| | |
|---|---|
| Año: | 2020 |
| Nº Dictamen: | 0080/2020 |
| Fecha: | 6-2-2020 |
| Nº Marginal: | II.76 |
| Ponencia: | Gallardo Castillo, María Jesús. Presidenta<br>Gorelli Hernández, Juan<br>Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel<br>Requena López, Tomás. Letrado<br>Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor |
| Órgano solicitante: | Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) |
| Nombre: | Revisión de oficio de contrato de arrendamiento de un bien de dominio público.<br>Actos nulos.<br>Contenido imposible.<br>Omisión total y absoluta del procedimiento. |
| Voces: | ACTOS ADMINISTRATIVOS:<br>Actos nulos:<br>Causas:<br>Contenido imposible.<br>Omisión total y absoluta del procedimiento.<br>ADMINISTRACIÓN LOCAL:<br>Revisión de oficio.<br>REVISIÓN DE OFICIO:<br>Objeto:<br>Arrendamiento de un bien de dominio público. |

**Número marginal**: **II.76**

**DICTAMEN Núm.: 80/2020,** de 6 de febrero

**Ponencia:** Gallardo Castillo, María Jesús. Presidenta

Gorelli Hernández, Juan

Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel

Requena López, Tomás. Letrado

Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

**Órgano solicitante:** Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)

**Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados:** Revisión de oficio de contrato de arrendamiento de un bien de dominio público.

Actos nulos.

Contenido imposible.

Omisión total y absoluta del procedimiento.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**I**

Se somete a dictamen de este Consejo Consultivo el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) para la revisión de oficio de una serie de actos relativos a los locales existentes en los bajos sitos en el Paseo del Altillo.

Ante todo, debe recordarse que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce la potestad de las Corporaciones Locales de revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común [arts. 4.1.g) y 53], al igual que lo hace el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

La remisión a la legislación estatal conduce a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en concreto al capítulo III ("Nulidad y anulabilidad") del título III ("De los actos administrativos") y a su título V ("De la revisión de los actos en vía administrativa"), en cuyo ámbito de aplicación se incluyen las Entidades que integran la Administración Local [arts. 1.1 y 2.1.c) de dicha Ley]. No obstante, dado que los actos que se pretenden revisar son anteriores a la entrada en vigor de aquélla, las causas de nulidad a considerar son las establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (que por lo demás son idénticas a las ahora recogidas en el art. 47.1 de la Ley 39/2015), asimismo aplicable a la Administración Local [arts. 1 y 2.1.c) de dicha Ley]. El procedimiento, sin embargo, se somete a la Ley 39/2015, pues se inició el 26 de febrero de 2019.

Por lo demás, la intervención de este Consejo Consultivo es preceptiva (art. 17.11 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía en relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015) y su dictamen vinculante en los términos del citado precepto de la Ley 39/2015.

**II**

En cuanto se refiere al órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, este Consejo Consultivo ha venido afirmando que corresponde al Pleno la competencia para la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos del Ayuntamiento; doctrina que se sienta, en un primer momento, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 110.1 de la Ley 7/1985 sobre el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, así como lo establecido en los artículos 103.5 de la Ley 30/1992 (art. 107.5 de la Ley 39/2015) y 22.2.k) de la Ley 7/1985, sobre la declaración de lesividad.

Este Consejo ha advertido anteriormente que la idea que subyacía en la enumeración de los órganos competentes de la Administración del Estado en la disposición adicional decimosexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), como la del artículo 111 de la Ley 39/2015, es la de que la autoridad u órgano superior a quien haya dictado el acto es la competente para la revisión de oficio. En este mismo sentido resulta ilustrativo el criterio que se adopta en el artículo 116.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, sobre los órganos competentes en materia de revisión de oficio.

Esta doctrina reiterada del Consejo (dictamen 16/1998, entre otros), no fue alterada tras la reforma que se introdujo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (dictamen 353/2004), en cuanto a los municipios que no se pueden catalogar como municipios de gran población (Título X de la Ley 7/1985), cual es el caso del municipio de Almuñécar (Granada) que no se encuentra en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 121.1.d) de la Ley 7/1985. Por consiguiente, la citada competencia corresponde al Pleno y así lo ha entendido el Ayuntamiento consultante.

Por otro lado, debe hacerse constar que el procedimiento no ha caducado, dado que se inició el 26 de febrero de 2019, el 6 de junio de 2019 se amplió el plazo al amparo del artículo 23 de la Ley 39/2015 y el 28 de noviembre de 2019 se acordó la suspensión del plazo para resolver hasta la recepción del dictamen del Consejo Consultivo, lo que se notificó los días 17 y 20 de diciembre (en el caso de un interesado figura la recepción de la comunicación remitida el 17 de diciembre, pero no la fecha de tal recepción).

**III**

En lo que atañe al fondo del asunto, la propuesta de resolución considera que los actos dispositivos que se enumeran referidos a los locales uno a veintitrés de los bajos del Paseo del Altillo de Almuñécar son nulos de pleno derecho, por adolecer de los vicios de nulidad previstos en los párrafos c) y e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, esto es, por tener un contenido imposible y haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para adoptarlos.

La razón que sustenta tal propuesta radica en que tras la conversión de los locales en bienes demaniales (los bajos del Paseo del Altillo) mediante acuerdo de 13 de enero de 1999, los arrendamientos prexistentes se extinguieron, de manera que los actos de cesión y demás actos realizados como si dichos bienes fueran privativos y subsistiera el régimen de arrendamiento son actos de contenido imposible. Por otro lado se esgrime que se dictaron prescindiendo total y absolutamente del procedimiento, con daño para los principios de publicidad y concurrencia.

Realizada tal precisión, y antes de pronunciarnos sobre la cuestión de fondo, debemos realizar varias consideraciones previas sobre la acumulación en un mismo procedimiento de la revisión de oficio que afecta a una pluralidad de locales e interesados, la delimitación del concreto objeto del procedimiento y su soporte documental, así como sobre la trascendencia del acuerdo de demanialización de los locales, adoptado el 13 de enero de 1999, como premisa básica de la que parte la fundamentación que lleva al Ayuntamiento de Almuñécar a sostener que en los diecinueve actos cuya revisión se postula concurren las dos causas de nulidad antes expresadas.

1. *Sobre el soporte documental del procedimiento de revisión*.

Las consideraciones que siguen se fundan exclusivamente, como no podía ser de otra forma, en la documentación que figura en el expediente, en la que aparecen referidos los actos que se pretenden revisar (y los trámites relativos a los mismos), sin que nadie haya puesto en tela de juicio su existencia y su alcance. En particular, no han sido controvertidos por los interesados en la revisión, aunque se eche en falta un mayor rigor en la documentación de los antecedentes referidos a los arrendamientos y sus incidencias, que no siempre figuran en el expediente, quizá por la lejanía en el tiempo.

2. *Sobre la acumulación en un solo procedimiento de la revisión de oficio relativa a diecinueve actos y a diferentes locales y títulos de ocupación*.

Por otro lado, frente a la opción de tramitar tantos procedimientos de revisión de oficio como interesados o locales afectados, el Ayuntamiento de Almuñécar ha considerado oportuno tramitar un único procedimiento, en el que se acumulan los diecinueve actos a revisar, concretando los actos a revisar por bloques referidos a titulares y títulos habilitantes de la ocupación de los locales de referencia.

No se trata, como decimos, de la acumulación de varios procedimientos en uno, sino de la tramitación de un único procedimiento cuando podrían haberse tramitado procedimientos separados. Aunque el criterio de la "identidad sustancial" o "íntima conexión" que informa la acumulación de procedimientos pueda servir igualmente para justificar el proceder del Ayuntamiento consultante, no puede dejar de señalarse que la opción adoptada ha introducido una mayor complejidad en la tramitación y ha exigido un notable esfuerzo exponer la solución de fondo de manera ordenada y sistematizada, dado que no siempre concurren los mismos antecedentes ni se cuestionan los mismos actos de disposición, aunque la problemática subyacente sí presente un núcleo común y una identidad sustancial. En este sentido, destacamos que aunque los actos en cuestión sean analizados a la luz de las mismas causas de nulidad y bajo la premisa de la demanialización de los locales en 1999, la complejidad del procedimiento se habría incrementado aún más si en este momento se hubieran apreciado los presupuestos para indemnizar a los interesados al declarar la nulidad de tales actos, según la previsión contenida en el artículo 106.4 de la Ley 39/2015, pues en tal caso habría sido preciso un análisis individualizado de las distintas circunstancias concurrentes a la luz de los títulos habilitantes de la ocupación de los locales.

*3.- Sobre la delimitación del objeto de la revisión de oficio y la trascendencia de la demanialización de los Bajos del Paseo del Altillo como premisa que necesariamente debe presidir el análisis de los actos dispositivos en cuestión.*

Tratándose, como se trata, de un procedimiento de revisión de oficio y constando en el expediente sometido a consulta diversos títulos jurídicos y actuaciones administrativas diferenciadas, la primera tarea es determinar la delimitación, positiva y negativa, del objeto de la revisión pues ese y no otro será el ámbito en el que deberá desenvolverse el presente dictamen.

En su delimitación negativa, esto es, lo que no es objeto de revisión y que, por tanto, debe quedar excluido de nuestro examen, deben excluirse tanto los arrendamientos de los locales del Paseo del Altillo celebrados con anterioridad a 13 de mayo de 1999, como el acto expreso de afectación singular dictado en esa fecha mediante acuerdo plenario. Ninguno de ellos ha sido objeto de impugnación ni frente a ellos se dirige el procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento.

Cierto es que en relación con el acto de afectación se expresaron dudas en su momento sobre si la afectación respondía en sentido estricto a la noción de servicio público, pero lo cierto es que dicha afectación se aprobó por el Ayuntamiento sin impugnación de ningún tipo y con dos alegaciones, entre las que no se encuentra ninguna alusiva a la incompatibilidad del nuevo régimen jurídico con los arrendamiento preexistentes. Aunque no se ha destacado a lo largo del expediente, no es mucho menos baladí que los locales en cuestión estén enclavados en el Paseo del Altillo, bien de carácter demanial de conformidad con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, y el artículo 3.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales de Andalucía (RBELA), aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero, de conformidad con el artículo 344 del Código Civil. En ese contexto se comprende la afirmación que se realiza en el dictamen emitido por los dos profesores de la Universidad de Córdoba por encargo del Ayuntamiento, al señalar que tales locales forman parte del Paseo del Altillo, de manera que "la naturaleza demanial de los locales situados en los Bajos del Paseo del Altillo se deduciría con la misma naturalidad con la que se afirma la naturaleza demanial que corresponde a los kioscos o puestos de venta fijos que ocupan parte de las calles, plazas o paseos".

Es más, por su ubicación se produce incluso una cierta confusión que ha llevado a afirmar que el Paseo del Altillo se encuentra construido sobre el dominio público marítimo-terrestre. Ese dato, que determinaría una situación más compleja si cabe aunque introduciría nuevos y palmarios motivos de nulidad, no parece corresponderse con la realidad si se examinan las líneas de deslinde en el Visor del Dominio Público Marítimo Terrestre, herramienta accesible al público a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Lo que sí resulta indiscutible es que los locales de negocio a los que nos venimos refiriendo se encuentran situados bajo el Paseo del Altillo, en la playa Puerta del Mar. Así se constata en las fotografías obrantes en el expediente y en el Inventario de los Bienes de Dominio Público y Patrimoniales, Derechos y acciones pertenecientes al municipio de

Almuñécar (epígrafe 1.B), según informe que figura en las páginas 95 y siguientes del expediente. La línea de fachada de los Bajos del Altillo linda al sur con una terraza pública sobre los aparcamientos de Puerta del Mar, que se asienta sobre el dominio público marítimo-terrestre. Si estas comprobaciones son correctas, la línea de fachada de los locales coincide con la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre y el comienzo de la zona de servidumbre de protección con todo lo que esta colindancia significa desde el punto de vista de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Siendo así, aunque en su día se suscitaran dudas sobre la calificación de tales locales como bienes demaniales, lo cierto es que existen razones objetivas que la avalan y no puede considerarse artificiosa, ni contraria a Derecho.

Este acto de afectación no es baladí ni se encuentra desprovisto de importantes consecuencias jurídicas. Muy al contrario. Dicho acto supuso un antes y un después respecto de tales bienes en los siguientes extremos: a) la calificación jurídica; b) el régimen jurídico aplicable a los mismos; c) el tipo de uso y utilización de que son susceptibles; d) los títulos habilitantes para su ocupación; y e) el ejercicio de las potestades de protección y defensa a que haya lugar por parte de la Administración titular.

En cuanto a la calificación jurídica, obvio es que hasta dicho acto de afectación, tales bienes gozaban de la calificación de bienes patrimoniales y, a partir de ese momento y por consecuencia del mismo, pasaron a integrarse en el dominio público, con todas sus consecuencias inherentes.

Efectivamente. Para que un bien forme parte del dominio público debe ser afectado a un uso o servicio público de forma expresa, implícita o presunta. Así se confirma actualmente en el artículo 65 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAC), que dispone que "*la afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público*". De este modo, la afectación de un bien supone su vinculación a un uso o servicio público.

En el caso objeto de examen, al servicio público, puesto que en el acuerdo de 13 de mayo de 1999 concretaba su finalidad en "*la prestación de servicios de bares y restaurantes en la concurrida playa Puerta del Mar*". Este dato debe ser completado con otro de carácter normativo: dicha afectación supuso la incorporación de todos los elementos al régimen de esta categoría de bienes; régimen cuya finalidad es precisamente que el bien pueda prestar un servicio más adecuado a los intereses generales.

Así, los artículos 80.2 de la LRBRL y 6.2 Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) disponen: "*Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho Privado*". La normativa andaluza reguladora de los bienes de las Entidades Locales parece querer ir alterando esta predominante regulación privada de los bienes patrimoniales en tanto que el artículo 1.2 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, no menciona para nada el Derecho Privado, ni siquiera para determinar su aplicación supletoria: "*Los bienes que integran el patrimonio de las Entidades Locales se rigen por la presente Ley, por el Reglamento que la desarrolle y por las ordenanzas propias de cada entidad, sin perjuicio de la legislación básica del Estado que, en su caso, resulte de aplicación*". Repárese en que el precepto no se dirige a establecer el régimen aplicable a los bienes patrimoniales, sino al patrimonio, en general, de las entidades locales de Andalucía, por tanto, bienes demaniales, patrimoniales y comunales. Este olvido, intencionado o no, parece haber sido corregido por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que, en su artículo 1.1 añade como Derecho supletorio "*en su caso, las normas de Derecho Privado cuando les sean de aplicación*", lo que después tiene su traducción en diversos aspectos de su régimen jurídico: adquisición, disposición, utilización, conservación y defensa de los bienes patrimoniales.

Para terminar con el régimen jurídico aplicable cabe reseñar que la utilización de los bienes públicos afectos a la prestación de un servicio público depende siempre de las normas de éste. Así lo establece el artículo 87 de la LPAP al afirmar que "*la utilización de los bienes y derechos destinados a la prestación de un servicio público se supeditará a lo dispuesto en las normas reguladoras del mismo y, subsidiariamente, se regirá por lo dispuesto en esta ley*".

Esta regla, tal y como está recogido en los artículos 89 y 91.4 de la LPAC, se extiende a los calificados por la ley como servicios públicos reglados y a los "otros" servicios públicos así como a todos los bienes necesarios para todo contrato administrativo.

En lo que más directamente atañe al objeto del procedimiento, resulta especialmente importante destacar que el acto de afectación determina el tipo de uso y utilización así como los títulos habilitantes que legitiman la ocupación de los bienes. En el caso que nos ocupa, antes de que tuviera lugar el acto de afectación de estos locales en 1999, por su calificación como bienes patrimoniales, eran susceptibles de ser arrendados encontrándose, en cuanto a su preparación y adjudicación, en el ámbito objetivo de aplicación de la Ley de Contratos del Estado de 1965 y en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 13/1995, de 18 de mayo. Situación que, por cierto, cambió tras el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio) y la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que en su artículo 4.1.p) excluyó de su ámbito de aplicación a los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorporales, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial, sin perjuicio de que puedan aplicarse los

principios de la propia Ley 30/2007 para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. El criterio de la Ley 30/2007 ha sido confirmado en el artículo 9 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al regular las relaciones jurídicas, negocios y contratos excluidos en el ámbito del dominio público y en el ámbito patrimonial, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial, sin perjuicio de aplicar "*los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse*" (art. 4).

Al tratarse de bienes demaniales afectados a un servicio público (tras la alteración de su calificación jurídica en 1999) su utilización, por virtud del artículo 87 de la LPAP, "se supeditará a lo dispuesto en las normas reguladoras del mismo y, subsidiariamente, se regirá por esta ley", lo que remite al Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, si bien adaptando sus determinaciones a los artículos 85, 85 bis y 85 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Entre los usos que prevé el artículo 29.1 de la LBELA se encuentra el uso privativo que es el constituido por la ocupación de una porción del dominio público de modo que limite o excluya la utilización por los demás que, a su vez, podrá conllevar o no transformación o modificación del dominio público, pudiendo, a su vez, ser de carácter normal, si es conforme a su afectación principal, o anormal (art. 55.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía).

Tal es el caso que nos ocupa: el tipo de uso de los referidos locales tiene carácter privativo y está sujeto a concesión demanial, de conformidad con los artículos 30.3 de la Ley 7/1999 y 58.1 del citado Reglamento.

Recapitulando, subrayamos lo siguiente:

- El acto de afectación que tuvo lugar mediante acuerdo plenario de 13 de enero de 1999 supuso la alteración jurídica en la calificación de los Bajos del Paseo del Altillo, pasando de bienes patrimoniales a bienes demaniales.

- Tal calificación demanial supuso que el régimen jurídico de aplicación fuera el Derecho Administrativo en su integridad, cesando así la aplicabilidad de las normas del Derecho privado que le eran aplicables a tales bienes cuando tenían la calificación de bienes patrimoniales.

- Hasta que fueron demanializados estos bienes eran explotados y ocupados bajo la cobertura de la figura del arrendamiento. Sin embargo, el tránsito al régimen demanial supuso inexorablemente la desaparición de esta posibilidad de explotación y su necesaria transformación al uso resultante de la afectación, lo que admite como único título habilitante la concesión demanial.

Pues bien, pese a que de facto tales bienes han continuado ocupados por los mismos arrendatarios -o por otras personas a cuyo favor les fueron cedidos-, la situación jurídica se había transformado radicalmente como consecuencia inherente a la aplicación de las disposiciones normativas anteriormente referenciadas.

Sin embargo, como se desprende del dictamen encargado por el Ayuntamiento a los referidos profesores de la Universidad de Córdoba, la situación fáctica en relación con la ocupación de los Bajos del Paseo del Altillo no se vio alterada a pesar de que el nuevo régimen jurídico era incompatible con la subsistencia de los arrendamientos y la realización de nuevos actos de disposición como si los locales siguieran siendo bienes privativos y el arrendamiento sujeto a la Ley de Arrendamientos Urbanos pudiera amparar el uso de los mismos. En este sentido se dice: "los arrendatarios siguieron ocupando sus respectivos locales, continuaron pagando las mismas cantidades que hasta ese momento pagaban en concepto de rentas y, en algunos casos, realizaron traspasos de los locales que ocupaban como si fueran sus legítimos arrendatarios; por otro lado, el Ayuntamiento de Almuñécar no les inquietó en su posesión de los bienes, siguió percibiendo las cantidades que le pagaban, autorizó los traspasos que le fueron solicitados como si los contratos de arrendamientos siguieran en vigor, previó su indemnización por los perjuicios causados por la demolición y nueva construcción del Paseo del Altillo, les hizo entrega de los nuevos locales a título de arrendatarios, etc."

En este sentido se sostiene que la ocupación pasó a convertirse en precario, tras la demanialización de los Bajos del Paseo del Altillo por el acuerdo de 13 de enero de 1999, extinguiendo *ope legis* todas las relaciones de Derecho Privado existentes hasta entonces.

Las sentencias de la Audiencia Provincial de Cantabria de 3 de mayo de 2006, de Baleares de 3 de enero de 2001 y de Málaga de 16 de febrero de 2001 recuerdan que esta situación de precario se alcanza tanto en los casos de la ocupación "sin título", como en aquellos que tienen virtud de un "título nulo" y en los que "éste haya perdido su validez".

Los actos del Ayuntamiento titular de dichos bienes en contradicción con la demanialización no tienen virtualidad convalidatoria ni sanadora, aun cuando haya continuado percibiendo ciertas cantidades derivadas de una ocupación que sólo resultaba posible en virtud de concesión y no de arrendamiento.

Si se repara en el significado de la afectación, como vinculación real y efectiva de los referidos bienes a un nuevo

régimen jurídico, enteramente regido por el Derecho Administrativo, puede apreciarse la situación irregular en la que se venía desarrollando la ocupación de dichos locales, como puso de manifiesto el informe jurídico de 8 de octubre de 2014, emitido por el Secretario General del Ayuntamiento, tras el cual comenzaron a adoptarse medidas tendentes a "regularizar" dicha situación.

En ese contexto se aprobó, por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 18 de mayo de 2015, un "modelo de contrato de concesión", en cuyas cláusulas se reconocen, entre otras, las potestades de la Administración para resolver e interpretar el contrato de concesión, dictar instrucciones, acordar su secuestro, imponer penalidades por cumplimiento defectuoso de la prestación o de las condiciones especiales de ejecución establecidas en el contrato, así como las obligaciones del concesionario, incluyendo las de prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas; cuidar del buen orden del servicio, etc.

**IV**

Por las razones expuestas en el anterior fundamento jurídico puede ya adelantarse que como consecuencia de la demanialización acordada el 13 de enero de 1999, los acuerdos dispositivos enumerados en la propuesta de resolución objeto de dictamen pueden calificarse como actos nulos de pleno derecho. Se trata de actos por los que se autorizaron traspasos y cesiones (en algunos casos previa división o segregación de los locales) y se materializó la entrega de los locales resultantes de las obras del nuevo Paseo del Altillo (los primitivos fueron completamente demolidos durante la ejecución de dichas obras y los nuevos locales incrementaron su superficie de 1183 m² a 1835 m² y fueron entregados con exención de pago de renta por la superficie incrementada durante treinta años). Dicha nulidad opera no sólo por la radical contradicción de tales actos con el carácter demanial de los bienes a los que se refieren, sino también porque los mismos fueron dictados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido para el otorgamiento de la concesión demanial (arts. 30.3 de la LBELA, 78 RBEL y 93 LPAP). En el supuesto del "contrato de concesión firmado con doña IM.E.D.C., (conforme al modelo aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de 18 de mayo de 2015), concurre la segunda de las causas de nulidad antes expresadas.

1. En efecto, en lo que se refiere al primero de los vicios aducidos (contenido imposible de los actos), hemos de recordar que el Consejo Consultivo viene señalando que la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.c) de la Ley 30/1992 [actual art. 47.1.c) de la Ley 39/2015] exige una imposibilidad material o física, pues la jurídica devendría en anulabilidad. No obstante, también hemos expuesto, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia que también tienen cabida en esta causa de nulidad los casos de imposibilidad ideal o lógica (dictámenes de este Consejo 120/2000, 63/2004, 288/2006, 372/2013, y 314/2017, entre otros),

En este supuesto, aun partiendo de la mesura que debe presidir la interpretación y aplicación de las causas de nulidad con carácter general, y de la especial prudencia con la que puede apreciarse la concurrencia de una imposibilidad ideal o lógica, puede afirmarse que los actos en cuestión incurren en dicho vicio de nulidad al partir de una premisa inexistente cual es la de la continuidad de la relación arrendaticia propia de los bienes patrimoniales, absolutamente incompatible con el régimen jurídico de los bienes demaniales que es la calificación que corresponde a dichos locales a partir del acuerdo de afectación de 13 de enero de 1999. Los actos dispositivos que son objeto de revisión incurren en una imposibilidad ideal o lógica en el sentido antes expuesto. Como se indica en el expediente ni cabía ni cabe el arrendamiento de bienes demaniales y la subsistencia de la relación arrendaticia y la concatenación de actos dictados bajo este presupuesto reduciría a la nada la demanialización producida en 1999.

Lo anterior no supone que la extinción del arrendamiento como título habilitante de la ocupación pueda suponer una ablación del derecho de los arrendatarios, sin consideración a los plazos de finalización del contrato y privándoles de toda compensación. En este sentido, recordamos que el artículo 133.1 del RBEL dispone que las Corporaciones locales podrán expropiar los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos.

2. Junto a la causa de nulidad antes analizada, concurre la de haberse omitido total y absolutamente el procedimiento, pues los actos dispositivos objeto de revisión operan sobre bienes demaniales y no se otorgaron conforme al procedimiento legalmente establecido para el otorgamiento de la concesión demanial (arts. 30.3 de la LBELA, 78 RBEL y 93 LPAP, antes citados).

El otorgamiento de la concesión ha de seguir el procedimiento exigido en los artículos 78 y siguientes del RBEL, de modo tal que se concede previa licitación con arreglo a los artículos antes mencionados y a la normativa de contratación, para lo no dispuesto en ellos (lo que también resulta de los artículos 58 a 60 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía). Damos por reproducidos los preceptos del RBEL antes referidos, que entre otras exigencias, se refieren a la fijación de las cláusulas de la concesión (art. 80), memoria explicativa de la utilización y de sus fines y justificativa de la normalidad de aquellos respecto del destino del dominio (art. 80), proyecto redactado por la Corporación o por particulares y licitación para adjudicarlo (arts. 83 a 88).

El propio RBEL dispone en su artículo 81 que serán nulas las concesiones que se otorgaren sin las formalidades que se establecen en dichos preceptos. En este caso los actos dispositivos objeto de revisión incurren en el referido vicio de nulidad al prescindir total y absolutamente del procedimiento, tal y como ha expresado este Consejo Consultivo en los

dictámenes que se citan en el expediente (383/2017 y 198/2009); formalidades que no sólo preservan los principios de publicidad y concurrencia.

3. En cualquier caso, aun en la hipótesis descartada de que los actos en cuestión operaran sobre bienes patrimoniales y se vincularan a la subsistencia de la relación arrendaticia, conviene recordar -a mayor abundamiento- que el arrendamiento de los bienes patrimoniales no puede realizarse sin procedimiento alguno, como resulta de los artículos 92 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que se remite al efecto a la normativa de contratación (asimismo, el capítulo II del título IV de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y los arts. 36 a 41 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y 76 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero).

Ciertamente los locales fueron inicialmente arrendados en los años 1963 y 1965, estando vigentes el texto articulado de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950, y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955. Pero también esa normativa imponía la tramitación de un previo procedimiento que venía a suponer el respeto de los principios de publicidad y concurrencia. Y es que el artículo 75 de ese Reglamento de 1955 exigía que el arrendamiento se realizase por subasta "cuando el precio estipulado excediese de la cifra señalada en el apartado f) del artículo 311 de la Ley, o cuando, sin alcanzar dicha cuantía la duración de la cesión fuere superior a cinco años", y consta en el expediente que la duración pactada de los contratos fue superior a cinco años, por lo que con arreglo a esa normativa debió utilizarse la subasta.

En consecuencia, las disposiciones normativas expuestas, tanto las vigentes en el momento inicial del arrendamiento como las posteriores, suponen que aunque los locales estuviesen calificados como bienes patrimoniales, la cesión de su uso o la celebración de un arrendamiento, exigen la previa tramitación de un procedimiento para así garantizar, entre otros, los principios de publicidad y concurrencia.

No consta en el expediente que ello haya sido así por lo que se refiere al otorgamiento de los títulos iniciales de uso, aun cuando se alude a un "pliego de condiciones". La impresión que resulta del expediente es que se omitió el procedimiento. Lo anterior significa que si no se siguió procedimiento alguno basado en los principios de publicidad y concurrencia, los títulos habilitantes en cuestión son nulos de pleno derecho, y si eso es así los actos subsiguientes relativos a las relaciones jurídicas creadas por tales títulos también serán nulos de pleno derecho.

La normativa sobre el patrimonio de las Administraciones Públicas no contempla la cesión o traspaso de los arrendamientos y, con carácter general, el artículo 110.1 de la Ley 33/2003, citada, dispone 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 en estas normas, por la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Sus efectos y extinción se regirán por esta ley y las normas de derecho privado". La cesión o traspaso supondría atribuir el uso a persona distinta, y si se permite expresamente por la legislación de patrimonio, debe someterse a las mismas exigencias que el arrendamiento.

Expresado de otra forma, los títulos iniciales, si no se siguió el procedimiento previsto al efecto (subasta), son nulos de pleno derecho, y en todo caso lo son todos los subsiguientes que supusieron la utilización por personas distintas de los adjudicatarios iniciales, sin seguir procedimiento alguno basado en los principios de publicidad y concurrencia, pues no hay previsión alguna que autorice la "cesión" o el "traspaso" de tales bienes patrimoniales al margen de un procedimiento basado en tales principios.

A la misma conclusión se llega en relación con los "contratos-concesión" que se hayan podido celebrar a partir del acuerdo del Pleno de 18 de mayo de 2015, pues según resulta del expediente no se siguió procedimiento alguno para su otorgamiento, aunque ya en ese momento se afirmaba que la pretensión era "regularizar" la situación.

Por lo demás, y en relación con algunas alegaciones realizadas por los interesados que han sido correctamente analizadas en el procedimiento, es evidente que la nulidad no implica la devolución de las cantidades que los interesados hayan abonado por el uso y aprovechamiento de los locales.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo considera que concurren las dos causas de nulidad esgrimidas por la propuesta de resolución en los términos que se enumeran en la misma para los distintos locales situados en el Paseo del Altillo a los que afecta la revisión de oficio sometida a dictamen.

## CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución dictada en el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) para la revisión de oficio de una serie de actos relativos a los locales existentes en los bajos sitos en el Paseo del Altillo, de acuerdo con lo que se expone en los dos últimos fundamentos jurídicos de este dictamen.