gran indefinición con respecto al objeto del Acuerdo adoptado, ya que no está suficientemente identificado el inmueble que se pretende adquirir, ni la forma en que va a llevarse a cabo; ii) la dificultad para determinar si concurre la incompatibilidad que menciona, como observación, el informe de Secretaría, de 7 de noviembre de 2015, en cuanto que, con posterioridad al texto del Acuerdo, el Alcalde, en el escrito de 26 de febrero de 2016 por el que ha remitido el expediente, indica que *“el Ayuntamiento comprará la totalidad en plena propiedad y no en régimen de propiedad horizontal”*; iii) la carencia de instrucción del oportuno expediente para la adquisición del inmueble, con los requisitos exigidos por la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, (LALR), y del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBCL); y iv) la falta de pronunciamiento de la Corporación a la advertencia efectuada en el informe de la Secretaria en el sentido de no ser financieramente sostenible la inversión proyectada.

4. Por todo ello, considerando esa Dirección General que el Acuerdo adoptado incurría en la causa de nulidad de pleno derecho señalada 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 (LPAC), requería a la Corporación para que anulase el mencionado Acuerdo.

Cuarto

1. Por Providencia, de 1 de abril de 2016, del Sr. Alcalde de Hornillos de Cameros, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo a que se viene haciendo referencia, al tiempo que dispone que, por la Secretaria de la Corporación, se emita un informe respecto a si se ha producido la nulidad denunciada y sobre si existen razones para la tramitación del expediente.

2. La Secretaria elabora su informe, el mismo día 1 de abril de 2016, en el que, de forma resumida, manifiesta: i) la posible nulidad del Acuerdo, al amparo de lo dispuesto en el art. 62.1,e), LPAC; ii) la procedencia del procedimiento de revisión, precisamente por lo anterior, así como quién ha de ser el órgano competente para resolverlo, sus plazos y requisitos; y iii) la necesidad de solicitar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

3. En sesión Plenaria de la Corporación, celebrada el 8 de abril de 2016, según certificación de ese mismo día expedida por la Secretaria con el Vº Bº del Alcalde-Presidente, y respecto al punto IV del orden del día, para adoptar decisión sobre el *“Requerimiento de la Dirección General de Política Local de anulación de Acuerdo plenario de fecha 21 de noviembre de 2015 (punto tercero del Acta)”*, se adoptaron (con dos votos a favor y uno en contra) los siguientes acuerdos relevantes para el dictamen: 1º. *Iniciar el procedimiento de revisión de oficio*, del Acuerdo del Plenario que se viene citando, de 21 de noviembre de 2015; 2º. *Suspender la ejecución del acto administrativo*; 3º *Notificar el inicio del procedimiento a los interesados, para que en el plazo de quince días puedan presentar alegaciones*; 4º *Abrir un periodo de información pública por plazo de veinte días, publicándose la iniciación del procedimiento en el BOR*; 6º *Remitir el expediente a la Secretaria, para la emisión del informe-propuesta*; y 7º *solicitar Dictamen del Consejo Consultivo*.

4. Consta, en el expediente, la notificación personal, por correo certificado con acuse de recibo, del Acuerdo de inicio del expediente de revisión, así como su publicación en el BOR del día 20 de abril de 2016.

Consta, asimismo, un escrito, presentado y suscrito por seis vecinos, manifestando su oposición al Acuerdo de adquisición del inmueble, por tratarse de un gasto excesivo para ese Ayuntamiento, además de considerar que, dado su estado, se ha de hacer necesario incurrir en más gasto. No hay constancia de manifestaciones de vecinos a favor de lo acordado.

Quinto

1. Cumplidos los trámites referidos, la Secretaria, en fecha 20 de mayo de 2016, formuló Informe-propuesta sobre el expediente de revisión del Acuerdo adoptado por la Corporación en su sesión de 21 de noviembre de 2015, estimándolo adecuado, por considerar que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 62.1.e), LPAC, al no haberse instruido expediente alguno para la adquisición de los inmuebles; y propone la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, para la emisión del preceptivo dictamen, que, señala, *“tendrá la consideración de vinculante”*.

2. Según consta en la certificación expedida por la Secretaria de la reseñada Corporación municipal, de 24 de junio de 2016, en sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Hornillos de Cameros celebrada en ese mismo día, se adoptaron (por dos votos a favor y uno en contra) los Acuerdos de: i) considerar nulo el Acuerdo III del Pleno del Ayuntamiento celebrado en fecha 21 de noviembre de 2015, de conformidad con lo dispuesto en el art. 62.1.e), LPAC; y ii) remitir el expediente a este Consejo Consultivo, para la emisión del preceptivo dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente en fecha 4 de julio de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el 5 de julio de 2016, el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Hornillos de Cameros sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 5 de julio de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 102.1 LPAC, a cuyo tenor *“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 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”*.

El precepto citado deviene plenamente aplicable al expediente dictaminado por expresa remisión al mismo del artículo 147.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja (LALR), que especifica que: *“Las entidades locales podrán declarar la nulidad de sus actos o acuerdos o revocarlos, en los términos establecidos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en la legislación básica de régimen local y en la presente Ley”*. Igual previsión efectúa el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL).

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora, en su art. 11,f), y el Reglamento que la desarrolla, en su art. 12.2,f), aun tratándose de actos provenientes de Administración local, por así disponerlos los arts. 10.2, de la Ley, y 9, del Reglamento, al consignar, el primero de los citados, que: *“2. La Administración institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ... las entidades que integran la Administración local de La Rioja, ... podrán solicitar del Consejo Consultivo de La Rioja exclusivamente los dictámenes que sean preceptivos y se refieran a asuntos de su competencia, y siempre a través del titular de la Consejería competente por razón de la materia”*

Es clara la facultad de la Corporación municipal para solicitar dictamen, por lo que se cumple adecuadamente tal exigencia legal, así como la del Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial, en cuanto a ser el competente en la materia objeto del dictamen, a tenor de lo dispuesto en el art. 1.1, del Decreto 29/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y funciones de dicha Consejería, al preceptuar que: *“la Consejería de Fomento y Política Territorial es el órgano de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja al que le corresponden las competencias en materia de... Administración Local y asistencia a municipios; así como cualquier otra afín a las descritas que se le atribuya por las disposiciones normativas”*.

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 102.1 LPAC, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Órgano competente para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio

1. La Resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa tiene por objeto anular el Acuerdo adoptado en el Pleno del Ayuntamiento de Hornillos de Cameros, en su sesión del 21 de octubre de 2015, para la adquisición de un o unos inmuebles por un valor de 80.000,00 euros.

De conformidad con la Disposición Adicional 2ª.1 del Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del sector Público (TRLCSPP), aplicable al acto examinado, por las razones que más adelante se han de exponer, la competencia para adoptar el Acuerdo le corresponde al Pleno de la Corporación, al establecer, bajo el título de *Normas específicas de contratación en las Entidades Locales*, que:

“1. Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales las competencias, como órgano de contratación, respecto de ... los contratos privados cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Asimismo, corresponde a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando su valor no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del

patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.

2. *Corresponde al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos no mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad local*".

2. Poniéndose de relieve, en la documentación que obra en el expediente, que el Presupuesto de la Corporación del año 2014 se elevaba a la suma de 55.436,00 euros, y teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias establecidas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEP), es evidente que el precio de adquisición supera, con creces el 10 % de ese Presupuesto, que se establece como límite para que la decisión sea adoptada por el Alcalde, por lo que es clara la competencia del Pleno que ha adoptado el Acuerdo.

El art. 147.1 LRLR hace mención a la facultad de las entidades locales para declarar la nulidad de sus actos, limitándose a remitirse a la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, en cuanto a los términos en que puedan ejercitar tal facultad. Sucede que el art. 102 LPAC, al regular el procedimiento de revisión de oficio, se limita a mencionar al "*órgano competente para la revisión*", dejando a las distintas normas que lo regulen la determinación de cual sea ese "*órgano competente*".

El precitado TRLCSP (al que, como luego señalaremos, se remite tanto la legislación sobre régimen local como la normativa sobre adquisiciones patrimoniales de sector público) regula, en su art. 34, la revisión de oficio en los supuestos de contratación, por lo que esta ha de ser la norma que nos indique cual ha de ser el órgano competente para tramitarlo, especificando, en su núm. 2, que:

"Sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas, establezcan sus normas respectivas que, en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa, serán competentes para declarar la nulidad de estos actos o declarar su lesividad el órgano de contratación"

Con arreglo a ello, y estando atribuida la facultad de contratar, de adoptar el acuerdo de efectuar la contratación, como se ha indicado, al Pleno de la Corporación, y habiéndose adoptado el Acuerdo de declarar la nulidad pretendida en este expediente de revisión dictaminado por el Pleno, es a este a quien le corresponde la facultad de inicio y tramitación del mismo, cual se ha efectuado.

Cumplidas las exigencias de competencia en los términos expuestos, el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa esta adecuadamente tramitado.

Tercero

Sobre la concurrencia o no de la causa de nulidad del art. 62.1, e) LPAC en el presente caso

1. De la definición de la causa de nulidad pretendida y de los Antecedentes de Hecho precedentemente relatados, podemos concretar que el núcleo al que ha de ceñirse el dictamen lo constituye el determinar si el Acuerdo cuya nulidad se pretende ha seguido los trámites previstos en el ordenamiento jurídico para su adopción, y si se ha ajustado a las previsiones cuantitativas impuestas por la LOEP.

El art. 174.1 LALR habilita a las entidades locales para adquirir bienes de todas clases, facultándoles para llevarlo a efecto, a tenor de lo dispuesto en los números 2 y 3 del mismo precepto, que especifican que:

“2. La adquisición podrá tener lugar: a) por atribución legal; B) a título oneroso, a través de contrato y por expropiación; c) por herencia, legado o donación; d) por prescripción; e) por ocupación; f) por cualquier otro modo legítimo conforme al ordenamiento jurídico.

3. La adquisición de bienes a título oneroso exigirá el cumplimiento de las normas sobre contratación de las Administraciones Públicas. Tratándose de bienes inmuebles se exigirá, en todo caso, informe previo pericial de su valor. La expropiación se regirá por su normativa específica”.

Es claro que nos encontramos con un supuesto incluido entre las facultades de la Corporación: la adquisición de un inmueble a título oneroso, a través de contrato –que no es otro que el de compraventa-, que exige informe pericial de su valor, requisito este cumplido en este caso.

Nada más contiene la norma examinada respecto a la cuestión, por lo que habrá de ser completada por lo dispuesto en el antes citado RBCL, el cual, tras recoger en sus art. 9 y 10 esas mismas facultades de las entidades locales en cuanto a la adquisición de bienes y la forma en que pueden llevarlo a cabo, en su art. 11.1, determina 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. Tratándose de inmuebles se exigirá, además, informe previo pericial”.

Las normas reguladoras de la contratación de las Corporaciones Locales, estaban contenidas en Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, y, de manera especial, en sus arts. 111 a 125, habiendo sido sustituidas por las disposiciones del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), al disponer éste:

-Artículo 2. Ámbito de aplicación: 1. Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3.

*-Artículo 3. Ámbito subjetivo: 1. A los efectos de esta Ley, se considera que **forman parte del sector público** los siguientes entes, organismos y entidades: a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y **las Entidades que integran la Administración Local.***

En definitiva, es esta norma la que regula los trámites y exigencias que han de adoptar las entidades del sector público, en este concreto caso, la Corporación local, para llevar a efecto el negocio jurídico acordado en el Pleno de 21 de noviembre de 2015.

2. Delimitada la normativa aplicable, se hace preciso examinar la naturaleza jurídica del contrato que ha de derivarse del acuerdo cuya nulidad constituye el expediente de revisión dictaminado.

Es claro que nos encontramos ante un contrato de compraventa, de uno o unos bienes inmuebles, específicamente regulado por los arts. 1.445 y ss. del Código civil; es decir, un contrato regulado por el ordenamiento jurídico privado.

Al mismo criterio y conclusión se llega, igualmente, a través de lo dispuesto en los arts. 18 a 21 del TRLCSP, en los que se establece que los contratos del sector público “*pueden tener carácter administrativo o carácter privado*”, definiendo, a continuación, el art. 19, los contratos administrativos, entre cuyos supuestos no encaja el acordado celebrar por el Pleno de la Corporación del mencionado 21 de noviembre de 2015, y sí entre los recogidos en el siguiente art. 20, bajo la rúbrica de “*contratos privados*”, que presentan la característica, a tenor de lo especificado en su núm. 2, de que:

“Se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo o, en su caso, las normas de Derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se registrarán por el Derecho privado”.

La dualidad en cuanto a las normas del ordenamiento jurídico aplicables a los contratos privados, se refuerza en el art. 21 TRLCSP, el cual, al regular la jurisdicción competente para resolver las cuestiones contenciosas que se susciten sobre tal modalidad de contratación, asigna, al **orden jurisdiccional contencioso-administrativo**, el conocimiento de las **cuestiones** que se susciten **en relación con la preparación y adjudicación** de los contratos privados de las Administraciones públicas; y, al **orden jurisdiccional civil**, la competencia para resolver **las controversias** que surjan entre las partes **en relación** con los **efectos, cumplimiento y extinción** de los contratos privados.

Es lo que se ha venido a denominar la *doctrina de los actos separables*, en virtud de la cual, antes de la celebración, por un ente incluido en el sector público, de un contrato privado, han de concurrir unos actos administrativos que permiten, a ese ente público, la formalización del contrato privado que se pretende celebrar.

3. De cuanto se viene señalando, podemos efectuar ya una conclusión: el objeto del expediente de revisión lo constituye el **determinar si**, para la adopción del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Hornillos de Cameros, **se han cumplido los trámites de preparación y adjudicación** exigibles, o, por el contrario, se han omitido con tal intensidad que lo hacen incardinable en la causa de nulidad que venimos examinando, consistente en prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido al efecto.

También, y por cuanto hemos venido señalado en lo correspondiente a la normativa aplicable, esta es la contenida en el reiterado TRLCSP, y, más concretamente, lo establecido en su Libro II que, bajo la rúbrica de *Preparación de los contratos*, establece, en la Sección 1ª del Capítulo I (*Normas generales*), del Título I (*Preparación de contratos por las Administraciones públicas*), la regulación del *Expediente de contratación*, indicando, en el primero de sus artículos, el 109, lo siguiente:

“Artículo 109. Expediente de contratación: iniciación y contenido.

1. *La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 22 de esta Ley.*

2. *El expediente deberá referirse a la totalidad del objeto del contrato, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3 del artículo 86 acerca de su eventual división en lotes, a efectos de la licitación y adjudicación.*

3. *Al expediente se incorporarán el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato. En el caso de que el procedimiento elegido para adjudicar el contrato sea el de diálogo competitivo regulado en la sección 5ª, del Capítulo I, del Título I, del Libro III, los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas serán sustituidos por el documento descriptivo a que hace referencia el artículo 181.1.*

Asimismo, deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso, en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

4. *En el expediente se justificará adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.*

5. *Si la financiación del contrato ha de realizarse con aportaciones de distinta procedencia, aunque se trate de órganos de una misma Administración pública, se tramitará un solo expediente por el órgano de contratación al que corresponda la adjudicación del contrato, debiendo acreditarse en aquél la plena disponibilidad de todas las aportaciones y determinarse el orden de su abono, con inclusión de una garantía para su efectividad.”*

La remisión que, en el precepto anterior, se efectúa al art. 22 del mismo cuerpo legal, lo es en cuanto a lo que este dispone en su número 1, respecto a que:

*“Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean **necesarios para** el cumplimiento y realización de **sus fines institucionales**. A tal efecto, **la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse** mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, **deben ser determinadas con precisión**, dejando constancia de ello en la **documentación preparatoria**, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”.*

En definitiva, y sin ánimo exhaustivo, podemos señalar que la adopción, por parte de una Corporación local, de un acuerdo para la ejecución de un **contrato oneroso de adquisición de un bien inmueble**, presenta, los siguientes requisitos:

-Con carácter previo a la exigencia de formación de expediente, se requiere la elaboración de una *Memoria* por la que se justifique la “*necesidad de adquirir el bien*”, así como la idoneidad de este para satisfacerla, definida con la precisión suficiente, para poder, cuando menos, determinar cuál o cuáles sean los bienes y en qué medida cubren esa necesidad.

-La formación del correspondiente *expediente*, que deberá contener, como mínimo: i) una referencia a la totalidad del objeto del contrato; ii) el Pliego de cláusulas administrativas particulares y, en su caso, el de prescripciones técnicas; iii) el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, así como la fiscalización previa de la Intervención; iv) la justificación adecuada de la elección del procedimiento y de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato; en este caso concreto, de la adjudicación negociada o directa; y v) el previo informe pericial de su valor.

De lo expuesto en los Antecedentes de Hecho de este dictamen, tan solo el último de los requisitos ha sido cumplido. Los restantes se han omitido en todo el expediente desarrollado para ser sometido a la aprobación –posteriormente producida- por el Pleno de la Corporación. Ni tan siquiera aquellos contenidos del expediente que, con una interpretación absolutamente laxa, pudieran ser estimados cumplidores de algunos de los requisitos mencionados, cual pudiera ser el informe de la Secretaria “*para ser leído en el Pleno*”, y efectuado por ella el 7 de noviembre de 2015, pueden entenderse que cumplen alguno de ellos, ya que, habiendo sido elaborado dicho informe para que el Plenario de la Corporación municipal se pronunciase sobre una adquisición –parece ser- compartida con otros adquirentes, y, por tanto, de parte del o de los inmuebles, el Acuerdo se manifiesta favorable a la adquisición de la totalidad de o de los inmuebles, tras haberse “descolgado” uno de los miembros de la Corporación, que –parece- iba a compartir la compra.

Y, si pudiese quedar alguna duda sobre la amplitud de las omisiones en el cumplimiento de las exigencias legales, bastaría con remitirse a los propios términos de este dictamen: resulta casi imposible determinar el bien o los bienes que se “*acuerda adquirir*”, por la enorme indefinición descriptiva de él o de ellos, fruto, de manera muy significada, de no haberse cumplido con la exigencia de la elaboración de la Memoria previa al expediente, ni haberse consignado, en todo lo desarrollado, el objeto y contenido de lo pretendido contratar, con la debida precisión.

Resulta, pues, claro y concluyente que **el Acuerdo** objeto del expediente de revisión **constituye un acto administrativo nulo**, de conformidad con lo previsto en el artículo 61.1,e), LPAC, al haberse adoptado prescindiendo, total y absolutamente, del procedimiento legalmente establecido al efecto.

4. Lo indicado, en cuanto a la nulidad de los “*trámites de preparación y adjudicación*” que han de sustentar el Acuerdo adoptado por el Plenario, hace bizantino el estudio del cumplimiento, en esos actos previos y por el Acuerdo cuya nulidad se pretende, de las exigencias de la Ley de Estabilidad presupuestaria (LOEP) a que se ha hecho mención en el encabezamiento de este ordinal, como otra de las cuestiones necesarias de examinar para considerar si el Acuerdo queda incurso o no en la causa de nulidad examinada. Cualquiera que fuese la conclusión que se obtuviera de la normativa aplicable, en modo alguno invalidaría la nulidad reseñada para esos trámites necesarios.

No obstante, *obiter dictum*, y para el supuesto de que el Ayuntamiento de Hornillos de Cameros considerase conveniente o necesario la readopción del Acuerdo, salvados los incumplimientos expuestos, considera este Consejo oportuno consignar en este dictamen que, siendo de la aplicación, conforme aquí se ha expuesto, el TRLCSP, su art. 32, recoge diversas causas de nulidad respecto de las contrataciones que efectúe el sector público, especificando que:

“Son causas de nulidad de derecho administrativo las siguientes: a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; c) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia”.

Lo que, lógicamente, deberá ser tenido en cuenta, además del cumplimiento del resto de requisitos legalmente exigibles al expediente.

Cuarto

Sobre la concurrencia de los requisitos para el procedimiento de revisión, y su procedencia

El procedimiento especial de revisión de los actos nulos declarativos de derechos se encuentra regulado en el art. 102 LPAC, y los actos objeto de revisión son los que incurran en alguno de los supuestos previstos en su art. 62.1, según el cual, son nulos de pleno Derecho los actos de las Administraciones públicas en él numerados, siempre que se haya puesto fin a la vía administrativa. Y, en este caso, el supuesto de nulidad aducido para fundar la declaración de nulidad es el contenido en el art. 62.1, e) LPAC, según el cual son nulos de pleno Derecho *"los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido"*.

De todo lo hasta aquí expuesto, pocas dudas y necesidad de interpretación existe para determinar que, efectivamente, se ha incurrido en la causa de nulidad mencionada.

Asimismo, estando previsto, el procedimiento de revisión, a tenor de lo preceptuado por el artículo 102.1. LPAC, para los *"actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo"*, también se cumple con esta exigencia, como se deduce de los Antecedentes de Hecho expuestos.

Por ello, siendo evidente que, previo a la adopción del Acuerdo, no se ha instruido el expediente que procedía en los términos exigidos por la normativa citada en los apartados anteriores, es patente que concurre la causa de nulidad del Acuerdo, y, en consecuencia, procede la tramitación del expediente de revisión dictaminado, la cual ha sido correcta.

CONCLUSIONES

Primera

El procedimiento de revisión de oficio sujeto a dictamen es ajustado a Derecho.

Segunda

El Acuerdo III, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Hornillos de Cameros, en su sesión del día 21 de noviembre de 2015, por el que se decidió que dicho Ayuntamiento adquiriera el o los inmuebles a que se viene haciendo referencia en este dictamen, por el precio de 80.000 euros, es nulo de pleno derecho, por la causa prevista en el artículo 62.1,e), de la LPAC.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero