



Sr. Velasco Rodríguez, Presidente en funciones

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de mayo de 2012, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de la Junta Vecinal de xxxx1 (xxxx2) de 29 de noviembre de 2008*, 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 25 de abril de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio iniciado por la Junta Vecinal de xxxx1 (xxxx2) contra el Acuerdo de 29 de noviembre de 2008, por el que se autoriza a la Asociación Recreativa xxxx3 la utilización como sede social de una dependencia municipal*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 26 de abril de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 274/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, vigente en el momento de la admisión. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- La Junta Administrativa de xxxx1 (xxxx2), en pleno municipal celebrado el 29 de noviembre de 2008 acuerda autorizar a la Asociación Recreativa xxxx3 la utilización, como domicilio social, de la planta inferior de la



dependencia municipal ubicada en el edificio situado en la calle xx1, que constituye un bien de dominio público destinado a casa consistorial o casa del pueblo, como se acordó por la Junta Administrativa el 7 de marzo de 1999.

Constan en el expediente copias del acta fundacional de la Asociación Recreativa xxxx3 de 10 de abril de 2009 y del contrato de arrendamiento suscrito el 10 de octubre de 2010 entre la Junta Administrativa de xxxx1, como arrendador, y la citada Asociación recreativa, como arrendatario, en el que figuran las condiciones de utilización de la dependencia municipal.

Segundo.- El 18 de marzo de 2012 la Junta Administrativa de xxxx1 acuerda incoar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 29 de noviembre de 2008, por el que se autoriza a la citada Asociación la utilización como sede social de una dependencia municipal al concurrir las circunstancias previstas en las letras e) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que se notifica a la interesada, quien el 30 de marzo de 2012 presenta alegaciones en las que se opone a la revisión de oficio, al considerar que la cesión del local multiusos se realizó conforme a derecho.

Tercero.- El 2 de abril de 2012 se formula propuesta de resolución de declaración de la nulidad del Acuerdo de 29 de noviembre de 2008, por el que se autoriza a la Asociación Recreativa xxxx3 la utilización como sede social de una dependencia municipal.

Asimismo, el 3 de abril se acuerda la suspensión del plazo para resolver y notificar la resolución del procedimiento.

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.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- La competencia para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio corresponde a la Junta Vecinal, en cuanto órgano superior del autor del acto sometido a revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre puesto en relación con los artículos 4.1 g) 22.2 k) y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

3ª.- Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes requisitos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

4ª.- A la vista de lo expuesto, ha de analizarse si concurren los requisitos necesarios para proceder a la revisión de oficio del Acuerdo adoptado



por el pleno municipal de la Junta Administrativa de xxxx1 (xxxx2) el 29 de noviembre de 2008, por el que se autoriza a la Asociación Recreativa xxxx3 la utilización como sede social de una dependencia municipal.

Tal como ha manifestado el Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (Dictamen del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el citado artículo 62.1 de la LRJPAC. Estas causas han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela, prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

En el presente caso, la iniciación del procedimiento de revisión de oficio se fundamenta en que el Acuerdo de 29 de noviembre de 2008, por el que se autoriza a la Asociación Recreativa xxxx3 la utilización como sede social de una dependencia municipal ubicada en la casa consistorial, es nulo de pleno derecho pues, por una parte, se ha adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, ya que la autorización se realizó de forma directa, sin existir actos preparatorios o de adjudicación y, además, sin la abstención del Alcalde, al coincidir en la misma persona la cualidad de Alcalde Pedáneo y presidente de la Asociación. Por otra, la Asociación Recreativa a la que se autorizaba la utilización de la citada dependencia se constituyó con posterioridad al Acuerdo de autorización. La fecha de constitución de la Asociación es el 10 de abril de 2009 y el Acuerdo de autorización data de 29 de noviembre de 2008.

La revisión de oficio se basa en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dispone que son nulos de pleno derecho "e) Los (actos) 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" y " f) Los actos expresos o



presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquirieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

Respecto del primer motivo alegado, debe recordarse que la doctrina tanto del Consejo de Estado como de este Consejo Consultivo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo requieren que, para que pueda haber lugar a la revisión de un acto firme motivado en la causa contemplada en el artículo 62.1.e), se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que no consistan en defectos leves. Es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro, sin que baste con haber prescindido de algún trámite, o que se ha producido alguna anomalía esencial en la tramitación.

El artículo 2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1.986, de 13 de junio, establece que los bienes de las Entidades Locales se clasificarán en bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Los bienes de dominio público serán de uso o servicio público.

A su vez el artículo 4 dispone que: “Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y en general edificios que sean de las mismas (...)”.

El artículo 75 del mismo Reglamento, referente a la utilización de los bienes de dominio público, define en su apartado 2º como “Uso privativo, el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización de los demás interesados”.

Conforme al artículo 78, el uso privativo de los bienes de dominio público está sujeto a concesión administrativa, la cual se otorgará previa licitación, con arreglo a lo dispuesto en el citado Reglamento y en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales. Esto es, con arreglo a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (vigente en el momento de la autorización a la Asociación Recreativa de la utilización como sede social de una dependencia municipal ubicada en la casa consistorial), Ley



en la que se establece que los contratos de las Administraciones Públicas se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia.

El artículo 81 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales dispone: "Serán nulas las concesiones que se otorgaren sin las formalidades que se establecen en los artículos siguientes, y para lo dispuesto por ellos en la normativa reguladora de la contratación de las corporaciones locales".

Por otra parte, el artículo 93 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, dispone que "El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de esta Ley, cuando se den circunstancias excepcionales debidamente justificadas o en otros supuestos establecidos en las leyes".

En el presente caso no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, ya que no se ha convocado una licitación para la adjudicación de la concesión con la consiguiente inexistencia de los trámites que hubieran servido de base a la actuación administrativa, lo que supone un incumplimiento de la legislación de contratos. Asimismo, tampoco hay constancia de la existencia de circunstancias excepcionales que hubieran justificado la adjudicación directa.

Por lo tanto al haberse omitido el procedimiento legalmente establecido, el acto objeto de revisión es nulo de pleno derecho.

En relación con la abstención del Alcalde Pedáneo en la decisión de la cesión del uso de la dependencia municipal a la Asociación Recreativa xxxx3, al ostentar la cualidad de presidente de la citada Asociación, si bien es cierto que el artículo 28 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, impone un deber expreso de abstenerse de toda intervención en el procedimiento a las autoridades y funcionarios en quienes concurra alguna de las causas en él señaladas -entre ellas el tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado -, en el presente caso no resulta de aplicación puesto que el acto por el que se autorizó a la Asociación Recreativa xxxx3 la utilización como domicilio social de la planta inferior de la dependencia municipal ubicada en la casa consistorial, es anterior



a la constitución de la citada asociación, por lo que en ese momento el Alcalde Pedáneo todavía no era presidente de aquélla.

Respecto al motivo previsto en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el Dictamen 384/2004, de 30 de agosto, de este Consejo Consultivo, ya se recogió la siguiente doctrina: "Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 ("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"), e invocado en este caso, viene siendo interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio de los "requisitos esenciales" para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

»Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario".

En el presente caso se alega el citado vicio de nulidad de pleno derecho porque la Asociación Recreativa xxxx3 a la que se autorizaba la utilización de la dependencia municipal ubicada en la casa consistorial, se constituyó con posterioridad al Acuerdo de autorización. Así la fecha de constitución de la



Asociación es el 10 de abril de 2009 y el Acuerdo de autorización es de de 29 de noviembre de 2008.

En este supuesto, más que la causa de nulidad invocada por la Administración contenida en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es aplicable la causa de nulidad del artículo 62.1 c) "Los (actos) que tengan un contenido imposible", puesto que en el momento de autorizarse la utilización de la dependencia municipal a la Asociación Recreativa xxxx3, ésta no existía.

El acto de contenido imposible es el que, por propio ser o realidad intrínseca, no puede llevarse a cabo, bien porque encierra contradicción interna o en sus términos, bien por su oposición a leyes físicas inexorables o a la que racionalmente se considera insuperable.

La imposibilidad de los actos administrativos puede ser física, ideal o jurídica. La imposibilidad física de un acto tiene lugar cuando resulta absolutamente inadecuado a la realidad material sobre la que recae, como ocurre si el acto se refiere a un sujeto o a un objeto inexistente. La ideal surge cuando la estructura lógica del acto está defectuosamente conformada, al existir dentro de ella elementos contradictorios y la jurídica cuando el acto contradice de manera clara y terminante el ordenamiento jurídico por faltar los presupuestos del propio acto.

En este caso el acto objeto de revisión es nulo de pleno derecho por haberse autorizado la utilización de la dependencia municipal ubicada en la casa consistorial a un sujeto inexistente en el momento de procederse a la citada autorización.

Por todo lo expuesto el Acuerdo de 29 de noviembre de 2008, por el que se autoriza a la Asociación Recreativa xxxx3 la utilización como sede social de una dependencia municipal, ubicada en la casa consistorial, es nulo de pleno derecho, ya que no se ha seguido para su adjudicación el procedimiento legalmente establecido, y en el momento de la autorización la Asociación no existía puesto que se constituyó con posterioridad, por lo que se incurre así en los supuestos de nulidad previstos en el artículo 62.1.e) y c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

De ahí que proceda declarar la nulidad del Acuerdo de 29 de noviembre de 2008, con base en el artículo y supuestos mencionados.

III CONCLUSIONES

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

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de 29 de noviembre de 2008, por el que se autoriza a la Asociación Recreativa xxxx3 la utilización como sede social de una dependencia municipal.

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