

0 En Logroño, a 18 de diciembre de 1997, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, por unanimidad, emite el siguiente

DICTAMEN

32/97

Correspondiente a la consulta formulada, a través de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cuzcurrita de Río Tirón, sobre el expediente instruido por dicho municipio para la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación municipal en su sesión de 18 de abril de 1996, relativo a la *“Cesión gratuita a la Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja, de 30 metros cuadrados en parcela "D" plano adjunto a presente moción, para la colocación de una torre para derivación de línea eléctrica y una caseta para el centro de transformación”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Ayuntamiento de Cuzcurrita de Río Tirón, en sesión de 18 de abril de 1996, adoptó un acuerdo por el que, a petición del Ingeniero Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado de La Rioja, se cede gratuitamente a la referida Demarcación y, consecuentemente, al entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, una parcela de 30 m², que se corresponde con la "D" de la Unidad de Actuación U-1 de las Normas Subsidiarias del Municipio, con destino a la colocación de una torre para derivación de línea eléctrica y una caseta para centro de transformación, en relación con obra *“Tramo variante de Tirgo”*.

Dicho acuerdo que fue debidamente comunicado y tuvo entrada en el registro de la Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja, con fecha de 8 de mayo de 1996.

Segundo

El objeto de la cesión era facilitar la eliminación de la red de alta tensión existente en la zona, de manera que el coste de su reinstalación lo asumiera el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, si bien el Ayuntamiento se comprometía, a su vez, a realizar alguna contraprestación que no resulta fácilmente identificable debido a la cierta confusión con que se utiliza el concepto de «cedente» en el expediente (véanse las páginas, 2, 3, 7 y 12 del mismo).

Tercero

En dicho acuerdo, el cumplimiento del fin y destino de la cesión se sujeta a condición resolutoria expresa *«por lo que, en caso de incumplimiento, bastará el acta notarial de constancia de hechos acreditándolo, para que pueda ser el bien cedido inscrito en el Registro de la Propiedad a favor del cedente, Ayuntamiento de Cuzcurrita de Río Tirón»*. Además, el expediente se sometía a trámite de información pública y comunicación a la Comunidad Autónoma.

Cuarto

El referido acuerdo del Pleno fue adoptado, pese al informe del Secretario de la Corporación en el sentido de que podría ser nulo de pleno derecho al prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido para los actos de cesión de bienes de las Entidades Locales, de conformidad con el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LPAC), en relación con el artículo 79.2 Texto Refundido de de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en lo sucesivo TRRL) y con los artículos 109 y 110 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (en lo sucesivo, RBEL).

En efecto, en el informe emitido por dicho funcionario se puso de manifiesto que no

se había incoado expediente alguno de cesión de bienes, que el Ayuntamiento no disponía en la fecha de adopción del acuerdo de la propiedad de la parcela objeto de cesión, y, por tanto, no se cumplía con ninguno de los trámites exigidos en el art. 110 RBEL, ni fue sometido a información pública o comunicada la cesión a la Comunidad Autónoma de La Rioja..

Quinto

Pese al tiempo transcurrido hasta el momento de iniciar este expediente, no se ha recibido en el Ayuntamiento ninguna documentación de aceptación de la referida cesión patrimonial, ni formalizado documento alguno al respecto.

Sexto

Con fecha 17 de noviembre de 1997, el Alcalde-Presidente dicta providencia acordando iniciar el procedimiento para la declaración de nulidad de pleno derecho del referido acuerdo municipal, para lo que ordena que el Secretario de la Corporación emita informe y, una vez evacuado, se someta a debate del Pleno.

Séptimo

El 22 de noviembre de 1997, el Secretario de la Corporación emite su informe, en el que razona acerca de la concurrencia de los requisitos necesarios para proceder a la declaración de nulidad del referido acuerdo de 14 de abril de 1996, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido.

Octavo

Posteriormente, en concreto el 23 de noviembre de 1997, el Alcalde eleva al Pleno una moción por la que se le propone acuerde iniciar el procedimiento de declaración de nulidad de pleno derecho; someter el expediente a *«informe de la Dirección General de Administración Local u órgano que corresponda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a efectos de que dictamine sobre la pretensión de nulidad que en este acto se incoa»* y se traslade el acuerdo al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (debe entenderse Ministerio de Fomento), a través de la Demarcación de Carreteras del Estado en

La Rioja, expresando *«la firme voluntad del Ayuntamiento en asumir el compromiso inherente con la cesión efectuada en Pleno de 14 de abril de 1996 y, en consecuencia, una vez declarada la nulidad del acto y aceptada por el cedente, será el Ayuntamiento de Cuzcurrita quien expresamente asume el compromiso de destinar en zona próxima a la cedida en el ya expresado Acuerdo, una lonja de superficie aproximada a la cedida en el acto cuya nulidad se pretende y ubicar en la misma el Centro de Transformación eléctrico»*.

Noveno

El Pleno del Ayuntamiento de Cuzcurrita acuerda, en su sesión de 24 de noviembre de 1997, lo propuesto por la moción del Sr. Alcalde.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, con fecha de 4 de diciembre de 1997, se remitió al Consejo Consultivo para dictamen el expediente de referencia, procedente del Ayuntamiento de Cuzcurrita de Río Tirón.

Segundo

Por escrito de 9 de diciembre de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, en nombre del mismo, procedió a acusar recibo de la consulta, considerándola correctamente efectuada, y a declarar, inicialmente, la competencia de este Consejo para dictaminar.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó

incluido en el orden del día de la sesión allí mismo expresada.

Cuarto

El propio día 18 de diciembre de 1997, poco antes de comenzar la sesión expresada, se recibió en el Consejo Consultivo un fax, procedente del Ayuntamiento de Cuzcurrita, por el que el Alcalde comunica que, por correo ordinario, adjunta una certificación, que se reproduce en el fax, haciendo constar que el acuerdo de iniciación del procedimiento de declaración de nulidad a que venimos aludiendo, fue oportunamente notificado para alegaciones a la Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja, y que, transcurrido el plazo de quince días ofrecido al efecto, no ha formulado ninguna, extremo que fue confirmado seguidamente por la Presidencia del propio Consejo mediante conversación telefónica con el Ingeniero Jefe de la referida Demarcación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad de dictamen del Consejo Consultivo

El artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LBRL), señala que las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Por su parte, el art. 102.1 LPAC, exige el dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma para declarar de oficio la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que hubieran adoptado.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.4.H) del Decreto 33 /1996, de 7 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Consultivo de la Rioja (en lo sucesivo, RCC), este Consejo es competente para emitir el presente dictamen en el expediente de revisión de oficio del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Cuzcurrita de Río Tirón, al no haberse solicitado del Consejo de Estado.

Segundo

Sobre la existencia de causa de nulidad en el acuerdo del Ayuntamiento de Cuzcurrita del Río Tirón, objeto de este dictamen

I

Como hemos señalado en nuestros Dictámenes núms. 12/96 y 11/97, en los expedientes de revisión de oficio, nuestro dictamen tiene por objeto constatar la existencia de una causa de nulidad -en este caso, de pleno derecho- que justifique el ejercicio por la Administración de la potestad de revisión de sus propios actos -aunque sean declarativos de derechos, como ocurre en este caso-, sin necesidad de acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, cuando concurren los requisitos establecidos en el art. 102 LPAC.

De acuerdo con el art. 102.1 de la citada Ley, sólo pueden revisarse de oficio, previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad autónoma (como es el Consejo Consultivo de La Rioja), los actos nulos de pleno derecho señalados en el art. 62.1 de la misma ley, que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo.

Es, por ello, necesario identificar en cuál de las causas de nulidad establecidas en el art. 62.1 LPAC encaja la que pueda viciar el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Cuzcurrita en su sesión de 14 de abril de 1996, dado que concurren los otros requisitos exigidos en el art. 102.1 LPAC, puesto que el referido acuerdo del Ayuntamiento puso fin a la vía administrativa, según lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y no se interpuso recurso administrativo alguno.

De acuerdo con el informe emitido por el Secretario de la Corporación y asumido por las providencias y mociones dictadas por el Alcalde y por el acuerdo del Pleno, la causa de nulidad que concurre en el acuerdo de 14 de abril de 1996 es la establecida en el art. 62.1 e) LPAC, en cuanto considera que, en el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento para la cesión de una parcela a la Demarcación de Carreteras del Estado, se ha prescindido, total y absolutamente, del procedimiento exigido para la adopción del referido acuerdo.

Como es reiterada jurisprudencia, para que concorra este motivo de nulidad no basta que el acto esté afectado por cualquier vicio procedimental -en cuyo caso se trataría de una causa de simple anulabilidad, según el art. 63 LPAC-, sino que basta con que haya sido adoptado con olvido total del procedimiento legalmente establecido (Sentencias del Tribunal Supremo -en lo sucesivo, SSTs- 4 de enero de 1983, Repertorio Aranzadi -en lo sucesivo, Ar.- 171; 21 de marzo de 1988, Ar. 1691; 12 de diciembre de 1989, Ar., 9403; y 29 de junio de 1990, Ar. 5453).

Este olvido total y absoluto del procedimiento establecido no hay que identificarlo, sin

embargo, con la ausencia de todo procedimiento, puesto que entenderlo de otra manera significaría reducir a la nada el tipo legal.

La expresión legal hay que referirla, de acuerdo con la jurisprudencia, a la omisión de los *trámites esenciales* integrantes de un procedimiento determinado, sin los cuales ese concreto procedimiento no sería identificable o, cuando la Administración ha observado un procedimiento, pero no el adecuado y específico previsto por la Ley para ese supuesto: en nuestro caso, el establecido para la cesión de bienes inmuebles por las Entidades Locales.

Resulta, pues, obligado que examinemos cuál es el procedimiento establecido para la cesión de bienes de las Entidades Locales.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que los arts. 79 a 83 LBRL no regulan esta cuestión, circunstancia que puede explicarse en el carácter básico y principal de la ley reguladora del régimen local.

No obstante, en el art.79.1 TRRL se establecen concretas reglas relativas a los actos de enajenación, gravamen o permuta de bienes (trámite general de comunicación al órgano competente de la Comunidad Autónoma y de autorización si el valor excede del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto) y, en el art. 79.2, se prohíbe a las Entidades Locales que cedan gratuitamente bienes, salvo que se haga en favor de Entidades o instituciones Públicas y para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro. Pero tampoco en este texto normativo existe previsión alguna respecto al procedimiento para la cesión de bienes.

El procedimiento de cesión se encuentra regulado en los arts. 109 y 110 RBCL, texto reglamentario que, en el caso de La Rioja y al no contar ésta con competencia exclusiva en materia de régimen local, constituye la normativa aplicable a la cuestión planteada en el caso sometido a nuestro dictamen, en virtud de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal establecida en el art. 149.3 de la Constitución (en lo sucesivo, CE.)

En lo que ahora interesa, el art. 109.2 RBEL, tras reiterar la regla establecida en el art. 79.2 TRRL, añade que de estas cesiones se dará cuenta a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma, pero es en el art. 110 RBEL donde se establece que la cesión gratuita de bienes requiere acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, previa instrucción del expediente con arreglo a una serie de requisitos allí detallados que luego analizaremos.

A la vista del expediente tramitado y de lo señalado en el informe emitido por el Secretario de la Corporación, el único requisito cumplido por el acuerdo de 14 de abril de 1996, es la adopción del acuerdo de cesión por el Pleno -aunque no consta si concurrió el

quorum especial establecido en el art. 110.1 RBEL-, ya que no se tramitó el obligado expediente previo ni, por tanto, se justificaron todos y cada uno de los requisitos establecidos en ese precepto reglamentario (salvo la acreditación del carácter público de la entidad beneficiaria de la cesión que, en el caso de la Demarcación de Carreteras del Estado, es obvia).

En efecto, el Pleno resolvió sobre la moción presentada por la Comisión de Hacienda, pero sin incoación del expediente oportuno y, por ello, tampoco se evacuaron los correspondientes informes técnicos de valoración, de Intervención, de Secretaría, ni se acompañó certificación del Registro de la Propiedad, extremo de difícil cumplimiento, puesto que, según el informe del Secretario de la Corporación, el Ayuntamiento de Cuzcurrita *«no disponía en dicha fecha de la propiedad de la parcela objeto de la cesión»*.

Finalmente, al no existir expediente, no fue, obviamente, sometido a trámite de información pública ni se puso en conocimiento, o se obtuvo autorización previa, de la Comunidad Autónoma, caso de que el valor de bien excediera del 25 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Corporación.

Las razones de tal proceder del Pleno parece que deban atribuirse a una supuesta urgencia que, en caso contrario, dificultaría la operación de eliminación de la red aérea de alta tensión. A ello parece referirse el informe del Secretario cuando, tras advertir que no se había incoado expediente de cesión y pese al contenido negativo de su informe, añade que: *«el Pleno, no obstante, entendió que no podía demorarse el asunto por cuanto lo contrario representaría la imposibilidad de eliminar la red aérea de alta tensión existente en la zona que con la cesión que se efectuaba, sería el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente el órgano que asumiera el coste de reinstalación de la red»*.

A la vista de todo lo señalado, puede afirmarse que la cesión de una parcela a favor de la Demarcación de Carreteras del Estado y, consecuentemente, a favor del actual Ministerio de Fomento, sucesor en materia de carreteras del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Cuzcurrita, en su sesión de 14 de abril de 1996, fue realizada prescindiendo, total y absolutamente, del procedimiento legalmente exigido, razón por la que dicho acuerdo está viciado de nulidad absoluta, de conformidad con el art. 62.1.e) LPAC.

Concurre, pues, a juicio de este Consejo Consultivo, una causa de nulidad de pleno derecho en el acuerdo municipal de 14 de abril de 1996, extremo que constituye el presupuesto habilitante - de acuerdo con lo que hemos señalado en nuestro anterior Dictamen 5/1997, F.J. 5-B)-, para que, con arreglo al art. 102.1 LPAC, el Ayuntamiento pueda revisar de oficio el acuerdo plenario y declarar la nulidad de su contenido, pese a que hayan podido nacer derechos subjetivos del referido acuerdo a favor de la Demarcación de Carreteras del Estado.

II

Constatada la causa de nulidad en el acuerdo municipal, hemos de examinar a continuación si se han respetado los demás requisitos procedimentales establecidos en el art. 102.2 LPAC, que, en síntesis y en lo que ahora nos interesa, se contrae a la instrucción del correspondientes procedimiento de revisión, el dictamen previo favorable del Consejo de Estado o Alto Órgano Consultivo semejante de la Comunidad Autónoma y la audiencia de la entidad a favor de la cual se estableció la cesión (principio de audiencia exigible por aplicación de las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos del Título VI al que se refiere el art. 102.1 LPAC).

Pese a que en el expediente no se tenga excesiva precisión acerca quién deba ser el órgano consultivo que emita su parecer en el expediente (así se deduce de la página 6 del expediente, en la que se dice -en el Informe del Secretario de la Corporación- que es necesario *«previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda de la Comunidad Autónoma de La Rioja»* y en la página 11 -dispositivo segundo del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento el 24 de noviembre de 1997- se acuerda *«someter el expediente a Informe de la Dirección General de Administración Local u órgano que corresponda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a efectos de que dictamine sobre la pretensión de nulidad que en este acto se incoa»*), resulta clara la competencia de este Consejo Consultivo, tal y como hemos justificado anteriormente, y, efectivamente, así se entendió por la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente.

Por último, en el expediente se advierte por el Secretario que, antes de la propuesta de Resolución en la que se declare la nulidad de oficio del Acuerdo municipal de 14 de abril de 1996, se dará trámite de audiencia al organismo beneficiario para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, pueda presentar los documentos, justificaciones y reclamaciones que estime pertinentes. Y, en tal sentido, se pronuncia el dispositivo tercero del Acuerdo municipal de 24 de noviembre de 1996.

Aunque no hay constancia en el expediente de que se haya dado traslado del referido acuerdo a la Demarcación de Carreteras del Estado ni de que ésta haya presentado alegaciones

al mismo, tanto la realización de dicho trámite como la inexistencia de las referidas alegaciones han quedado adveradas por el propio Ayuntamiento afectado mediante la comunicación efectuada en dicho sentido a este Consejo Consultivo a la que se ha hecho referencia en el último de los antecedentes de la consulta, por lo que esta posible deficiencia ha quedado subsanada.

En suma, al margen de los compromisos que hipotéticamente haya podido contraer el Ayuntamiento, el acuerdo de cesión de una parcela de 30 m² adoptado por el Ayuntamiento de Cuzcurrita el 14 de abril de 1996, es nulo de pleno derecho.

No obstante conviene advertir que, en el acuerdo adoptado el 24 de noviembre de 1997, se establece un compromiso del Ayuntamiento para *«destinar en zona próxima a la cedida en el ya expresado Acuerdo, una lonja de superficie aproximada a la cedida en el acto cuya nulidad se pretende y de ubicar en la misma el Centro de Transformación eléctrico»*, que no pasa de ser una declaración de intenciones, puesto que llegado el caso, requerirá la adopción del acuerdo adecuado, previo el correspondiente expediente.

CONCLUSIONES

Única

Este Consejo Consultivo emite dictamen favorable a la revisión de oficio iniciada por el Ayuntamiento de Cuzcurrita del Río Tirón para declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado por dicha Corporación en la sesión del Pleno celebrada el día 14 de abril de 1996, por el que se aprobó la cesión de una parcela de 30 m² a la Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja.

Este es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.