



**DICTAMEN: 2/2018, d'11 de gener**

MATÈRIA: Revisió d'ofici

DEPARTAMENT: Governació, Administracions Públiques i Habitatge - Ajuntament de Sabadell

PONENT: Marta Franch i Saguer

**DICTAMEN 2/2018, d'11 de gener. Revisió d'ofici instruïda per l'Ajuntament de Sabadell per a declarar la nul·litat de les actuacions de terminació convencional de l'autorització demanial de l'ús parcial i a precari de l'antiga caserna de la Guàrdia Civil**

La Comissió Jurídica Assessora, reunida l'11 de gener de 2018, amb la presidència del Sr. Albert Lamarca i Marquès, actuant com a secretària la Sra. Francesca Mas i Casanovas, amb la participació de les Sres. i els Srs. Maria Mercè Darnaculleta i Gardella, Francesc Esteve i Balagué, Alfredo Galán Galán, Marc Marsal i Ferret, Joan Pagès i Galtés, Eva Pons i Parera, Isabel Pont i Castejón, Sonia Ramos i González, Lluís Saura i Lluvià, Joan Manuel Trayter i Jiménez, i Antoni Vaquer Aloy, i essent-ne ponent la Sra. Marta Franch i Saguer, ha aprovat el Dictamen següent:

**ANTECEDENTS DE FET**

1. El 29 de setembre de 2016, el Ple de l'Ajuntament de Sabadell va acordar iniciar un procediment de revisió d'ofici per tal de declarar la nul·litat de ple dret de diverses actuacions relatives a la reversió a l'Ajuntament de l'antiga caserna de la Guàrdia Civil, en incórrer en les causes de nul·litat previstes en les lletres b) i e) de l'article 62.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC).

2. Particularment, els actes a revisar consistien en el Protocol signat, el 2 d'agost de 2006, per l'alcalde de Sabadell i el ministre de l'Interior d'aleshores, sobre les actuacions a realitzar destinades a posar a disposició de l'Administració local l'immoble referit; el Decret núm. 10870/2006, de 9 d'octubre, de l'alcaldia, dictat per avocació de la competència prèviament delegada a la Junta de Govern Local, mitjançant el qual s'aprovava el text del Conveni entre l'Ajuntament i el Ministeri de l'Interior, en desenvolupament del protocol anterior; l'Acord de la Junta de Govern Local de 20 d'octubre de 2006, pel qual es donava compte del decret anterior i s'aprovava l'aportació econòmica fixada, condicionada a l'aprovació del pressupost de 2007; el Conveni de 20 d'octubre de 2006 entre l'Ajuntament de Sabadell i el Ministeri de l'Interior, de desenvolupament del Protocol de 2 d'agost de 2006, i l'Acord del Ple municipal de 28 de gener de 2008, que ratificava l'aprovació del conveni anterior.

3. El 20 de març de 2017, es va registrar d'entrada en la Comissió Jurídica Assessora la petició de dictamen i, el 27 d'abril següent, aquest òrgan consultiu va emetre el Dictamen 109/2017, en el qual apreciava la caducitat del procediment, sens perjudici de la possibilitat de l'Ajuntament d'acordar incoar un nou procediment revisor.

4. El 26 de maig de 2017, el tècnic de l'Administració General i la coordinadora de Territori i Sostenibilitat de l'Ajuntament de Sabadell van emetre un informe jurídic en el qual, entre d'altres, proposaven, conformement amb el Dictamen 109/2017, que el Ple incoés de nou un procediment de revisió d'ofici dels actes referits anteriorment. El 15 de juny de 2017, el secretari general va donar el vistiplau a aquest informe.

5. Consta incorporat a l'expedient l'informe jurídic emès, a requeriment de l'Ajuntament, per un advocat extern el 2006, sobre la procedència i l'oportunitat de l'acord transaccional en la discrepància sobre la titularitat de la caserna de la Guàrdia Civil, sorgida arran de l'extinció de la llicència d'ús privatiu que té la Direcció General de la Guàrdia Civil, així com la Sentència dictada, el 14 d'abril de 2010, per la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena, de l'Audiència Nacional, en el marc dels recursos contenciosos administratius interposats per diversos regidors en nom propi i en representació de llurs grups municipals contra els acords i els decrets de l'alcaldia que ara es revisen.

6. El 25 de maig de 2017, l'arquitecte tècnic municipal va emetre un informe relatiu a l'estat actual de la finca on s'ubica l'antiga caserna de la Guàrdia Civil.

7. El 29 de juny de 2017, el Ple de l'Ajuntament, reunit en sessió ordinària, va acordar, en vista del contingut del Dictamen 109/2017, en què es palesava la caducitat del procediment revisor anterior, i conformement amb la proposta emesa per la Comissió de l'Àrea de Territori i Sostenibilitat, a petició de la regidoria d'Urbanisme, i amb l'informe jurídic de la coordinadora de Territori i Sostenibilitat, que es transcrivia, iniciar un nou procediment de revisió d'ofici; atorgar tràmit d'audiència a l'Administració de l'Estat, mitjançant el Ministeri de l'Interior, la Direcció General de la Guàrdia Civil i la Gerència d'Infraestructures i Equipament de la Seguretat de l'Estat (GIESE); nomenar la persona instructora del procediment; facultar el tinent d'alcalde de Territori i Sostenibilitat perquè sol·licités dictamen a la Comissió Jurídica Assessora i suspengués la tramitació del procediment, i notificar aquest acord a l'Administració General de l'Estat.

8. Per ofícis de 4 de juliol de 2017, als quals s'adjuntava una còpia de l'acta que transcrivia l'acord d'iniciació del procediment de revisió d'ofici, es va comunicar al ministre de l'Interior, al director general de la Guàrdia Civil i a la GIESE l'obertura del tràmit d'audiència per un termini de deu dies hàbils.

9. L'11 de juliol de 2017, el secretari general de la GIESE va presentar un escrit d'al·legacions, al qual adjuntava una còpia de diversa documentació, en què sol·licitava que l'Administració local procedís a arxivar el procediment de revisió d'ofici incoat i a donar compliment als compromisos assumits.

10. Consten incorporats a l'expedient de revisió d'ofici, com a annexos, els documents relatius als expedients de cessió dels terrenys i els edificis de la caserna a l'Ajuntament i posteriorment a l'Estat, per a allotjar-hi un destacament de la Guàrdia Civil a la ciutat (annex 0); de reversió

a l'Ajuntament de l'antiga caserna cedida a l'Estat i autorització demanial a la Direcció General de Seguretat de l'immoble, per a usos logístics (annex 1); de pròrroga i renovació de pròrroga de l'autorització demanial (annex 2); de segregació de dues porcions de la finca per a adaptar-les a les noves qualificacions urbanístiques i d'inscripció de les finques segregades en l'Inventari de béns municipals i en el Registre de la Propietat (annex 3); d'extinció de l'autorització demanial de l'ús parcial i a precari de la finca (annex 4), i de finalització convencional de l'expedient d'autorització demanial (annex 5).

11. El 19 de juliol de 2017, es va emetre la proposta de resolució, en la qual es proposava desestimar les al·legacions formulades; declarar, sobre la base dels articles 47.1.b) i e) de la Llei 39/2015, d'1 d'agost, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), la nul·litat de ple dret dels actes administratius referits anteriorment, pel que feia a l'obligació de l'Ajuntament de lliurar al Ministeri de l'Interior un solar de 5.000 m<sup>2</sup> amb una edificabilitat de 10.000 m<sup>2</sup> i la quantitat de tres milions d'euros, com a requeriment per al desallotjament de la finca de l'antiga caserna de la Guàrdia Civil; sol·licitar dictamen a la Comissió Jurídica Assessora, i suspendre el termini per a resoldre el procediment fins que aquest dictamen no s'emetés.

12. Per ofici de 28 de juliol de 2017, el tinent d'alcalde de Territori i Sostenibilitat va trametre la sol·licitud de dictamen, juntament amb l'expedient i els annexos, al Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, per tal que aquest, al seu torn, els fes arribar a aquesta Comissió Jurídica Assessora.

13. El 17 d'agost de 2017, la subdirectora general d'Assistència Jurídica i Règim Local va requerir a l'Ajuntament que aportés la documentació relativa a la comunicació als interessats de l'acord de suspensió del procediment. Consta en l'expedient que, en data 30 d'agost de 2017, l'ens local va donar compliment al requeriment que se li havia formulat.

14. El 27 de setembre de 2017, la tècnica i la responsable de patrimoni de les entitats locals de la Subdirecció General d'Assistència Jurídica i Règim Local van emetre un informe relatiu a la remissió de l'expedient a la Comissió Jurídica Assessora.

15. El 5 d'octubre de 2017, va tenir entrada en aquesta Comissió Jurídica Assessora la petició de dictamen efectuada per l'Ajuntament de Sabadell i tramesa per la consellera de Governació, Administracions Públiques i Habitatge.

16. En la sessió de 10 d'octubre de 2017, el Ple de la Comissió va admetre a tràmit la petició de dictamen i en va nomenar ponent.

17. En la sessió de 30 de novembre de 2017, el Ple de la Comissió Jurídica Assessora va acordar ampliar en un mes el termini per a emetre el dictamen sol·licitat, i el president, per ofici del 4 de desembre següent, ho va notificar al Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge.

## FONAMENTS JURÍDICS

### I. Objecte del Dictamen

És objecte del present Dictamen la revisió d'ofici instruïda per l'Ajuntament de Sabadell per a declarar la nul·litat de les actuacions de terminació convencional de l'autorització demanial de l'ús parcial i a precari de l'antiga caserna de la Guàrdia Civil. Aquest procediment ja va entrar a la Comissió Jurídica Assessora amb anterioritat. En la petició d'aleshores, efectuada per l'Ajuntament de Sabadell i tramesa per la consellera de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, l'acord d'incoació del procediment de revisió va ser el 29 de setembre de 2016, i es va registrar d'entrada en aquest òrgan consultiu el 20 de març de 2017, nou dies abans que el procediment caduqués.

La Comissió, en el Dictamen 109/2017, va apreciar la caducitat del procediment anterior i, per tant, no va entrar a valorar els aspectes de fons de l'expedient de revisió d'ofici, incoat per l'Ajuntament de Sabadell, per tal de declarar la nul·litat de ple dret, segons indicava literalment la proposta de resolució, de les "actuacions administratives per les quals aquest Ajuntament es comprometia a cedir a l'Estat un terreny futur i una quantitat econòmica, a canvi de la desafectació i entrega de la possessió de la resta de l'immoble de l'antiga caserna de la Guàrdia Civil".

Particularment, els actes objecte de revisió d'ofici són cinc:

- a) El Protocol signat el 2 d'agost de 2006 per l'alcalde de Sabadell i el ministre de l'Interior d'aleshores, sobre les actuacions a realitzar destinades a posar a disposició de l'Administració local l'immoble referit;
- b) El Decret 10870/2006, de 9 d'octubre, de l'Alcaldia, dictat per avocació de la competència delegada a la Junta de Govern Local, mitjançant el qual s'aprova el text del conveni entre l'Ajuntament i el Ministeri de l'Interior, en desenvolupament del protocol anterior;
- c) L'Acord de la Junta de Govern Local, de 20 d'octubre de 2006, pel qual es dona compte del decret anterior i s'aprova l'aportació econòmica fixada, condicionada a l'aprovació del pressupost de 2007;
- d) El Conveni de 20 d'octubre de 2006 entre el secretari d'Estat de Seguretat, el director general d'Infraestructures i Equipament de la Seguretat de l'Estat i l'alcalde de Sabadell, de desenvolupament del Protocol de 2 d'agost de 2006, i
- e) L'Acord del Ple municipal de 28 de gener de 2008, que ratifica l'aprovació del conveni anterior.

L'Ajuntament estima que els actes referits serien nuls de ple dret, en incórrer en les causes de nul·litat previstes en les lletres b) i e) de l'article 47.1 de l'LPAC, això és, en haver-se dictat per un òrgan manifestament incompetent –el cas dels acords adoptats per l'alcalde, atès que la competència era del Ple–, així com per no haver-se seguit el procediment establert legalment.

Tal com s'ha dit, en el dictamen anterior la Comissió no va entrar a analitzar el fons de la qüestió, en constatar que s'havia excedit amb escreix el termini de resolució del procediment revisor i que, en haver-se incoat d'ofici, n'operava la caducitat.

## **II. Intervenció de la Comissió Jurídica Assessora**

Com s'indicava en el Dictamen 109/2017, i sens perjudici del que s'exposarà posteriorment atesa la naturalesa de l'acte principal que es revisa, la intervenció d'aquest òrgan consultiu es fonamenta en l'article 8.3.c) de la seva Llei institucional, la Llei 5/2005, de 2 de maig, d'acord amb el qual el dictamen d'aquest òrgan consultiu és preceptiu en els procediments de revisió d'ofici d'actes nuls de ple dret de l'Administració de la Generalitat o de les administracions locals de Catalunya.

La intervenció referida es completa amb la regulació continguda, a hores d'ara, en els articles 106.1 de l'LPAC i 72 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

## **III. Procediment i competència per a iniciar el procediment de revisió d'ofici**

Pel que fa a la normativa d'aplicació al procediment, escau indicar que en el cas que s'examina, atès que el present procediment de revisió d'ofici es va incoar per Acord del Ple de la corporació municipal de 29 de juny de 2017, resulten d'aplicació, conformement amb l'apartat b) de la disposició transitòria tercera de l'LPAC, les previsions contingudes en aquesta norma –que va entrar en vigor el 2 d'octubre de 2016–, així com la Llei 26/2010, abans referida, i la normativa de règim local.

En el cas sobre el qual es dictamina i de la mateixa manera que en el procediment anterior, l'expedient de revisió d'ofici s'ha adoptat per acord del Ple de la corporació.

Pel que fa a aquest punt, i com s'assenyalava en el Dictamen 109/2017, els articles 4.1.g) –i amb el mateix contingut l'article 8.1.g) del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC)– i 53 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), reconeixen la potestat de l'Administració local de revisar d'ofici els seus actes i acords. Aquesta revisió, conformement amb l'article 173 del TRLMRLC, s'ha de realitzar en els termes establerts per la legislació reguladora del procediment administratiu comú, sens perjudici de supòsits específics establerts per la legislació bàsica de règim local.

En aquest sentit, l'article 71 de la Llei 26/2010 disposa, en l'apartat primer, que “la competència per a iniciar i resoldre els procediments de revisió d'ofici de disposicions

reglamentàries i per a iniciar el de revisió d'actes nuls correspon a l'òrgan que els ha aprovat o dictat", i, en l'apartat tercer, relatiu específicament a l'Administració local, que "la competència per a resoldre els procediments de revisió d'ofici d'actes nuls dictats pels ens locals correspon als òrgans que determina la normativa de règim local".

En el present cas, se sotmeten a revisió d'ofici diversos actes adoptats per òrgans municipals diferents: així, d'una banda, es troben el Protocol de 2 d'agost de 2006, el Conveni de 10 d'octubre de 2006 i el Decret d'alcaldia núm. 10870/2006, subscrits per l'alcalde president de la corporació; d'una altra, l'Acord de la Junta de Govern Local –Comissió de Govern– de 20 d'octubre de 2006, i, finalment, l'Acord del Ple municipal de 28 de gener de 2008.

Per tant, i atès que la revisió de tots aquests actes s'ha adoptat en virtut d'un únic Acord del Ple de la corporació, en el cas dels actes objecte de revisió de l'alcalde i la Junta de Govern Local es palesa una divergència entre l'òrgan que ha dictat l'acte objecte de revisió i l'òrgan que ha acordat incoar el procediment revisor.

Com es raonava en el Dictamen 109/2017, la doctrina d'aquest òrgan consultiu ha matisat que no sempre la manca d'una coincidència amb l'òrgan autor de l'acte comporta un vici invalidant.

A les consideracions anteriors cal afegir, com s'ha posat de manifest en el recent Dictamen 300/2017, que la Comissió ha adoptat un criteri flexible. En l'assumpte que s'examina cal tenir present que tant l'alcalde com la resta de membres de la Junta de Govern Local –o Comissió de Govern– formen part del Ple.

En definitiva, pel que fa a aquest punt, en vista de les circumstàncies concurrents i els criteris seguits per aquesta Comissió en casos precedents, cal concloure que, en el present cas, aquestes irregularitats no esdevindrien un vici de competència orgànica invalidant.

#### **IV. Tramitació del procediment**

S'observa que la tramitació del procediment s'ha ajustat a les previsions normatives, atès que figura en l'expedient la documentació següent: l'acord d'inici del procediment revisor, adoptat pel Ple de la corporació; un informe jurídic previ, en aquest cas subscrit pel tècnic de l'Administració General i la coordinadora de l'Àrea de Territori i Sostenibilitat, favorable a incoar el procediment revisor i al qual ha donat la conformitat el secretari general de la corporació; els oficis adreçats al Ministeri de l'Interior, a la Direcció General de la Guàrdia Civil i a GIESE, en els quals se'ls comunica l'obertura d'un tràmit d'audiència, per un termini de deu dies, perquè puguin formular-hi al·legacions, i als quals s'adjunta la transcripció de l'acord; l'escrit d'al·legacions que va presentar GIESE, en què es mostra contrària a la revisió, i, per acabar, la proposta de resolució, en la qual es valoren les al·legacions formulades, que es desestimen, i es conclou proposar que es declarin nuls de ple dret els actes objecte de revisió, en incórrer en les causes de nul·litat recollides en l'article 47.1, lletres b) i e), de l'LPAC.

## **V. El temps en el procediment de revisió**

En els procediments de revisió iniciats d'ofici, la manca de resolució expressa dins del termini de sis mesos des que s'han iniciat produeix la caducitat del procediment (article 106.5 de l'LPAC).

Tanmateix, el termini màxim de resolució dels procediments administratius i de notificació de la resolució es pot suspendre quan s'hagin de sol·licitar informes preceptius. El termini màxim de suspensió és de tres mesos (articles 22.1.d) de l'LPAC i 11 de la Llei 5/2005).

En el cas examinat, i atès que la incoació del procediment de revisió es va adoptar, com s'ha dit, per Acord del Ple de la corporació de 29 de juny de 2017; que en la proposta de resolució, de 19 de juliol de 2017, es va resoldre sol·licitar el dictamen a la Comissió Jurídica Assessora i suspendre el termini de resolució del procediment de revisió fins que aquest no s'emetés; que per Decret 8391/2017, del tinent d'alcalde de Territori i Sostenibilitat, es va resoldre també suspendre el termini de resolució del procediment fins que no s'emetés el dictamen referit; que, com acrediten els oficis corresponents, la remissió de l'expedient es va notificar a les parts interessades, amb la indicació que resultava d'aplicació la previsió continguda en l'article 22.1.d) de l'LPAC, relativa a la suspensió, i que, finalment, la petició de dictamen va tenir entrada en aquest òrgan consultiu el 5 d'octubre de 2017, es constata que no s'ha produït la caducitat del procediment.

## **VI. Documentació que conforma l'expedient**

Novament s'han tramès a aquesta Comissió dues còpies compulsades de l'expedient de revisió d'ofici, al qual s'ha adjuntat, com a annexos, la documentació antecedent pel que fa als expedients de cessió, reversió, pròrrogues, segregació, extinció de l'autorització demanial i terminació convencional sobre la finca en què s'ubica la caserna. Entre la documentació que integra aquest darrer expedient es troben particularment els actes objecte de revisió. Es constata que els documents, tots signats i datats, estan paginats, ordenats cronològicament i precedits de l'índex corresponent.

Val a dir que, d'acord amb l'observació sobre la mancança documental que es va efectuar en el Dictamen 109/2017, recaigut en el procediment de revisió anterior, s'ha incorporat a l'expedient una còpia de l'informe jurídic extern, emès el 10 de març de 2006, per un advocat de Barcelona, i de la sentència dictada el 14 d'abril de 2010 per la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena, de l'Audiència Nacional, en el marc dels recursos contenciosos administratius interposats per diversos regidors, sia en representació del grup municipal, sia en nom propi, contra els acords i els decrets que ara es revisen.

## **VII. La revisió d'ofici**

L'article 106 de l'LPAC preveu que les administracions públiques, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o a sol·licitud de l'interessat, i amb el dictamen previ favorable de l'òrgan consultiu corresponent, han de declarar d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin esgotat la via administrativa o que no hagin estat objecte de recurs en el termini corresponent, sempre que hi concorri alguna de les causes de nul·litat de ple dret que recull l'article 47.1 de l'LPAC. El procediment a seguir està, així mateix, previst en els articles 106 a 111 de l'LPAC i en els articles 71 i concordants de la Llei 26/2010. A més de les previsions de l'LPAC i de la Llei 26/2010, s'ha de tenir present que, en el cas concret de les administracions locals, l'article 53 de l'LBRL i l'article 173 del TRLMRLC reconeixen la potestat dels ens locals per a revisar llurs disposicions, actes i acords en els termes que estableix la legislació reguladora del procediment administratiu comú.

En vista de la regulació citada, i abans d'entrar en el fons de l'assumpte, cal destacar que, tal com ha tingut oportunitat d'indicar aquesta Comissió en diverses ocasions, la declaració de nul·litat de ple dret d'actes administratius o de disposicions generals té un caràcter excepcional, ja que comporta eliminar-los del món jurídic, i és contrari, per tant, al principi de conservació dels actes administratius. De conformitat amb l'anterior, el procediment de revisió d'ofici dels actes administratius que, en el cas de prosperar, desemboca en la declaració de nul·litat de l'acte objecte de revisió està subjecte en l'ordenament jurídic a la concurrència d'una sèrie de motius, que es concreten en les causes de nul·litat de ple dret dels actes administratius que recull l'article 47.1 de l'LPAC.

Entre les possibles causes de nul·litat, es troben les que preveuen les lletres b i e) del precepte esmentat; és a dir, respectivament, els actes dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori i que l'acte administratiu s'hagi dictat prescindint, totalment i absolutament, del procediment establert legalment; causa que es dona en els diversos supòsits en els quals l'Administració dicta la seva voluntat sense respectar un conjunt de tràmits i actuacions requerits pel procediment administratiu concret de què es tracti.

## **VIII. Aspectes de fons**

### **a) Contextualització jurídica i fàctica dels actes objecte de revisió**

Amb caràcter previ, a fi i efecte de contextualitzar l'assumpte sobre el qual es dictamina, cal fer esment a les dades fàctiques que es deriven de la documentació tramesa per l'Ajuntament, i de les quals dona compte la coordinadora de Territori i Sostenibilitat en l'informe jurídic previ a la incoació del procediment revisor.



– L'11 de maig de 1944, el Ple de l'Ajuntament de Sabadell va acordar, entre d'altres, ratificar un acord anterior, de 9 de març de 1928, en virtut del qual se cedia a l'Estat la caserna construïda a la localitat, per tal que albergués les forces del cos de la Guàrdia Civil destacades a la ciutat *“y otorgar dicha cesión a base de que la misma quedará sin efecto en cuanto el Estado deje de utilizarlo para los fines que actualmente cumple, o sea, albergar la fuerzas de la Guardia Civil destacada en esta Ciudad”*. Al seu torn, aquests acords van ser ratificats pel Ple de la corporació de 25 de maig de 1944.

Val a dir que l'adquisició del solar i la construcció posterior de la caserna havien estat promogudes per la *“Junta constructora de la Casa-Cuartel para la Guardia Civil”* i sufragades per l'Ajuntament i les entitats privades que conformaven la Junta.

– El 28 d'abril de 1945, es va procedir a l'escriptura de cessió, atorgada per l'alcalde i el Ministeri de Governació, en la qual s'indicava que l'immoble s'ubicava en un solar la superfície total del qual, entre edificable i viable, era d'11.171,13 decímetres quadrats *“[...] lindante, por su frente, Este, con la línea férrea de Zaragoza a Barcelona, mediante la calle de Batllevell; por la derecha entrando, Norte, con el eje de la calle de Taulí, por la izquierda, Sur, con el eje de la calle de Vilarrubias y por el fondo, Oestes, con la Plaza de Taulí”*.

– El 5 de desembre de 1946, es va inscriure la finca en el Registre de la Propietat amb el núm. 11257 bis, a favor del Ministeri de Governació, a títol de cessió *“amb la inscripció dels pactes anteriorment descrits”*.

– El mes de novembre de 1997, es va desallotjar la caserna (l'Escola del Servei Fiscal de la Guàrdia Civil, que també es trobava en aquesta caserna, es va traslladar a l'Escola de la Guàrdia Civil de Valdemoro, Madrid, i al final del 2002, la seu central de la Comandància de la Guàrdia Civil a Barcelona es va traslladar a la nova caserna de Sant Andreu de la Barca).

– El 14 de gener de 1998, la Comissió de Govern va acordar iniciar els tràmits per a la recuperació patrimonial de l'immoble, que va ratificar el Ple municipal en la sessió del dia 28 següent.

– L'11 de juny de 1998, l'alcalde de Sabadell i el director general de la Guàrdia Civil van signar el Conveni de reversió del bé, que es va elevar a públic en data 22 de juny de 1998, ratificat en escriptura pública pel director de la Guàrdia Civil el 28 d'abril de 1999.

La finca registral núm. 11257 bis es va incorporar a l'Inventari general de béns i drets municipals.

El 2 de juny de 1999, es va inscriure l'immoble en el Registre de la Propietat núm. 2 de Sabadell a favor de l'Ajuntament de Sabadell, a títol de reversió.

D'acord amb els acords anteriors de gener de 1998, l'Ajuntament va atorgar a la Direcció General de la Guàrdia Civil (DGGC) l'autorització d'ús gratuït, temporal i tolerat de l'edifici, per necessitats logístiques, fins al 21 de desembre de 1999; posteriorment, es va convenir prorrogar l'autorització d'ús de l'immoble fins que l'Ajuntament finalitzés els estudis i projectes pertinents per a adequar-lo com a equipament públic municipal.

– Per acords de 2 de novembre de 2005, l'Ajuntament va iniciar el procediment d'extinció de la llicència temporal atorgada a la DGGC, i li va demanar que l'immoble es posés a disposició de l'Ajuntament com a molt tard el 15 de gener de 2006. Aquest procediment, en el marc del qual es va donar audiència a la DGGC, es va declarar conclòs pel Decret 11578/2006.

– Per Decret del tinent d'alcalde de l'Àrea d'Urbanisme, Habitatge i Patrimoni, de 10 de novembre de 2005, es va procedir a segregar dues parcel·les de la finca: l'una de residencial, amb un valor d'11.052.000 euros, i una altra de vial, amb un valor de 178.084,79 euros, i es va restar de la finca matriu una superfície resultant de 5.952 m<sup>2</sup>, amb un valor del sòl d'11.039.055,36 euros; aquestes segregacions es van inscriure en el Registre de la Propietat núm. 2 de Sabadell.

– Mitjançant un ofici de 27 de desembre de 2005, la DGGC va manifestar que se li havien suscitat dubtes quant a la titularitat de l'immoble, atès l'evident caràcter demanial d'aquest, així com sobre la validesa i el contingut dels convenis subscrits anteriorment, els quals únicament autoritzaven el consistori a instar la reversió dels béns, sense constituir un acord de reversió.

– El 10 de març de 2006, i en resposta a una consulta prèvia, un advocat extern va emetre un informe jurídic, en el qual conclouia que, en supòsits com el present, havia recaigut una jurisprudència contradictòria i que, davant d'aquesta eventualitat, se suggeria com a primera opció que s'intentés arribar a un acord amb la DGGC.

– Per ofici de data 30 de juny de 2006, el director de la GIESE va manifestar, entre d'altres, que el bé continuava tenint la consideració de bé demanial estatal, ja que els convenis per si mateixos no determinaven automàticament la reversió, sinó que calia la desafectació.

– El 28 de juliol de 2006, l'Assessoria Jurídica de l'Ajuntament va valorar la possible oportunitat d'arribar a un acord transaccional amb el Ministeri de l'Interior.

– El 2 d'agost de 2006, l'alcalde de Sabadell i el ministre de l'Interior d'aleshores van signar un protocol, en el qual s'establí que el Ministeri faria efectiu el desallotjament en tres fases i declararia la desafectació dels recintes a mesura que fossin efectivament desallotjats, i convenien que l'Ajuntament cediria al Ministeri, amb caràcter gratuït, un solar de 5.000 m<sup>2</sup> amb una edificabilitat de 2 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, i, que, per a coadjuvar en la construcció d'un nou edifici, l'Administració local faria una aportació de 3.000.000 d'euros.

– Per Decret núm. 10870/2006, de 9 d'octubre, de l'alcaldia, dictat per avocació de la competència delegada en la Junta de Govern Local, es va aprovar el text del conveni entre l'Ajuntament i el Ministeri de l'Interior, en desenvolupament del protocol anterior.

Per Acord de la Junta de Govern Local de 20 d'octubre de 2006, es va donar compte del decret anterior i es va aprovar l'aportació econòmica fixada, condicionada a l'aprovació del pressupost de 2007.

– El mateix 20 d'octubre de 2006 –per bé que en algun escrit s'esmenta el dia 10– es va signar el Conveni entre l'Ajuntament de Sabadell i el Ministeri de l'Interior, de desenvolupament del Protocol de 2 d'agost de 2006.

– Consta en l'expedient que, l'11 d'octubre de 2006, el ministre de l'Interior i el secretari d'Estat de Seguretat, tal com s'establia en el conveni, van proposar acordar la desafectació parcial de 1.986,00 m<sup>2</sup> i declarar l'alienabilitat de la porció de solar situat enfront de la plaça Taulí, per tal que, amb les formalitats reglamentàries, fos posat a disposició de la GIESE i n'autorités la reversió i el posterior lliurament a l'Ajuntament.

Consta que, contra els actes referits, el grup municipal Entesa per Sabadell va interposar un recurs contenciós administratiu.

– El 28 de gener de 2008, i d'acord amb l'informe previ del secretari general de la corporació, el Ple municipal va ratificar l'aprovació i la signatura del Conveni subscrit el 20 d'octubre de 2006.

L'acord referit va ser impugnat davant la jurisdicció contenciosa administrativa per diversos regidors.

– El 29 de maig de 2008, el secretari general del Ministeri va presentar una addenda al conveni.

– El 25 de juliol de 2008, la Junta de Govern Local va aprovar el text de l'addenda i la suspensió del conveni, que va ratificar el Ple en la sessió de 2 de desembre de 2008; acords que es van notificar a la GIESE.

– El 14 d'octubre de 2010, l'Audiència Nacional va dictar sentència en el marc dels recursos contenciosos administratius acumulats en el núm. 217/2008 –interposat pel grup municipal Entesa per Sabadell i substanciat inicialment davant el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 11 de Barcelona, contra el Decret 10870/2006, de 9 d'octubre, de l'alcaldia; l'Acord de la Junta de Govern Local de 20 d'octubre de 2006, i el conveni subscrit entre l'alcalde i el Ministeri de l'Interior de la mateixa data, per bé que, com s'ha dit, es fa constar el 10 d'octubre, en comptes del 20– i núm. 103/2008 –interposat pels regidors dels grups municipals Entesa per Sabadell, Convergència i Unió, i Iniciativa per Catalunya-Verds-Esquerra Unida Alternativa, en què

s'impugnava l'Acord del Ple de l'Ajuntament de 28 de gener de 2008, de ratificació del conveni del 2006, així com el mateix conveni de col·laboració—. Respecte del primer, la Sala va declarar-ne la inadmissibilitat, atesa la manca de legitimació activa del grup municipal. Quant al segon, va apreciar, d'una banda, pel que feia al conveni de 2006, que la seva impugnació era extemporània, i, d'una altra, respecte de l'acord del Ple de ratificació i en tenir en compte que l'acte impugnat no s'atacava per vicis intrínsecs del mateix acte, sinó que aquests s'imputaven als actes anteriors objecte de ratificació, assenyalava que el fonament de la pretensió quedava completament buit, i no es podia entrar a examinar unes qüestions que havien de quedar imprejutjades.

Per oficis posteriors, el secretari general del Ministeri de l'Interior va demanar un nou calendari per al compliment de les obligacions recíproques, entre les quals resta pendent la formalització de la cessió del solar municipal i l'abonament dels tres milions d'euros.

b) El contingut del conveni celebrat el 1998 i el dels cinc actes objecte de revisió

– El Conveni celebrat entre l'alcalde de Sabadell i el director general de la Guàrdia Civil l'11 de juny de 1998, en què es posa de manifest que la cessió de l'edifici “*se otorgó elevando a categoría de condición resolutoria expresa el cumplimiento exacto por el concesionario del fin y destino del bien cedido, según la estipulación válida, recogida en la oportuna inscripción registral*”, d'acord amb la qual “*si por cualquier circunstancia el edificio [...] dejase de ser destinado a los fines para los cuales fue construido y es ahora cedido, quedará resuelto y sin efecto alguno este contrato, en consecuencia, y revertirá tal inmueble al patrimonio municipal de esta Ciudad*”. I es convenia, entre d'altres, que “*la Dirección General de la Guardia Civil presta su conformidad a que el Ayuntamiento de Sabadell solicite la reversión al patrimonio municipal de la finca [...], donde se erige el edificio-cuartel [...]*” i “[...] *no se opone a que, a partir de la fecha de la firma de este convenio, el Ayuntamiento inste la reversión al patrimonio municipal de la finca referida, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 y concordantes de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946, 174 del Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1947 y 79 y concordantes de la ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 y artículo 50 del Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, de 17 de octubre de 1988, pudiéndose protocolizar mediante acta notarial o en la forma más conveniente*”. Altrament, l'Ajuntament autoritza a la DGGC l'ús gratuït, temporal i tolerat de l'edifici referit, per a necessitats logístiques de l'Institut, fins al 31 de desembre de 1999; conveni que es va elevar a escriptura pública.

– El Protocol subscrit, el 2 d'agost de 2006, entre l'alcalde de Sabadell i el ministre de l'Interior, en què s'estipula que el Ministeri de l'Interior farà efectiu el desallotjament de l'immoble pels serveis de la Guàrdia Civil en tres fases i procedirà a declarar la desafectació dels recintes conformement siguin desallotjats; i que, per a possibilitar la construcció de les infraestructures necessàries que permetin “*el completo desalojo del inmueble, el Ayuntamiento de Sabadell cederá con carácter gratuito al Ministerio del Interior [...] un solar. Para coadyuvar en la construcción del nuevo edificio realizará una aportación de 3.000.000 de €*”. En l'annex II del

protocol s'indica que el solar a cedir ha de tenir *“una superficie de 5.000 m<sup>2</sup> y edificabilidad sobre rasante de 2 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, con calificación urbanística –según el plan parcial en fase de aprobación definitiva– de suelo dotacional para usos públicos, sito en el entorno del aeropuerto de la Ciudad”*.

– El Decret 1087/2006, de 9 d'octubre, de l'alcaldia, en què es resol aprovar el model i la signatura del conveni a subscriure amb el secretari d'Estat de Seguretat i donar-ne compte a la Junta de Govern Local.

– El Conveni subscrit el 20 d'octubre de 2006 entre el secretari d'Estat de Seguretat, el director general d'Infraestructures i Equipament de la Seguretat de l'Estat i l'alcalde de Sabadell –es diu que l'alcalde actua sobre la base de l'article 21 de l'LBRL–, en el qual s'estableix, en consonància amb el protocol, que l'Ajuntament de Sabadell cedirà gratuïtament un solar amb *“una superficie de 5.000 m<sup>2</sup> y edificabilidad sobre rasante de 2 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, con calificación urbanística –según el plan parcial en fase de aprobación definitiva– de suelo dotacional para usos públicos, sito en el entorno del aeropuerto de la Ciudad”*, així com una aportació de 3.000.000 d'euros, a ingressar en uns terminis estipulats.

– L'Acord adoptat el 20 d'octubre de 2006 per la Junta de Govern Local, que dona compte del contingut del Decret 1087/2006 i de l'aprovació de l'aportació econòmica de 3.000.000 d'euros, condicionada al pressupost de 2007.

– I l'Acord de 28 de gener de 2008 del Ple de la corporació, adoptat amb l'informe previ del secretari, que va *“ratificar l'aprovació i signatura del conveni de col·laboració de 10 <sic> d'octubre de 2006”*.

c) Argumentari desplegat per l'Administració local per a fonamentar la nul·litat invocada

Tal com es deriva de la documentació, l'Administració local sosté en essència que les actuacions jurídiques que es van dur a terme el 2006, ratificades per acord del Ple de 2008 i que, a hores d'ara, són objecte de revisió, atempten contra l'interès municipal, en haver compromès, innecessàriament i inadequada, les arques públiques, en assumir uns compromisos econòmics estimats d'uns 6.700.000 euros. Altrament, aquesta adopció no es va ajustar al procediment establert legalment, alhora que les va dictar un òrgan manifestament incompetent.

En aquest sentit, resumidament, es considera que la cessió que l'Ajuntament va atorgar a favor de l'Estat en la dècada dels 40 del segle passat era una cessió modal, condicionada al fet que l'immoble es destinés a albergar els efectius de la Guàrdia Civil, i que el 1997, en produir-se el desallotjament, el cessionari va deixar de complir amb la condició modal imposada. En aquest escenari, el 1998 es va subscriure el conveni de reversió. El procediment que s'hauria d'haver seguit és el previst en l'article 50 del Reglament del patrimoni dels ens locals, que preveu la reversió automàtica, que n'hi ha prou amb l'acta notarial de constatació

dels fets i que a aquesta va respondre el director general de la DGGC amb l'escriptura pública atorgada el 28 d'abril de 1999, en què ratificava íntegrament el contingut del conveni.

Més concretament, les irregularitats apuntades per l'Administració local, que, al seu parer, donarien lloc a vicis de nul·litat encabibles en les causes previstes en els apartats b) i e) de l'article 47.1 de la LPAC, es reconduïrien a les accions i omissions següents:

– No resta justificat en l'expedient l'interès públic que va motivar la signatura del conveni de cooperació administrativa formalitzat el 2006 (s'addueix que l'article 86 de l'LPAC preveu que les administracions públiques poden subscriure acords, pactes, convenis o contractes que puguin tenir per objecte satisfer l'interès públic, el qual ha de quedar constatat en l'expedient, però que en aquest cas no hi ha cap interès públic), que es va subscriure per tal d'arribar a una terminació convencional davant la negativa de l'Estat de retornar la possessió de la caserna, a canvi d'un solar i tres milions d'euros per a construir una caserna per a donar un servei que no es concreta, i que la cooperació no es limita a suposades actuacions de seguretat, sinó també “*de promoción y desarrollo del conocimiento científico y tecnológico*”.

– En el cas que es considerés que amb el conveni de 2006 l'Ajuntament adquiria un immoble (l'antiga caserna) a canvi d'un preu, s'hauria d'haver seguit el procediment previst en l'article 30 del Reglament del patrimoni dels ens locals, aprovat pel Decret 336/1988, de 17 d'octubre, que requereix el compliment de les normes sobre contractació dels ens locals, o l'informe previ del Departament de Governació, i la valoració pericial prèvia. Procediment que tampoc no s'ha seguit.

En aquest darrer cas, la competència per a aprovar la compra, en virtut dels articles 52.2.p) i 53.1.q) del TRLMRLC, no era ni de l'alcalde ni de la Junta de Govern, sinó del Ple municipal, i, conformement amb l'article 52.3 de l'LPAC, la convalidació dels actes nuls de ple dret únicament es produeix quan ho siguin per raó de la competència i hagi estat convalidada pel superior jeràrquic de l'òrgan que va resoldre, i es palesa que no hi ha relació de jerarquia entre l'alcalde i el Ple.

– Altrament, si es valorés que amb el conveni s'atorgava una cessió gratuïta de béns, la competència per a acordar-la hauria correspost al Ple de la corporació, mitjançant un acord que s'ha d'adoptar amb el quòrum de majoria absoluta, conformement amb els articles 214 del TRLMRLC i 49.2 del Decret del patrimoni dels ens locals. En aquest cas, la va adoptar l'alcalde, amb incompetència manifesta, i es tracta d'un acte no susceptible de convalidació per aplicació a *sensu contrario* de l'article 52.3 de l'LPAC, que preveu que només els actes anul·lables per raó d'incompetència els pot convalidar l'òrgan competent que sigui superior jeràrquic de qui va dictar l'acte viciat.

Pel que fa a aquest punt, se sosté que la cessió gratuïta de la finca –la qual té la qualificació urbanística d'equipament comunitari de caràcter general (clau C.0)– contravé el règim de béns patrimonials dels ens locals, per tal com aquests no poden ser “objecte de cessió de la

propietat de forma gratuïta i definitiva”. A més, l'article 42 del Reglament del patrimoni dels ens locals disposa, com a regla general, que l'alienació s'ha de fer per subhasta pública, tret que ho requereixin les particularitats dels béns, les necessitats del servei a satisfer o les limitacions del mercat immobiliari (article 43 del mateix Reglament), que no s'addueixen al supòsit considerat. S'indica que en el conveni es preveu “una alienació directa sense que es donin ni justifiquin les excepcions que permetin obviar la concurrència pública”.

#### d) Les al·legacions adduïdes en el marc del tràmit d'audiència per GIESE

Amb caràcter previ, assenyala que, atès que l'immoble és un bé demanial, la seva cessió o reversió a l'Ajuntament només és possible si, amb caràcter previ, se'n produeix la desafectació del domini públic estatal, i que, amb l'ànim d'evitar actuacions litigioses en relació amb el canvi de titularitat, es va convenir i acordar la signatura del protocol i el posterior conveni, de dates 2 d'agost i 20 –10– d'octubre de 2006; i que el conveni també tenia per objecte facilitar la construcció “*de un nuevo acuartelamiento de la Guardia Civil que permitiera satisfacer las necesidades operativas de dicho Cuerpo en la localidad [...]*”.

Pel que fa a la causa de nul·litat prevista en l'apartat b) de l'article 47.1 de l'LPAC, esgrimeix que la tramitació i signatura del conveni es va ajustar en tot moment al procediment establert legalment, atès que el van signar el ministre de l'Interior, en representació de l'Estat, i l'alcalde de Sabadell, en representació de l'Ajuntament, i la signatura referendada pels òrgans rectors corresponents, això és, per la Comissió Delegada del Consell Rector d'aquesta Gerència i pel Ple de l'Ajuntament, i que, per tant, no es donava la causa de nul·litat adduïda.

Altrament, posa de manifest que la interpretació de les causes de revisió d'ofici s'ha de fer restrictivament; que l'article 110 n'estableix uns límits, com ara el temps transcorregut i la bona fe; que en el present cas han transcorregut més de 10 anys des de la signatura, alhora que l'Administració de l'Estat ha donat mostres de la seva bona fe, com ho evidencia el fet que procedís a la desafectació parcial d'una part de l'immoble, tal com preveia la primera fase del conveni, i que subscribís una addenda en què s'acordava la suspensió provisional de l'execució en vista dels recursos contenciosos interposats.

I conclou que, amb la revisió d'ofici instada, es pretén encobrir fraudulentament l'incompliment d'unes obligacions convencionals, lliures i vàlidament assumides, les quals, a hores d'ara, continuen existint, “*significándole que, a la vista del Acuerdo Plenario de 29-6-2017 por esta Gerencia se instará, como proceda, el cumplimiento de dichos acuerdos [...]*”, i sol·licita el compliment dels compromisos assumits. Indica que la sentència dictada per l'Audiència Nacional havia donat validesa a l'acord del Ple de ratificació del conveni.

#### e) Consideracions de fons

En vista de l'argumentació adduïda per l'Ajuntament per a fonamentar la revisió d'ofici, l'anàlisi jurídica ha de centrar-se fonamentalment en el contingut i l'abast del conveni de 2006 –tot

deixant de banda els actes anteriors que també són objecte de revisió, atès el seu caràcter preparatori, així com el protocol signat entre l'alcalde i el ministre de l'Interior, per tal com aquest, de conformitat amb l'article 6.1 de l'LRJPAC, es limitava a fixar-ne el marc general i la metodologia per al desenvolupament d'una col·laboració futura, en un assumpte de mutu interès, tot esdevenint, en paraules del cap de l'Assessoria Jurídica de la corporació (informe de 28 de juliol de 2006), un "protocol d'intencions", és a dir, d'acord amb l'article 108 de la Llei 26/2010, un instrument limitat a establir un acord general de caràcter programàtic o declaratiu, sense eficàcia obligatòria directa i no susceptible de ser exigida jurídicament– i de l'Acord del Ple de la corporació de 2008 de ratificació de l'anterior, per bé que, en relació amb aquest segon, no s'expliciten els vicis en què hauria incorregut.

– El Conveni de 2006: la forma

La primera qüestió és esbrinar la naturalesa jurídica de l'acte objecte de revisió. Tal com assenyala l'informe jurídic emès pel secretari general de l'Ajuntament de Sabadell, amb caràcter previ a l'adopció de l'acord del Ple de la corporació de ratificació del conveni, i com recull el mateix conveni, aquest "té el seu fonament en els articles 57 de l'LBRL i 9 de l'LRJPAC" i "s'incardina en la relació interadministrativa de cooperació, la qual té com a fonament la consecució o assoliment del principi constitucional d'eficàcia del conjunt del sistema administratiu [...]".

En aquest sentit, l'article 9 de l'LRJPAC, intitulat de les relacions amb l'Administració local, disposava que "Les relacions entre l'Administració General de l'Estat o l'Administració de la comunitat autònoma amb les entitats que integren l'Administració local s'han de regir per la legislació bàsica en matèria de règim local, i s'hi aplica supletòriament el que disposa aquest títol".

D'altra banda, l'article 6 de l'LRJPAC regulava quin havia de ser el contingut dels convenis de col·laboració i assenyalava que els instruments de formalització dels convenis havien d'especificar, quan escaigués, i entre d'altres, l'extinció per causa diferent a l'expiració de la data de vigència, així com la forma de finalitzar les actuacions en curs, en el supòsit d'extinció. L'article 8.3 determinava que les qüestions litigioses que poguessin sorgir en la seva interpretació i compliment, sens perjudici de la previsió establerta en l'article 6, havien de ser de coneixement i competència de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu, i, si esqueia, de la competència del Tribunal Constitucional.

Al seu torn, l'article 57 de l'LBRL estableix, pel que ara interessa destacar, que "*la cooperació econòmica, tècnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban*". Així mateix, "*la suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar*



*duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*". En tot cas, aquestes relacions recíproques entre administracions, conformement amb l'article 10 de l'LBRL s'han d'ajustar "*a los deberes de información mutua, colaboración coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos*".

Pel que fa a aquest punt, el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, dedica el capítol segon del títol IV, articles 61 i següents, amb caràcter general, a les relacions interadministratives.

En la mateixa línia, l'article 191 del TRLMRLC estableix que "l'Administració de la Generalitat i els ens locals poden establir convenis o consorcis sobre serveis locals o assumptes d'interès comú, per tal d'instrumentar fórmules d'assistència i cooperació econòmica, tècnica i administrativa".

Aquests principis rectors s'han recollit en la Llei 26/2010, que conté en el títol IX les determinacions bàsiques de les relacions interadministratives de les administracions públiques incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei, i regula en el capítol II, articles 108 a 112, el règim dels convenis de col·laboració; així com també, més recentment, juntament amb una regulació més exhaustiva, en la Llei estatal 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP).

La llei catalana disposa que, als efectes d'aquesta llei, s'entén per conveni de col·laboració tot acord subjecte al dret públic, del qual es deriven obligacions jurídiques directes per a les parts, amb independència de la denominació de l'instrument que el contingui. Així mateix, estableix que els instruments que es limiten a establir acords generals de caràcter programàtic o declaratiu, sense eficàcia obligatòria directa i el compliment dels quals no és susceptible de ser exigida jurídicament, són considerats protocols, amb independència de la denominació, i que les administracions públiques de Catalunya poden subscriure convenis i protocols amb altres administracions públiques i amb els organismes i entitats públiques dependents o vinculats a aquestes, en l'àmbit de les competències respectives i per a la consecució de finalitats d'interès comú (article 108).

Quant al règim jurídic, en predica el caràcter voluntari, i estableix que els convenis s'han d'estipular en termes d'igualtat entre les parts; que, en cap cas, no els són aplicables les prerrogatives que la legislació de contractes del sector públic atribueix als òrgans de contractació, i que s'han de regir per les seves clàusules, per aquesta llei, per la legislació de règim local o per la legislació sectorial corresponent, i també, per a resoldre'n els dubtes i les llacunes que es puguin plantejar, pels principis de la legislació sobre contractes del sector públic, sens perjudici del que disposa l'apartat primer de l'article 109.

– El Conveni de 2006: el contingut

Si bé, formalment, el document que es revisa es podria qualificar, tal com s'acaba d'analitzar, dins de la "categoria jurídica" dels "convenis interadministratius", esdevé necessari entrar a examinar-ne el contingut, per tal de determinar-ne l'objecte i la finalitat, i si d'aquests es deriven altres conseqüències jurídiques diferents de les que s'han exposat.

En primer terme, cal dir que el document en qüestió porta per títol "*Convenio entre el Ministerio del Interior y el Ayuntamiento de Sabadell, en desarrollo del Protocolo de 2 de agosto de 2006 entre el Ministerio del Interior y el Ayuntamiento de Sabadell*".

A continuació, cal reparar en el fet que en l'apartat "*manifiestan*" del conveni es fa esment al protocol al·ludit, i es refereix que aquest versa "*sobre actuaciones destinadas a poner a disposición del Ayuntamiento un inmueble y para la promoción de diversas infraestructuras públicas en la Ciudad de Sabadell*", i es remet a les manifestacions contingudes en el protocol, que es donen per reproduïdes.

En aquest sentit, en el protocol s'assenyala que, un cop iniciats els tràmits per a sol·licitar el desallotjament de les instal·lacions on s'ubica la caserna, "*han sobrevenido circunstancias que han dificultado el proceso reversorio al Ayuntamiento y que se han puesto de manifiesto en los escritos dirigidos al Ayuntamiento de Sabadell [...]*", i s'indica que, "*en el marco de los principios de lealtad institucional y de colaboración entre Administraciones Públicas, con el objeto de superar las dificultades sobrevenidas y persiguiendo satisfacer los fines y necesidades públicas, tanto en materia de Seguridad como de promoción y desarrollo del conocimiento científico y tecnológico*" –en aquest sentit, en paràgrafs precedents es dona notícia de l'existència d'un projecte de parc tecnològic sanitari, a construir en el solar de l'antiga acadèmia–, es formalitza el protocol present.

A més, al llarg de la tramitació del procediment en qüestió, diversos documents esmenten que s'insta la revisió "per determinar la nul·litat de les actuacions de terminació convencional de l'autorització demanial concedida a la Guàrdia Civil per a l'ús parcial i a precari de l'antiga caserna de Sabadell"; a tall d'exemple, els oficis de petició de dictamen i remissió de documentació al Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge.

Pel que fa a aquest punt, l'article 88 de l'LRJPAC, intitulat terminació convencional –ara article 86 de l'LPAC–, disposa que les administracions públiques poden celebrar, entre d'altres, convenis amb persones tant de dret públic com privat, sempre que no siguin contraris a l'ordenament jurídic ni versin sobre matèries no susceptibles de transacció i tinguin per objecte satisfer l'interès públic que tenen encomanat, amb l'abast, els efectes i el règim jurídic específic que, si escau, prevegi la disposició que el reguli, i que aquests actes poden tenir la consideració de finalitzadors del procediment administratiu o inserir-se amb caràcter previ, vinculant o no, a la resolució que hi posi fi. Així mateix, en preveu el contingut mínim, i estableix

que han de publicar-se o no segons la seva naturalesa i les persones a les quals estiguessin destinats.

Per tant, des de l'estudi de la tramitació i del contingut, cal considerar que el conveni subscrit és un mecanisme de "terminació convencional", atès que el conveni s'emmarcava dins d'un "procediment administratiu".

I cal tenir present que l'article 48 de l'LRJSP, ubicat en el capítol VI del títol preliminar de la Llei, relatiu als convenis, i que regula els requisits de validesa i eficàcia dels convenis, disposa que "les normes del present capítol no són aplicables als encàrrecs de gestió i els acords de terminació convencional dels procediments administratius".

Certament, tal com es deriva del contingut del protocol previ, el conveni té per objecte cercar una solució consensuada a les discrepàncies sorgides entre l'Ajuntament i el Ministeri quant a la reversió a l'Administració local de la part de la caserna que resta en mans de l'Estat. Aquest acord preveu, d'una banda, la cessió futura d'un solar i l'abonament de tres milions d'euros, per a coadjuvar en la construcció d'un nou edifici.

En vista d'aquestes previsions, s'ha de considerar que el conveni constitueix un contracte transaccional, en virtut del qual, conformement amb l'article 1809 del Codi civil, les parts, "donant, prometent o retenint cada una alguna cosa, eviten la provocació d'un plet o posen terme al que havia començat".

Pel que fa a aquest punt, el Consell d'Estat –el qual ha de dictaminar en els projectes de transacció, conformement amb l'article 31 de la Llei del patrimoni de les administracions públiques– ha posat de manifest el següent:

*"[...] La transacción está prevista con carácter general en el artículo 1809 del Código Civil, y constituye una figura jurídica admitida también en el ámbito de las relaciones jurídicas de carácter administrativo. En ese sentido, el artículo 6 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1911 autorizaba al Estado a realizar transacciones respecto de los derechos de la Hacienda, siempre que fuera mediante real decreto y previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno, precepto que se ha conservado, en sus mismos términos, en los distintos textos posteriores, preceptos todos ellos que no atienden el contenido de la transacción –que sigue estando regulado por el Código Civil– sino tan solo a los requisitos que son exigidos para que sea válidamente celebrada.*

*El propio artículo 1812 del Código Civil ya alude genéricamente a los requisitos y formalidades que deben cumplirse para que las Corporaciones puedan acordar transacciones (Dictamen de este Consejo al expediente número 535/91). Cuando se trata de la Administración del Estado, dichos requisitos son los previstos en la legislación administrativa, en la actualidad, para la Administración General del Estado, en el artículo 31 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas [...].*

*De acuerdo con una consolidada construcción conceptual, de la que este Consejo se ha hecho eco en muy numerosas ocasiones (Dictamen del expediente número 760/99), la transacción requiere, esencialmente, tres requisitos: – La existencia de una situación o relación jurídica incierta. – La sustitución de esa situación jurídica incierta por una relación jurídica diáfana. – La instrumentación de esa voluntad mediante recíprocas concesiones.*

*Mientras los dos primeros son expresiones subjetivas de una situación, la ponderación del tercero de dichos elementos debe ser más objetiva. Dentro del marco indicado, el dictamen del Consejo de Estado debe valorar la legalidad de la transacción proyectada y, si cabe, con mayor énfasis, dada la naturaleza de esta institución, los aspectos de oportunidad y conveniencia del acuerdo transaccional" (vid. Dictamen 836/2007).*

En el cas dels ens locals de Catalunya, l'article 230 del TRLMRLC, i amb el mateix tenor literal l'article 172 del Reglament del patrimoni dels ens locals, estableixen que els ens locals "no es poden avenir a les demandes judicials, fer transaccions sobre els seus béns o drets, ni sotmetre a arbitratge les conteses que se suscitin sobre aquest si no és mitjançant acord del ple adoptat per majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació".

– Causes de nul·litat

Per tant, a continuació s'entra a analitzar les causes de nul·litat invocades per l'Ajuntament. Tal com s'ha indicat en paràgrafs precedents, l'Administració local fonamenta la nul·litat de ple dret en les causes previstes en les lletres b) i e) de l'article 47.1 de l'LPAC.

La lletra b), com ja s'ha dit, disposa que són nuls de ple dret els actes dictats per òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori, i l'apartat e), que ho són els actes dictats prescindint absolutament del procediment establert legalment.

En aquest sentit, pel que fa a la lletra e), l'ens local peticionari de dictamen sosté, en essència, que si es considera que amb el conveni s'adquiria un bé, i que, alhora, també se n'efectuava una cessió gratuïta, no s'haurien seguit els procediments establerts, i, a banda, que la competència corresponia al Ple de la corporació i no pas a l'alcalde; irregularitat que se subsumiria en la lletra b) de l'article 47.1 de l'LPAC.

Prèviament, i com ja ha establert la doctrina de la Comissió, cal afirmar que qualsevol il·legalitat no comporta la nul·litat radical de l'actuació administrativa, i la identificació dels supòsits de nul·litat de ple dret previstos en l'apartat 1 de l'article 62 de l'LRJPAC està presidida per un criteri enumeratiu, és a dir, d'identificació dels supòsits que la provoquen. La configuració excepcional dels vicis que poden comportar la nul·litat de ple dret ha de ser objecte d'una interpretació restrictiva. Per tant, la regla general és que qualsevol altra infracció de l'ordenament jurídic no prevista en l'article 62 de l'LRJPAC (ara article 47 de l'LPAC)

únicament comporta l'anul·labilitat, i aquesta és la regla general per a sancionar els actes administratius il·legals.

– Vici de nul·litat en el procediment seguit

Amb caràcter preliminar, pel que fa a la lletra e) de l'article 47.1 de l'LPAC, cal partir de la premissa que "la jurisprudència i la doctrina han considerat que la previsió de nul·litat de l'article 62.1.e) de l'LRJPAC, per manca total i absoluta del procediment, es produeix quan un acte es dicta sense seguir cap procediment, o mitjançant un *iter* procedimental diferent del previst legalment, o quan s'omet un tràmit essencial del procediment (sentències del Tribunal Suprem de 19 de març de 2001, FJ 4 *in fine*, i de 31 de març de 2000, FJ 3). La Comissió Jurídica Assessora (dictàmens 205/2013, 364/2013, 68/2014, 31/2015, 69/2015, 154/2015 i 318/2015, entre d'altres) s'ha pronunciat en el mateix sentit.

Aquesta causa, per tant, engloba els supòsits d'omissió de tràmits procedimentals essencials de tal gravetat que impedeixin el naixement vàlid d'un acte jurídic administratiu (dictàmens 205/2013 i 233/2014), o bé l'error de procediment. Per tant, en el cas que la causa de nul·litat es fonamenti en l'absència d'algun tràmit, la qüestió a considerar és l'essencialitat d'aquest, i és indicatiu, però no determinant de la característica esmentada, el seu caràcter preceptiu, ja que la mateixa legislació de procediment permet continuar la tramitació en casos que no s'emetin informes" (Dictamen 299/2016).

Com ja s'ha dit, les causes adduïdes per l'Ajuntament són: la manca de justificació de l'interès públic; que no es va seguir el procediment correcte si l'objecte del conveni era una cessió gratuïta dels béns, i que tampoc no es va seguir el procediment correcte si era una adquisició d'un immoble a canvi d'un preu.

En el cas sobre el qual es dictamina, consta que, amb anterioritat a la signatura del conveni, es van dur a terme una sèrie d'actuacions i es van sol·licitar els informes següents:

– El 10 de març de 2006, i en resposta a un encàrrec previ de l'Ajuntament arran dels dubtes que havia formulat la DGGC pel que feia a la legalitat de l'acord de reversió de 1998, un jurista extern va emetre un informe jurídic en què palesava que, pel que feia a aquesta matèria, hi havia una jurisprudència vacil·lant, i en què proposava que s'arribés a una terminació convencional.

– El 28 de juliol de 2006, el cap de l'Assessoria Jurídica de l'Ajuntament va emetre un informe sobre l'oportunitat de finalitzar convencionalment l'expedient mitjançant la signatura d'un conveni administratiu, en què, pel que ara interessa destacar, assenyalava el següent: "en aquest context es valora de manera especialment oportuna una terminació convencional del conflicte, la qual cosa és perfectament possible atenent al fet que la discrepància es produeix entre administracions públiques, guiades ambdues per la consecució d'un interès general, i que possibilitaria l'obtenció d'un horitzó de certesa respecte de la plena recuperació de

l'immoble per part de l'Ajuntament sobre la base d'uns compromisos inequívocs al respecte i que poguessin satisfer les necessitats de les dues administracions implicades. En aquest sentit, sobre la base dels articles 4 i 88 de la Llei 30/1992 [...] és perfectament factible que un conveni interadministratiu posi fi al procediment d'extinció de la llicència [...] incorporant amb plens efectes resolutoris, les clàusules i pactes que les dues parts atenyin en la solució negociada [...]. A manca de conveni perfilat en tots els seus extrems, es pot avançar l'apropament de postures mitjançant la signatura d'un protocol d'intencions que fixi les voluntats mútues de cara a la signatura del subsegüent conveni.”

– Altrament, figura en l'expedient l'informe tècnic emès el 9 d'octubre de 2006 pel director d'Urbanisme sobre la finca situada al pla parcial Riu-sec, en el qual es dona compte que la finca afectada pel conveni a subscriure amb el Ministeri de l'Interior i situada a la carretera de Sabadell a Bellaterra “té una superfície aproximada de 5.000 m<sup>2</sup>” i “en data d'avui es troba en tràmit d'aprovació el Projecte de Pla parcial urbanístic de Sant Pau de Riu-sec que preveu la destinació d'aquests sòls com a equipament públic”. Així mateix, s'assenyala que “en atenció al caràcter bàsicament industrial i terciari de l'entorn d'aquests sòls la destinació a un ús de caserna pot ser adequat donat que altres usos d'equipament públic tindrien un encaix més difícil” i que “l'adquisició de la finca per part de l'Ajuntament es produirà un cop aprovat i inscrit el projecte de reparcel·lació [...] que serà l'instrument jurídic que determinarà la finca resultant i establirà la cessió a favor de l'Ajuntament [...] a títol gratuït [...]”.

– També s'acredita que es va fer arribar a la Intervenció una proposta de conveni. Consta en l'expedient un informe d'Intervenció, de 9 d'octubre de 2006, en què s'assenyala que, en el marc del conveni referit, l'Ajuntament efectuarà una aportació de tres milions d'euros per a coadjuvar en la construcció d'un edifici, i n'informa favorablement, en atenció al fet que “en el projecte de pressupost per a l'exercici 2007 hi figura la partida [...] compra de sòl i que aquesta partida tindrà disponibilitat suficient per atendre aquesta despesa”. Així consta aquesta partida en el pressupost de l'Ajuntament de Sabadell corresponent al 2007.

– Així mateix, entre la documentació que conforma l'expedient, figuren diversos informes de la cap de Gestió Urbanística de l'Ajuntament sobre la valoració de la finca on s'ubica la caserna.

Com s'ha dit, l'ens local adueix que no es van seguir els procediments establerts, si escau, ni per a la cessió gratuïta del solar, ni tampoc per a l'adquisició d'un bé.

Però, malgrat que l'Ajuntament va realitzar un conjunt de tràmits propis d'un procediment administratiu per a arribar a un acabament convencional, que no es va qualificar –ni de cessió gratuïta del solar, ni tampoc d'adquisició d'un bé–, no era el procediment idoni –o també es pot qualificar d'erroni–, ja que la reversió del bé tenia caràcter automàtic, d'acord amb la condició en què es va realitzar la cessió l'any 1944. Així, l'11 de maig de 1944, el Ple de l'Ajuntament de Sabadell va acordar ratificar un acord anterior, de 9 de març de 1928, en virtut del qual se cedia a l'Estat la caserna construïda a la localitat, per tal que albergués les forces del Cos de la Guàrdia Civil destacades a la ciutat “y otorgar dicha cesión a base de que la

*misma quedará sin efecto en cuanto el Estado deje de utilizarlo para los fines que actualmente cumple, o sea, albergar la fuerzas de la Guardia Civil destacada en esta Ciudad'* (ratificats pel Ple de la corporació de 25 de maig de 1944).

La Comissió ha establert en diversos dictàmens que aquesta causa de l'article 62 de l'LRJPAC (ara article 47 de l'LPAC) engloba tant els supòsits d'omissió de tràmits procedimentals essencials de tal gravetat que impedeixin el naixement vàlid d'un acte jurídic administratiu (dictàmens 205/2013 i 233/2014), com l'error de procediment.

També cal tenir en compte que, entre les causes adduïdes per l'Ajuntament per a la revisió d'ofici, hi ha la manca de justificació en l'expedient de l'interès públic que va motivar la signatura del conveni de cooperació administrativa formalitzat el 2006. Cal posar de manifest que l'article 88 de l'LRJPAC estableix que l'acord, pacte conveni o contracte són possibles "sempre que no siguin contraris a l'ordenament jurídic ni s'ocupin de matèries no susceptibles de transacció i tinguin per objecte satisfer l'interès públic que tenen encarregat, amb l'abast, els efectes i el règim jurídic específic que per a cada cas prevegi la disposició que els reguli". En el supòsit en qüestió, l'objecte del conveni és sobre una matèria que no és susceptible de transacció, ja que l'Ajuntament no pot disposar d'uns béns dels quals ja és titular i que li han estat retornats com a conseqüència d'un procediment de reversió precedent. A més, l'acord no motiva que s'estigui satisfent l'interès públic.

– Vicis de nul·litat pel que fa a la competència orgànica

Com s'indicava en el Dictamen 58/2013, "la causa de nul·litat de la lletra b) de l'article 62.1 preveu que són nuls els actes dictats per òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori. Les característiques que ha de reunir la infracció de l'ordre competencial són dues: trencament de les regles competencials referides a les matèries o aspectes substancials –absència del pressupòsit fàctic atributiu de la competència (Dictamen 981/2005 del Consell d'Estat)– i al territori; i que la infracció sigui notòria o evident, és a dir, que es constati sense un esbrinament complex". En aquell dictamen s'analitzava un supòsit en què l'alcalde assumia incorrectament funcions que la llei atorgava a l'òrgan col·legiat, i on es va tenir en compte, a l'hora de valorar la notorietat i gravetat de la infracció, el criteri del caràcter delegable o no de l'atribució, tot sostenint que, atès que es tractava d'una atribució que podia ser delegada, ni la incompetència era manifesta ni la infracció era subsumible en la causa de nul·litat.

Sens perjudici del que s'ha dit en relació amb l'error en el procediment seguit, resulta adient efectuar alguna consideració respecte de les incompetències orgàniques denunciades.

En primer lloc, s'ha d'assenyalar que, tot i que l'article 52.2.p) del TRLMRLC disposa que la competència per a adquirir un bé correspon al Ple, atès que es tracta d'una competència delegable, segons disposa l'apartat 4 d'aquest mateix precepte, conformement amb la doctrina d'aquesta Comissió exposada anteriorment, aquesta irregularitat no esdevindria un

vici de nul·litat de ple dret, sinó, si escau, d'anul·labilitat (*vid.*, també, Dictamen 349/2013, FJ V).

Quant a la competència relativa a la cessió gratuïta del solar, l'article 214.2 del TRLMRLC l'atribueix al Ple, que l'ha d'aprovar mitjançant un acord adoptat per majoria absoluta. Tanmateix, a diferència del cas anterior, no s'estableix la possibilitat de delegar a favor de l'alcalde –delegació que tampoc no es preveu respecte de l'acord transaccional al qual s'ha al·ludit anteriorment–.

En el cas en qüestió, cal esmentar:

– Que en l'acord de la Junta de govern local de 20 d'octubre del 2006 es va donar compte del Decret 10870/2006 i es va aprovar l'aportació econòmica fixada en el protocol de 2 d'agost del 2006, condicionada a l'aprovació de pressupost de 2007.

– I, a més, el Ple de la corporació en data de 28 de gener del 2008 va acordar amb posterioritat ratificar l'aprovació i la signatura del Conveni de 2006, i que, si bé en el marc del present procediment revisor se sol·licita la declaració de nul·litat de l'acord referit, no es despleguen els arguments jurídics per a fonamentar-la, de manera que sembla que s'atribueixi la nul·litat als vicis que arrossega el conveni que es ratifica. No consta, que en aquesta ratificació es fes amb el quòrum de majoria absoluta. Malgrat això cal posar de manifest, que si bé en l'informe previ del secretari municipal de la mateixa data de l'Acord plenari s'indica que aquest s'ha d'adoptar per majoria absoluta, en el certificat del secretari relatiu a l'acord de ratificació del conveni no s'explicita el quòrum amb què es va aprovar.

– I, en tractar-se d'un acabament convencional d'un procediment administratiu de reversió de béns a l'Ajuntament (article 88 de l'LRJPAC), cal aplicar l'article 230 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, que disposa que “Els ens locals no es poden avenir a les demandes judicials, fer transaccions sobre llurs béns o drets, ni sotmetre a arbitratge les conteses que se suscitin sobre aquests si no és mitjançant acord del ple adoptat per majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació”.

Quant als requisits d'aquest article pel que fa a la validesa dels acords transaccionals dels ens locals, cal destacar que el mateix criteri d'exigir un procediment qualificat regeix per a la validesa dels acords transaccionals en els àmbits estatal i de la Generalitat. Així, l'article 31 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, estableix que “No es pot transigir judicialment ni extrajudicialment sobre els béns i drets del patrimoni de l'Estat, ni sotmetre a arbitratge les conteses que se suscitin sobre aquests, sinó mitjançant un reial decret acordat en Consell de Ministres, a proposta del d'Hisenda, amb el dictamen previ del ple del Consell d'Estat”. I pel que fa a la Generalitat de Catalunya, l'article 25.2 del Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya, disposa que “Tampoc no es poden realitzar transaccions sobre els béns o drets de la Generalitat ni sotmetre a arbitratge les conteses que



se suscitin sobre aquests si no és mitjançant acord del Govern, a proposta del Departament d'Economia i Finances”.

Aquest requeriment d'un quòrum de majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació necessari per a aprovar el conveni fa que la competència no pugui ser exercida en cap cas per l'alcalde, i, per tant, que es doni un supòsit d'incompetència orgànica manifesta. La posterior ratificació pel Ple de l'aprovació i signatura del conveni de 2006 seria la ratificació d'un conveni, com ja s'ha dit, nul per haver aprovat la transacció un òrgan manifestament incompetent sobre una matèria que no era susceptible de transacció. A més, tal com disposava l'article 88.4 de l'LRJPAC, no es pot subscriure un conveni o acord de terminació convencional d'un procediment que alteri les competències atribuïdes als òrgans administratius.

Per tant, es pot apreciar la causa b) de l'article 47.1 de l'LPAC de nul·litat de ple dret per un vici d'incompetència orgànica manifesta per raó de la matèria.

En conclusió, es pot apreciar l'existència de les dues causes de nul·litat de ple dret –manca total i absoluta del procediment establert legalment i incompetència orgànica manifesta–, que fonamenten la revisió d'ofici instada per l'Ajuntament dels actes objectes de revisió.

## **CONCLUSIÓ**

S'informa favorablement sobre la revisió d'ofici per a declarar la nul·litat de les actuacions de terminació convencional de l'autorització demanial de l'ús parcial i a precari de l'antiga caserna de la Guàrdia Civil.