



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 31 de julio de 2008, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx (xxxxx)*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 17 de junio de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio del acuerdo de 24 de febrero de 1984, del Pleno de la Entidad Local de xxxxx (xxxxx), sobre cesión de un terreno propiedad de la misma.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de junio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 541/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El día 24 de febrero de 1984, el Pleno de la Entidad Local de xxxxx, previa solicitud del Presidente de la S.A.T. de ganado ovino de xxxxx, adopta por unanimidad el siguiente acuerdo:

“Que considerando beneficioso para el vecindario en su afán de expansión y desarrollo del sector industrial dentro del municipio ceder a la Asociación de ganaderos solicitante ochocientos metros de terreno de los



propios del municipio al sitio denominado y conocido por El Mercado dentro del término municipal de xxxxx, quedando supeditada esta cesión al cumplimiento expreso de las siguientes condiciones:

»Primero: Los referidos terrenos, serán exclusivamente destinados a lo efectos a que han sido cedidos: Centro de recogida y refrigerado de leche y fabricación de quesos.

»Segundo: Transcurrido un año desde la fecha de la cesión sin haber dado comienzo a las obras de construcción, o dos años de la misma fecha sin haber sido puestos en servicio, totalmente terminado, los terrenos de referencia revertirán, sin más trámite, al patrimonio del Ayuntamiento.

»Tercero: La Asociación que recibe los terrenos se comprometerá formalmente a destinar de forma permanente y continuada sin límite de tiempo, la industria creada, a los fines a que ha sido en principio destinada, y dado el caso de que cambie de actividad, desaparezca la Asociación o sea vendida la industria, el veinte por ciento de su valor global en ese momento, será abonado al Ayuntamiento cedente en compensación al valor de sus terrenos”.

Segundo.- Consta en el expediente un informe-propuesta del Secretario del Ayuntamiento en el que se considera que el Acuerdo de 28 de febrero de 1984 incurre en las causas de nulidad de las letras e) y f) del apartado primero del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercero.- El 22 de abril de 2008 se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio y la suspensión del plazo máximo para resolver durante el tiempo que medie entre la petición y la recepción del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Cuarto.- El 24 de abril de 2008 se dispone la apertura de un trámite de audiencia e información pública mediante la publicación del anuncio correspondiente en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxxx.

En utilización del trámite otorgado, el representante de xxxxx, S.C.L. (que absorbió a la S.A.T. de ganado ovino de xxxxx), se opone a la revisión del



acuerdo, por la prescripción adquisitiva por parte del cesionario y contravenir lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 30/1992.

Quinto.- El 27 de mayo de 2008 se propone la declaración de nulidad del acuerdo de 24 de febrero de 1984, del Pleno de la Entidad Local de xxxxx, al incurrir en las causas de nulidad previstas en las letras e) y f) del apartado primero del artículo 62 de la ley 30/1992.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h).2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

El procedimiento de revisión de oficio de actos administrativos exige, en concreto, el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León para los supuestos de nulidad de pleno derecho, conforme al artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y al artículo 4.1.h).2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, ya citada.

2ª.- En cuanto al procedimiento seguido, este Consejo considera que han sido cumplidos los trámites esenciales del mismo. Se ha otorgado audiencia, y el trámite de petición de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

3ª.- El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u



órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que dicho acto haya puesto fin a la vía administrativa y haya causado estado en dicha vía.
- La existencia de un acto administrativo finalizador de un procedimiento o que haya ganado firmeza por no haber sido impugnado en tiempo y forma.
- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por la persona interesada. En el caso que nos ocupa, se inicia a iniciativa de la propia Administración.

Por su parte, el apartado primero del artículo 62 de la Ley 30/1992 establece que “Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- »a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- »b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- »c) Los que tengan un contenido imposible.
- »d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- »e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.



»f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

»g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal”.

4ª.- En el supuesto que nos ocupa, el Ayuntamiento de xxxxx fundamenta la nulidad del acuerdo de cesión en lo siguiente:

“1.- Dicha cesión era contraria a las determinaciones del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 29 de marzo de 1955, norma aplicable en el año 1984.

»2.- Con el nuevo Reglamento de Bienes de 13 de junio de 1986, también la cesión hubiera sido contraria al ordenamiento jurídico, al tratarse el cesionario de una SAT, similar al régimen de cooperativa, no siendo estas entidades carentes de ánimo de lucro, puesto que persiguen precisamente el lucro de los socios, contraviéndose además lo dispuesto en los artículos 109, 110 y 111 del actual Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

»3.- No consta la tramitación de expediente alguno de la cesión, deduciéndose que el acuerdo se adoptó sin más, prescindiendo totalmente del procedimiento establecido para llevar a cabo la enajenación de un bien patrimonial.

»4.- La no tramitación del expediente conlleva el incumplimiento de todos y cada uno de los requisitos establecidos en el artículo 110 del actual Reglamento de Bienes.

»5.- Por supuesto, no consta la preceptiva autorización o toma de razón de la Junta de Castilla y León.

»6.- El bien se cede a una cooperativa, no a una Entidad o Institución Pública”.

5ª.- Este Consejo Consultivo se muestra conforme con la propuesta de resolución, en lo que respecta a la concurrencia de la causas de nulidad



previstas en la letras e) y f) del apartado primero del artículo 62 de la Ley 30/1992, que establecen que son actos nulos de pleno derecho “Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...)”, y “Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

De este modo, según el artículo 189 del Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen local de 17 de junio de 1945, “Los bienes inmuebles de propios no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse sin autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del Ministerio de Hacienda, cuando su valor exceda del veinticinco por ciento del Presupuesto anual de la Corporación. No obstante, se dará cuenta al Ministerio de la Gobernación de toda enajenación de bienes inmuebles que se proyecte”. Continúa este precepto señalando que “Tampoco podrán cederse gratuitamente sino a Entidades o Instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal y previa autorización del mismo Ministerio”.

Además, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Decreto de 27 de mayo de 1955, dispone en su artículo 75 que “El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión del uso de bienes patrimoniales habrá de realizarse por subasta cuando el precio estipulado excediere 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”.

Por otro lado, el artículo 74 de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por el Decreto 1.022/1964, de 15 de abril, que resulta de aplicación supletoria al presente supuesto, establece que “Los bienes inmuebles del patrimonio del Estado cuya afectación o explotación no se juzgue previsible, podrán cederse gratuitamente mediante Orden del Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, para fines de utilidad pública o de interés social. La cesión se formalizará en documento administrativo, que será título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad”.

El artículo 75 considera de utilidad pública “las cesiones a Organismos de carácter urbanístico de la Administración del Estado con fines de uso general o



de servicios”, previendo el artículo 76 que “Se considerarán de interés social las cesiones a Entidades de carácter asistencial, sin ánimo de lucro, calificado de utilidad pública”.

A la vista de los preceptos transcritos, resulta evidente la concurrencia de las dos causas de nulidad antes citadas, pudiéndose observar, a la vista de los informes y documentos que integran el expediente, la práctica ausencia total de procedimiento, por haberse acordado sin más la cesión con sólo una petición efectuada por el Presidente de la S.A.T. de ganado ovino de xxxxx, así como la ausencia del cumplimiento del requisito -por parte de la entidad cesionaria- de carecer de ánimo de lucro, lo que determina que se haya adquirido un derecho careciendo de un requisito esencial para ello. Así, el artículo 1 del Estatuto de las Sociedades Agrarias de Transformación, aprobado por el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, configura a éstas como “sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad”, es decir, como entidades de naturaleza privada con ánimo de lucro.

Incluso en la actualidad, el artículo 145 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, tan sólo prevé la cesión gratuita de bienes y derechos patrimoniales de la Administración a otras Administraciones Públicas, fundaciones públicas, estados extranjeros, organizaciones internacionales y asociaciones declaradas de utilidad pública, pero no a entidades privadas con ánimo de lucro.

Ahora bien, resulta criticable la tardanza en la iniciación por parte del Ayuntamiento de xxxxx del procedimiento de revisión de oficio, pues desde la adopción del acuerdo de cesión han transcurrido veinticuatro años.

No obstante, al haberse producido la nulidad del acuerdo que se revisa, no sólo por la ausencia de procedimiento en su adopción, sino porque dispone la adquisición de derechos por una persona jurídica que carece de los requisitos esenciales para ello, (en este caso, la ausencia de ánimo de lucro), no resulta posible, tal y como pretende el interesado, la enervación de la acción de nulidad por la aplicación del artículo 106 de la ya citada Ley 30/1992, que preceptúa que “Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción,



tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, a los derechos de los particulares o a las leyes”.

Ello supondría la consolidación de una situación manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico, al no permitirse ni por la legislación anterior, ni por la actualmente vigente, la cesión gratuita de bienes inmuebles a entidades privadas con ánimo de lucro.

De este modo, resulta procedente la declaración de nulidad del acuerdo de 24 de febrero de 1984, del Pleno de la Entidad Local de xxxxx, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder a la entidad cesionaria en el caso de que se dieran las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de la ley 30/1992, posibilidad expresamente recogida en el artículo 102 de la misma norma.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede declarar la nulidad del acuerdo de 24 de febrero de 1984, del Pleno de la Entidad Local de xxxxx, sobre cesión de un terreno propiedad de la misma.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime mas acertado.