

Expediente: 8/2010 Objeto: Revisión de oficio de acuerdo municipal de cesión gratuita del uso del campo de fútbol a un club deportivo. Dictamen: 11/2010, de 15 de marzo
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 15 de marzo de 2010,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 28 de enero 2010, traslada, conforme al artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Artajona en relación con la revisión de oficio del acuerdo plenario de 31 de marzo de 2000 de cesión gratuita del uso del campo de fútbol La Alameda al

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Artajona se acompaña el expediente de revisión de oficio tramitado por dicho Ayuntamiento, que incluye la propuesta de acuerdo de declaración de oficio de nulidad del acuerdo de 31 de marzo de 2000 de cesión gratuita del uso del campo de fútbol La Alameda.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- Por escritura otorgada el 5 de mayo de 1952 ante el Notario don ... al número 969 de su protocolo, el Ayuntamiento de Artajona cedió gratuitamente a la Delegación Provincial del Frente de Juventudes de Navarra un terreno de unas diez robadas sito en el término conocido por "El Prado" con la finalidad de que por este organismo se construyera y mantuviera en el mismo un campo de deportes. En atención a la finalidad que justificaba la cesión gratuita, se fijaba la reversión de la propiedad de la finca al Ayuntamiento de Artajona de producirse el cese de la actividad propia de campo de deportes.

Segundo.- Sobre dicha finca se construyó un campo de fútbol, que desde 1969 era utilizado por el ..., pues llevó a cabo obras en él. En particular, la entidad titular cedió la utilización de dicho campo al citado club, según consta en certificado de la Delegación Provincial de la Juventud de Navarra, de 5 de febrero de 1974, en los términos siguientes:

"1º. Que esta Delegación Provincial es propietaria, en virtud de escritura pública de cesión por parte del Ayuntamiento, de un terreno sito en término de "El Prado", Municipio de Artajona (Navarra), de una cabida de ochenta y nueve áreas y ochenta centiáreas, destinado a Campo de Fútbol.

2º. Que en cumplimiento de las cláusulas de cesión de los terrenos, se compromete a mantener la Instalación como Campo de Fútbol, por un mínimo de veinte años.

3º. Que concede autorización al ... para que pueda efectuar las obras de mejora para las que ha solicitado subvención de la Federación Española de Fútbol, así como para que utilice el Campo de Fútbol en cuestión para el desarrollo de sus actividades federadas, durante el mismo período de tiempo."

Por tanto, el campo de fútbol La Alameda ha venido siendo utilizado por el ..., que se ha hecho cargo de su mantenimiento y ha realizado diversas obras de mejora de las instalaciones.

Tercero.- Extinguida la Secretaria General del Movimiento fue transferida la titularidad de sus bienes y derechos al Estado, “procediéndose a la afectación de la finca precedentemente descrita al Ministerio de Cultura, entrando desde ese momento en el dominio público del Estado, correspondiendo, en tanto en cuanto el bien conserve su naturaleza dominical, el ejercicio de las atribuciones dominicales del Estado sobre la finca descrita, incluso su administración y conservación, al Ministerio de Cultura” (según se indica en la escritura que a continuación se mencionará).

El Ayuntamiento de Artajona solicitó la reversión del campo de deportes, que fue autorizada por Real Decreto 3377/1981, de 18 de diciembre. Mediante escritura pública otorgada el 7 de marzo de 1983 ante el Notario de Pamplona don ... al número 521 de su protocolo, el Estado revirtió al Ayuntamiento de Artajona, que recibió en pleno dominio, la finca en su día cedida por el municipio, cuya descripción, como consecuencia de la obra construida sobre ella, era la siguiente:

“Campo de deportes en jurisdicción de Artajona, en el término conocido por “EL PRADO”, con una superficie de ocho mil novecientos ochenta y cinco metros cuadrados. Consta de tapia de ladrillo, tabicón revestido de cemento, cubierta lateral, bar con cubierta y valla protectora del terreno de juego”.

Esta reversión está sujeta a la condición resolutoria siguiente:

“CUARTO. - Si los bienes cedidos no fueren destinados a la práctica de deportes, o dejaran de serlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán al Estado con todas sus pertenencias y accesiones, sin derecho a indemnización, teniendo el Estado derecho, además, a percibir de la Corporación Municipal, previa tasación pericial, el valor de los deterioros o detrimentos de los mismos.”

La titularidad municipal de la finca, así como la transcrita condición resolutoria, obran inscritas en el Registro de la Propiedad de Tafalla al tomo 1115, libro 72, folio 110, finca 5744, inscripción 5ª.

Cuarto.- El Pleno del Ayuntamiento de Artajona, en sesión celebrada el 31 de marzo de 2000, adoptó el siguiente acuerdo:

“Cesión de uso del campo de fútbol al

Por la Alcaldía se expone que en fecha reciente se mantuvo una reunión de trabajo con los responsables del ..., quienes indicaron que precisaban, entre otras razones, para poder optar a solicitar subvenciones a la Federación de Fútbol, que se llevase a cabo una cesión del uso del campo de fútbol.

A la vista de cuanto antecede, se acuerda por unanimidad: Ceder gratuitamente el campo de fútbol al ... por plazo de veinticinco años, siendo durante el transcurso de los mismos, todos los gastos que se ocasionen de agua, luz, mantenimiento en general tanto en el terreno de juego como en las casetas e instalaciones, por cuenta del ... que deberá entregar dichas instalaciones a la terminación, en las mismas condiciones que se le entregó, no pudiendo impedirse que por el recinto, con motivo de obras que pudieren surgir, que se pase por el recinto tuberías etc. etc. municipales. Facultar al Sr. Alcalde para la firma del contrato.”

Consta en el expediente un documento de formalización de la cesión, de fecha 3 de abril de 2000, titulado “Cesión de uso del campo de fútbol de la Alameda al ...”. Pero solo aparece suscrito por el Alcalde de Artajona, pues está vacío el espacio destinado a la firma del Presidente del Dicho documento dice así:

“Por acuerdo del Pleno de este Ayuntamiento de fecha 31 de marzo de 2000, se cede al ... el uso y disfrute del campo de fútbol de la Alameda, de propiedad municipal, bajo las condiciones siguientes:

1.-Se cede gratuitamente al ... el uso y disfrute del campo de fútbol de la Alameda, de propiedad municipal por un periodo de tiempo de 25 años a contar desde el día de la fecha.

2.- No obstante lo especificado en el número anterior, el M. I. Ayuntamiento de Artajona, podrá disponer del recinto deportivo para sus propios fines siempre que no obstaculice la marcha de la competición o competiciones deportivas.

3.- El ... no podrá impedir, bajo ningún concepto, que por el recinto deportivo, con motivo de cualquier obra municipal, puedan pasar conducciones eléctricas, tuberías de abastecimiento, saneamiento o cualesquiera otras que sean necesarias.

4.- En el supuesto de que el ... desapareciera como entidad deportiva, el recinto con todas sus instalaciones, revertirá automáticamente al Ayuntamiento.

5.- El ... satisfará con sus propios medios todos los gastos que se produzcan tanto en el campo de fútbol como en la caseta de vestuarios, etc., de agua, electricidad, etc. y se hará cargo de la

reparación de todos los desperfectos, que por cualquier motivo, se originen.

6.- Transcurrido el período de tiempo de cesión, se hará entrega de todas las instalaciones al M. I. Ayuntamiento de Artajona en perfectas condiciones para su uso y sin deterioro alguno.

Y conformes ambas partes, suscriben el presente documento por duplicado, uno para cada una de las mismas.”

Quinto.- Con fecha 1 de octubre de 2009, a petición del Ayuntamiento de Artajona, se emite informe jurídico por dos Abogados sobre el acuerdo plenario de 31 de marzo de 2000 de cesión gratuita del uso del campo de deportes al Este informe, tras expresar los antecedentes, señala en síntesis las siguientes consideraciones jurídicas:

- Naturaleza o condición del campo de deportes: se incorporó al patrimonio municipal como bien de dominio público, por lo que se está ante un bien de dominio público por su afección o destino, en el que solo cambió la Administración titular, que ahora es el Ayuntamiento de Artajona.
- Invalidez jurídica del acuerdo plenario de cesión de uso del campo deportivo por tener por objeto un bien de dominio público no desafectado previamente: la regulación de los bienes de dominio público en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (desde ahora, LFAL), no permite en forma alguna la cesión gratuita de los bienes con el alcance realizado en el citado acuerdo, limitando la cesión a los bienes patrimoniales. En el presente caso, no se ha tramitado expediente alguno para tal desafectación, por lo que el acuerdo plenario está viciado de nulidad de pleno derecho por la causa e) 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, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC). Asimismo, de entenderse que no existió desafectación, el acuerdo plenario de 31 de marzo de 2000 vendría a ceder gratuitamente el uso de un bien municipal de dominio público fuera de los cauces e instrumentos previstos para ello en los artículos 121

a 126 de la LFAL, esto es, sin seguirse los procedimientos legalmente previstos y, además, es un acto de contenido imposible o que concede facultades o derechos sobre un bien al ... cuando no cuenta con los requisitos esenciales para su adquisición, lo que comporta los motivos de nulidad de las letras e), c) y f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC.

- Invalidez del acuerdo plenario de cesión del campo deportivo por infracción del artículo 128 de la LFAL regulador de las cesiones de uso: si se tratara de un bien patrimonial, no se ha tramitado el expediente exigido por dicho precepto legal y la duración prevista (25 años) excede del plazo máximo legal (20 años), por lo que el acuerdo incurre en las causas de nulidad de las letras e) y f) del 62.1 de la LRJ-PAC.

Por todo ello, el informe expresa la revisión del acuerdo plenario de cesión de uso de acuerdo con el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, señalando su tramitación y que el Ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 102.4 de la LRJ-PAC, podrá establecer la indemnización que corresponda al interesado si concurren las circunstancias que dan lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sexto.- A la vista del precedente informe jurídico, el Pleno del Ayuntamiento de Artajona, en sesión de 16 de octubre de 2009, acordó iniciar el expediente de declaración de oficio de la nulidad del acuerdo plenario de 31 de marzo de 2000 de cesión gratuita al ... del uso y disfrute del campo de fútbol de la Alameda, así como dar audiencia al citado club por plazo de treinta días.

Séptimo.- El Alcalde del Ayuntamiento de Artajona, mediante escrito de 19 de octubre de 2009, a la vista del anterior acuerdo y del punto 2 del condicionado de cesión gratuita, requirió al ... que comunique al Ayuntamiento las fechas y horas en que tiene señalados partidos en la competición o competiciones en que participa, a fin de disponer del recinto deportivo para la promoción deportiva, concretada en que otros clubs puedan utilizarlo previa autorización municipal.

El ..., mediante escrito de 9 de noviembre de 2009, comunicó al Ayuntamiento a título informativo las horas en que los equipos federados del club van a disputar competiciones en el campo La Alameda los próximos días 14 y 15, añadiendo que, sin perjuicio de las alegaciones que presentará en el expediente de revisión del acuerdo de 31 de marzo de 2000, lo resuelto en él no tendrá efecto alguno sobre los derechos de uso y disfrute y las obligaciones de conservación, mantenimiento y mejora del recinto deportivo que el club viene ejerciendo desde fecha muy anterior al citado acuerdo, por lo que el uso de las instalaciones por otros grupos o clubes no podrá ser resultado de la imposición unilateral del Ayuntamiento sino que deberá contarse con la aceptación y conformidad del club.

El Alcalde del Ayuntamiento de Artajona, mediante escrito de 16 de noviembre de 2009, comunicó al ... que va a hacer uso del campo en las dos fechas que indica, que se concreta en el acceso y uso por el ..., por lo que solicita le informen sobre cómo debe procederse a la entrada a las instalaciones.

En respuesta a este oficio, el ..., mediante escrito de 18 de noviembre de 2009, señala que no procede la utilización del campo por el ..., ya que no es legal que ello se disponga por la Alcaldía, pues se trata de una cesión sin ninguna fundamentación legal a dicho club, por lo que no va a facilitar el acceso.

Octavo.- Mediante escrito de 18 de noviembre de 2009, el ... formuló alegaciones en el trámite de audiencia en el expediente de revisión de oficio, expresando, como antecedentes, que el campo de fútbol fue construido inicialmente por el Movimiento Nacional en el terreno cedido por el Ayuntamiento de Artajona en 1952, existiendo ya el club en los años subsiguientes que utilizaba las instalaciones del citado campo de fútbol, lo que comportó la asunción de gastos generados por la misma e incluso de las mejoras e inversiones en la instalación. El ... se constituyó en 1969 y desde entonces ha venido desarrollando su actividad en el citado campo de fútbol. La Delegación Provincial del Frente de Juventud de Navarra -titular del campo- cedió el 5 de febrero de 1974 por un período mínimo de 20 años el

referido campo de fútbol al club para el desarrollo de sus actividades sin reserva o limitación alguna; por lo que desde entonces el club ha desarrollado sus actividades de forma exclusiva y excluyente en dicho campo donde, además del mantenimiento, ha ejecutado todas las mejoras y reformas que se han incorporado a las instalaciones. Tras la transferencia al Estado, el ... continuó en el uso y disfrute exclusivo de dicho campo. En la escritura de reversión del bien al Ayuntamiento se hace constar que el Ayuntamiento lo recibe “en la situación de hecho y de derecho en que actualmente se encuentra” y, tras ella, el ... continuó usando dicho campo de fútbol y costeando tanto los gastos de mantenimiento como las mejoras.

Partiendo de estos antecedentes, formula las alegaciones siguientes:

- El derecho del ... no se fundamenta y parte del acuerdo plenario de 31 de marzo de 2000, pues es notorio que viene utilizando el campo de fútbol al menos desde el año 1969 hasta la actualidad. La cesión realizada en 1974 fue por un mínimo de 20 años, por tanto con carácter indefinido.
- De acuerdo con el artículo 2 de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964, son aplicables dicha Ley y subsidiariamente las normas del Derecho privado civil o mercantil. Los artículos 74 y siguientes de esta Ley permitían la cesión gratuita de los bienes inmuebles por el Gobierno para fines de utilidad pública o interés social sin límite temporal. La aplicación de las normas civiles lleva a las leyes 423 y 411 del Fuero Nuevo que permite el derecho de uso por un plazo de 100 años, por lo que habrá que estar a este período.
- La amplitud y el carácter excluyente de la cesión se funda, no solo en el documento de 1974, sino también en la asunción por el club de todas las actuaciones y costes tanto del mantenimiento y conservación, como de la reforma y mejora de las instalaciones. El Estado nunca ha revocado o limitado las condiciones de la cesión, revirtiendo el bien al Ayuntamiento en la situación de hecho y de derecho en que se encontraba en 1983, por lo que continúa el

mismo régimen de uso exclusivo y excluyente de las instalaciones deportivas.

- El acuerdo plenario de 31 de marzo de 2000, sin que pueda tenerse en cuenta el documento de 3 de abril de 2000 por no estar firmado por el club, no es el origen del derecho de uso del ... ni suprime ni elimina el derecho que ostentaba, pues no hay renuncia expresa ni tácita, por lo que su anulación no tendría ningún efecto sobre el derecho del ... a la utilización del campo de fútbol y, subsidiariamente, el silencio del club frente al mismo sólo puede interpretarse como una reducción por acuerdo de las partes del plazo de 100 años a 25 años, pero no habilita para que el Ayuntamiento establezca el uso por terceros de dichas instalaciones.
- Critica las actuaciones municipales posteriores al acuerdo de 16 de octubre de 2009, que se producen sin resolver el procedimiento e incluso antes de concluir el período de alegaciones.

Noveno.- Previo informe jurídico de dos abogados a las alegaciones del ... y elaborada la propuesta de acuerdo de declaración de oficio de nulidad, el Pleno del Ayuntamiento de Artajona, en sesión de 17 de diciembre de 2009, acordó solicitar el previo dictamen del Consejo de Navarra en relación con el expediente de revisión de oficio del acuerdo del Ayuntamiento de Artajona de 31 de marzo de 2000, sobre cesión gratuita al ... del uso y disfrute del campo de fútbol La Alameda de propiedad municipal, comunicándolo al citado club con indicación de la suspensión desde esa fecha del plazo para resolver.

En la propuesta remitida, tras recoger los antecedentes pertinentes, se declara de oficio la nulidad del acuerdo del Pleno de este Ayuntamiento de 31 de marzo de 2000 por el que se cedió gratuitamente al ... el uso y disfrute del campo de fútbol La Alameda de propiedad municipal, y, en consecuencia, la inexistencia del derecho de uso que de él resulta para dicha asociación deportiva, y la falta de efectos de aquel acuerdo y de la cesión desde dicha declaración, con base en las consideraciones siguientes:

- El campo de fútbol de La Alameda se integró en el patrimonio municipal al tiempo de su reversión y cesión por el Estado, por razón de su destino, con la condición de bien de dominio público, produciéndose simplemente un cambio o mutación en la Administración titular del mismo, pero no en su condición y naturaleza.

- La cesión gratuita de uso del campo de fútbol, en la forma y condiciones que se realiza por el acuerdo plenario de 31 de marzo de 2000, no se acomoda al régimen de utilización y aprovechamiento de los bienes de dominio público establecido por los artículos 121 a 126 de la LFAL y tampoco a la cesión de uso prevista por el artículo 128 de ésta para los bienes patrimoniales por requerirse la previa desafectación del bien del demanio municipal mediante la tramitación del expediente exigido por el artículo 103.1 de la LFAL y el sometimiento de la iniciativa a información pública. Dado que el acuerdo de cesión se adoptó de plano, sin tramitar procedimiento para la desafectación, de entenderse producida ésta, concurre la causa de nulidad de pleno derecho recogida en la letra e) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, por haberse resuelto ésta prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; y, en otro caso, se trataría de la cesión gratuita del uso de un bien municipal de dominio público fuera de los cauces e instrumentos previstos por los artículos 121 a 126 de la LFAL, sin seguir los procedimientos legalmente previstos, otorgando un derecho de contenido imposible sobre este tipo de bienes o concediendo facultades o derechos sobre el campo de fútbol al ... cuando no se cuenta con los requisitos esenciales para su adquisición, circunstancias que integran, respectivamente, las causas de nulidad de las letras e), c) y f del artículo 62 1 de la LRJ-PAC.

- Si se partiera de la condición patrimonial del campo de fútbol, la cesión gratuita del uso por el acuerdo de 31 de marzo de 2000 al ... se realizó por plazo de 25 años, que excede en cinco del fijado

como máximo por el artículo 128 de la LFAL, y sin la previa tramitación de expediente administrativo incumpliendo las determinaciones y exigencias, formales y materiales, establecidas por los artículos 128 de la LFAL y 117 del RBELN para la validez jurídica de la cesión gratuita de uso. Ello conduce a su nulidad de pleno derecho por haberse adoptarse sin seguir el procedimiento legalmente establecido y también porque a su través se concede al ... un derecho de uso de un bien inmueble faltando los requisitos esenciales para su adquisición e incluso, en lo referente al plazo de duración del mismo, un derecho de imposible otorgamiento y adquisición por exceder del máximo legalmente permitido, que integran las causas de nulidad recogidas por las letras e) y f) de artículo 62.1 de la LRJ-PAC.

- La falta de alegación por el ... de la posible producción de daños a resultas de la declaración de nulidad de oficio, impide hacer uso en este momento de la posibilidad prevista por el artículo 102.4 de la LRJ-PAC de fijar en el acuerdo en que se verifica dicha declaración la indemnización que corresponda al interesado, si a ella hubiera lugar por concurrir las circunstancias que dan lugar a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas recogidas en sus artículos 139.2 y 141.1 de la LRJ-PAC.
- No resulta del expediente, ni han sido apreciados por el ... en sus alegaciones, que concurren ninguna de las circunstancias recogidas por el artículo 106 de la LRJ-PAC como limitativas de la revisión de oficio de los actos nulos.

Décimo.- Asimismo, el Pleno del Ayuntamiento de Artajona, en sesión de 17 de diciembre de 2009, acordó suspender, con carácter cautelar y al amparo del artículo 104 de la LRJ-PAC, la ejecución del acuerdo plenario de 31 de marzo de 2000, requiriendo al ... para poner a disposición del Ayuntamiento el campo de fútbol La Alameda, sin perjuicio de que, tras la recuperación cautelar, pueda autorizarse al ... continuar haciendo uso del mismo para las actividades deportivas que tenga programadas y en las

condiciones económicas que se determinen por el Ayuntamiento para distribuir el coste entre los usuarios en proporción a su utilización.

Por escrito de 23 de diciembre de 2009, el ... da por reproducido lo alegado en anteriores escritos y discrepa de la anterior decisión municipal anunciando la interposición de recurso contra él.

Undécimo.- Finalmente, constan en el expediente unos anexos sobre “diversos gastos de mantenimiento e inversiones abonados por el Ayuntamiento de Artajona” en relación con el campo de fútbol.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Artajona, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del acuerdo plenario de 31 de marzo de 2000 de cesión gratuita del uso del campo de fútbol La Alameda al La entidad local justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen en el artículo 102.1 de la LRJ-PAC.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra” [artículos 16.1.j) en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001] y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3).

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 102.1 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, a cuyo tenor “las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del 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”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal exige que sea favorable.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Como resulta de antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Artajona de un acuerdo de cesión gratuita del uso del campo de fútbol a un club deportivo.

Tratándose de un asunto relativo a bienes de las entidades locales, es menester recordar que dicha materia está sujeta a la legislación foral de Navarra, en razón de las competencias históricas que, en virtud de su régimen foral, tiene reconocidas la Comunidad Foral en materia de Administración local, conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

La regulación sustantiva de aplicación al asunto considerado es la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (LFAL), desarrollada en este punto por el Reglamento de Bienes de las entidades locales de Navarra aprobado por Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre (en lo sucesivo, RBELN). En efecto, el artículo 99.1 de la LFAL dispone que los bienes de las entidades locales de Navarra se rigen por lo establecido en esta Ley Foral y sus disposiciones reglamentarias; por las restantes normas del Derecho Administrativo Foral de Navarra; por las Ordenanzas de la respectiva entidad; y en su defecto, por las normas del Derecho Privado Foral, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 40 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Respecto de la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la LFAL remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que aquellos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a

Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), modificada -entre otras- por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos [artículo 4.1.g)] y dispone que “las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común” (artículo 53). Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular en este caso a su artículo 102.1, que apodera a los municipios –en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus actos administrativos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de la nulidad de actos administrativos en materia de bienes municipales, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión de oficio, la LFAL y el RBELN, y respecto del procedimiento el artículo 102 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, que exige el preceptivo dictamen favorable de este Consejo.

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

El artículo 102 de la LRJ-PAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1). Asimismo, su apartado 5 dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del

mismo; si bien es posible la suspensión del transcurso del plazo máximo legal prevista en el artículo 42.5 de la propia LRJ-PAC.

En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado adecuadamente, ya que, previo informe jurídico sobre el asunto, la entidad local consultante acordó la incoación del procedimiento correspondiente, en el que se ha dado audiencia a la entidad interesada o favorecida por el acto objeto de revisión y se ha elevado a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, proponiendo la nulidad del acuerdo municipal por incurrir en las diversas causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC. Asimismo, se ha acordado la suspensión del plazo para resolver el expediente y notificar la resolución de acuerdo con el artículo 45.2.c) de la LRJ-PAC.

II.4ª. Procedencia de la revisión de oficio: nulidad del acuerdo municipal

Como se ha indicado, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC refiere la revisión de actos nulos a los actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley. En el presente caso la propuesta de resolución elevada por el Ayuntamiento alude a los casos de las letras c), e) y f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, señalando como vicios de nulidad que el acto es de contenido imposible, se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y es un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

Para entrar a enjuiciar si concurre la nulidad de pleno derecho del acto objeto de revisión de oficio, es preciso abordar dos cuestiones previas determinantes de la valoración jurídica posterior, como son la naturaleza o calificación jurídica del campo de fútbol La Alameda y el régimen jurídico aplicable a la utilización de dicho bien municipal.

En cuanto a la primera cuestión referida a la calificación del bien objeto de la cesión de uso se mantienen posturas contrapuestas: el Ayuntamiento sostiene sustancialmente que se trata de un bien demanial destinado al

servicio público y, en cambio, el ... entiende que tiene la calificación de bien patrimonial. No resulta admisible, como en cierto modo plantea el Ayuntamiento, considerar simultánea o alternativamente el bien como demanial y patrimonial, alcanzando a partir de cualquiera de ambas calificaciones la conclusión de la nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal sometido a revisión de oficio.

El artículo 97.2 de la LFAL clasifica los bienes de las entidades locales de Navarra en bienes de dominio público, bienes comunales y bienes de dominio privado o patrimoniales. Los primeros se subdividen, a su vez, en bienes destinados al uso o a los servicios públicos (artículo 98 LFAL); mientras que los bienes patrimoniales constituyen una categoría definida de forma residual, pues son los de titularidad de las entidades locales que no tengan el carácter de bienes de dominio público o comunal (artículo 98.3). En su desarrollo, el artículo 3.3 del RBELN determina que “son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las entidades locales, tales como Casas Consistoriales, y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas e instalaciones deportivas, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos”.

De acuerdo con tales preceptos el bien en cuestión ha de ser calificado como bien de dominio público de servicio público por tratarse de un bien destinado directamente a las actividades deportivas que son un fin de la competencia municipal de acuerdo con el artículo 25.2.m) de la LBRL, que incluso configura como servicios obligatorios para los municipios de población superior a 20.000 habitantes las instalaciones deportivas de uso público. En este sentido, el artículo 7 de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte, fija las competencias de los municipios y concejos de Navarra, incluyendo entre ellas la construcción de instalaciones deportivas. Además, el campo de fútbol se subsume dentro de la noción de instalaciones deportivas, que, de forma ejemplificativa, se califican explícitamente como

bienes locales de dominio público destinados al uso público en el transcrito artículo 3.3 del RBELN.

Frente a ello, no pueden aceptarse las alegaciones formuladas por el club, ya que, en el presente caso, según se refleja en la escritura de reversión desde el Estado al Ayuntamiento, el campo de fútbol estaba calificado como bien de dominio público adscrito al Ministerio de Cultura, por lo que aquella transferencia de titularidad entrañó una mutación demanial, alterando solo la titularidad dominical, pero no la naturaleza del bien, que mantuvo inalterado su destino al servicio público deportivo.

Fijada esa calificación jurídica del campo de fútbol como bien de dominio público destinado al servicio público de titularidad municipal, ha de determinarse el régimen jurídico aplicable para su utilización. La LFAL regula la utilización y aprovechamiento de los bienes locales en la sección 5ª del capítulo I del título IV (artículos 121 a 131). Aunque no explicita una subdivisión según las distintas clases de bienes, puede derivarse una segmentación, ya que los artículos 121 a 125 se refieren a los bienes de uso público, el artículo 126 a los bienes de servicio público, los artículos 127 a 129 a los bienes patrimoniales, el artículo 130 fija una regla de distribución competencial interna y el artículo 131 remite la utilización y aprovechamiento de los bienes comunales se regirá por lo dispuesto en la sección 2.ª, del capítulo II, de dicho.

El artículo 126 de la LFAL dice así:

“1. La utilización de los bienes destinados al servicio público se regirá en primer lugar por las disposiciones del Capítulo II del Título V en materia de servicios y, subsidiariamente, por lo dispuesto en esta Sección.

2. Las normas reguladoras de los servicios públicos serán asimismo de preferente aplicación cuando la utilización de los bienes de uso público fuese sólo la base necesaria para la prestación del servicio.”

La remisión legal a la regulación de los servicios del capítulo II del título V de la LFAL lleva, de un lado, a la potestad de las entidades locales para reglamentar los servicios de su competencia (artículo 186.1 LFAL) y, de otro,

a las formas de gestión, entre las que ha de mencionarse, dentro de la gestión indirecta, el arrendamiento, al preverse que “la prestación de servicios cuyas instalaciones pertenezcan a las entidades locales podrá ser objeto de arrendamiento por canon fijo anual” (artículo 202.1).

Así pues, como dispone el artículo 119 del RBELN, la utilización de los bienes destinados al servicio público se regirá en primer lugar por las disposiciones reguladoras de los servicios de las entidades locales y, subsidiariamente, por lo dispuesto en esta sección, siendo asimismo las normas reguladoras de los servicios públicos de preferente aplicación cuando la utilización de los bienes de uso público fuese solo la base necesaria para la prestación del servicio.

La aplicación del régimen jurídico propio de los bienes locales de dominio público de servicio público no puede ser enervada por las alegaciones del club que pretenden la consideración del bien como patrimonial, con la consiguiente aplicación del Derecho privado, así como la persistencia, posterior al acuerdo municipal de 31 de marzo de 2000, de derechos de uso del campo de fútbol con base en la cesión llevada a cabo con anterioridad por instituciones estatales. Y ello por varias razones: en primer lugar, no puede aceptarse la interpretación que realiza sobre el carácter indefinido de la primitiva cesión de la utilización del campo de fútbol por entender que fijaba un plazo mínimo de 20 años, pues ello no se deriva del documento o certificado de tal cesión (transcrito en el antecedente segundo de este dictamen), ya que el plazo mínimo de 20 años se refiere al compromiso para mantener el destino de la instalación como campo de fútbol en cumplimiento de las cláusulas de cesión de los terrenos por el Ayuntamiento (apartado 2), mientras que la autorización al club para utilizar el campo de fútbol lo es durante el mismo período de tiempo, esto es, por plazo de 20 años sin indicación en este caso de su carácter mínimo (apartado 3), por lo que este plazo terminó en 1994. En segundo lugar, no son de aplicación los preceptos de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 citados por el club, ya que se refieren a un supuesto distinto, la cesión de la titularidad de bienes inmuebles de carácter patrimonial. En tercer lugar, el propio club reconoce virtualidad o eficacia al acuerdo de 31 de marzo de 2000, hasta el punto de que admite que supuso la reducción del plazo de duración inicial de –a su juicio- 100 años hasta los 25 años en él fijados. Y,

en último término, porque la calificación como bien de dominio público aparece ya respecto de la titularidad dominical del Estado y se mantiene una vez transferido al Ayuntamiento, derivando, además, de la legislación foral de régimen local.

En el presente caso, a la vista de los argumentos de las partes y del expediente, no se está ante una gestión indirecta de un servicio público ni consta la existencia de disposiciones municipales reguladoras del servicio de deportes o instalaciones deportivas, por lo que debe acudir subsidiariamente a la aplicación del régimen previsto para la utilización de los bienes demaniales de uso público.

Las utilizaciones de los bienes de uso público de carácter especial, privativo o anormal están sujetas a licencia o concesión de acuerdo con lo regulado en la sección 5ª del capítulo I del título IV de la LFAL (artículo 121.2 LFAL), así como en la sección 1ª del capítulo V del título I del RBELN. La utilización tiene carácter especial y normal cuando concurren circunstancias singulares de peligrosidad, intensidad de uso u otras semejantes (artículo 93.2 RBELN) y carácter privativo cuando el aprovechamiento de los bienes por personas o entidades determinadas suponga limitación o exclusión de su uso por otras (artículo 93.3 RBELN). Están sujetas a licencia la utilización especial normal y también la utilización privativa de tales bienes por personas o entidades determinadas que suponga la limitación o exclusión de su utilización por otros y que no requiera obras o instalaciones de carácter permanente [artículos 122.1.a) y b) LFAL y 94.a) y b) RBELN], que podrá otorgarse directamente, salvo si por cualquier circunstancia se limita el número de las mismas, en cuyo caso lo serán por licitación, observándose reglas de publicidad y concurrencia, y si no fuere posible porque todos los interesados hubiesen de reunir las mismas condiciones, se concederán mediante sorteo; las licencias se entenderán concedidas a precario y podrán ser revocadas en cualquier tiempo (artículos 122 LFAL y 96 RBELN). Y está sujeta a concesión administrativa la utilización privativa de los bienes de uso público por personas o entidades determinadas que suponga limitación o exclusión de su utilización por otras, cuando requiera obras o instalaciones de carácter permanente [artículos 123.1.a) LFAL y 97.a) RBELN], cuyo otorgamiento exige la instrucción de expediente en el que consten las

cláusulas con arreglo a las cuales se concede y se someterá a las reglas de publicidad y concurrencia (artículos 123 LFAL y 99 RBELN).

Sin embargo, en la práctica la delimitación del uso y régimen aplicable no es sencilla, debiendo realizarse de acuerdo con los expresados criterios legales y reglamentarios, como son las notas de exclusividad, fijeza o solidez de las instalaciones y permanencia; esto es, la naturaleza, intensidad y duración del uso del dominio público, así como el carácter propio o impropio del servicio público cuya gestión se trata (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1982).

En el presente caso, la cesión de uso al club es exclusiva y excluyente; se trata de un uso intenso por parte de la entidad cesionaria a quien se cedió de forma permanente y estable con un amplio plazo; el bien, según resulta de su descripción, ha requerido instalaciones de carácter permanente (no desmontables o muebles) y asimismo ambas partes afirman la realización de obras no solo de mantenimiento sino también de mejora o inversión en las instalaciones; las instalaciones fijas están integradas en el dominio público desde el inicio de la cesión y revierten a dicho dominio a su finalización; y la gestión del servicio público viene atribuida al Ayuntamiento como propia de su competencia en materia de deportes. Por tanto, estamos ante la utilización privativa de un bien demanial de servicio público por una entidad determinada con limitación o exclusión de su utilización por otras y que ha requerido obras o instalaciones de carácter permanente, por lo que el aprovechamiento requerirá la concesión. Por otra parte, de calificarse como supuesto sometido a licencia, deberían cumplirse, dado su carácter limitado, las reglas de publicidad y concurrencia y, además, resultaría posible su revocación.

A partir de las precedentes consideraciones, podemos pasar a examinar si el acuerdo municipal de 31 de marzo de 2000 está viciado de alguna de las causas de nulidad de pleno derecho señaladas en la propuesta de resolución. A juicio de este Consejo, no se justifica la concurrencia en el caso de los motivos de nulidad de pleno derecho de las

letras c) y f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, ya que, de un lado, la motivación del contenido imposible referida a la imposible cesión de uso del bien como patrimonial por no existir la previa desafectación decae cuando aquí estamos ante la utilización de un bien demanial de servicio público; y, de otro, la justificación de la falta de los requisitos esenciales para la adquisición de facultades o derechos carece del desarrollo o concreción precisos que lo fundamenten y mal se compadece con el régimen de utilización de tales bienes. Resta, por ello, la causa del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, por tratarse de un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, que es el motivo central que luce en la propuesta de resolución remitida.

El Ayuntamiento entiende, en tal propuesta, que el acuerdo de 31 de marzo de 2000 es nulo de pleno derecho, por haber prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por haberse incumplido los artículos 121 a 126 de la LFAL, ya que la cesión de uso se concedió de plano fuera de los cauces e instrumentos previstos para ello en tales artículos, esto es, sin haberse tramitado expediente alguno. Este motivo no es realmente contestado por el club en su escrito de alegaciones, que –como se ha reflejado en los antecedentes- entiende que se trata de una cesión sujeta al Derecho privado.

Este Consejo, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el caso considerado y la expuesta legislación aplicable, considera que el acuerdo de 31 de marzo de 2000 incurre en el vicio de nulidad de pleno derecho de acuerdo del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, ya que fue adoptado de plano sin haberse seguido el procedimiento legalmente establecido, pues ni se instruyó expediente alguno a tal fin ni se cumplieron las reglas de publicidad y concurrencia exigidas para autorizar la utilización privativa normal de bienes de dominio público bajo la modalidad de concesión administrativa (artículo 123.2 y 4 LFAL), e incluso bajo la forma de licencia (artículo 122.2 LFAL).

En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Supremo de 5 abril 2000 (Recurso

de Casación núm. 4915/1994), sobre utilización privativa de una piscina y un txoko existentes en terrenos de dominio público, declara que “aun admitiendo a efectos meramente hipotéticos que el documento privado al que se ha hecho referencia hubiese llegado a expresar el consenso de todos aquellos que figuran en él como intervinientes, la conclusión a que habría de llegarse sería la misma, puesto que tanto el artículo 64 del Reglamento de 1955, como el 81 del aprobado por RD 1372/1986, determinan la nulidad de las concesiones de uso privativo de dominio público que no se hubiesen ajustado a los trámites especificados en la respectiva normativa, que impone entre otras circunstancias la existencia de una licitación previa al otorgamiento”.

Por otra parte, no se aprecia la concurrencia de ninguno de los límites al ejercicio de la facultad revisora fijados en el artículo 106 de la LRJ-PAC, sin perjuicio, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 102.4 de esta misma Ley. En efecto, pese al tiempo transcurrido, se aprecia un interés público en el ejercicio de la potestad revisora, ya que, a la vista de la coetánea actuación municipal, su finalidad consiste en abrir el uso a una pluralidad de entidades, incluida la afectada y beneficiaria del acto objeto de revisión. Este propósito sigue al principio general de dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo aplicable a la gestión de los bienes de dominio público [artículo 6.d) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas], así como al objetivo natural de facilitar el máximo acceso al uso de los bienes de dominio público, así como está en línea con el principio de la obtención de la máxima rentabilidad deportiva, óptima utilización, y número potencial de usuarios, de las instalaciones deportivas, que ha de informar la elaboración de los Planes Directores de Instalaciones Deportivas de la Comunidad Foral [artículo 80.a) Ley Foral 15/2001, del Deporte].

En consecuencia, este Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de nulidad del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Artajona de 31 de marzo de 2000 de cesión gratuita del uso del campo de fútbol La Alameda al ..., por haberse adoptado prescindiendo total y absolutamente

del procedimiento legalmente establecido, al incumplirse todos los trámites exigidos al efecto por la legislación foral de Administración local.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de oficio de la nulidad del acuerdo plenario del Ayuntamiento de Artajona de 31 de marzo de 2000 de cesión gratuita del uso del campo de fútbol La Alameda al
....

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.