

Expediente: 10/2006

Objeto: Revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fontellas, de 30 de noviembre de 2005, sobre enajenación directa de terrenos.

Dictamen: 18/2006, de 26 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de junio de 2006.

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, y los Consejeros, don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza actuando como Secretario accidental, don José María San Martín Sánchez y don Eugenio Simón Acosta,

siendo ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 18 de abril de 2006, traslada, conforme a lo dispuesto en el artículo 19.3, en relación con el artículo 16.1.i) de la Ley foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley 25/2001, de 10 de diciembre (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Fontellas, en relación con la revisión de oficio de su acuerdo plenario de 30 de noviembre de 2005 sobre enajenación directa de terrenos.

No estando completo el expediente remitido, este Consejo, por escrito de su Presidente de 24 de abril de 2006, solicitó fuera completado con la documentación adicional necesaria que en el mismo se indicaba para que ésta fuera aportada en el plazo de quince días, con la advertencia de que entre tanto se interrumpía el plazo para la emisión de dictamen.

La documentación complementaria solicitada ha sido remitida a este Consejo, sucesivamente, por escritos del Vicepresidente del Gobierno de Navarra, en ausencia del Presidente, de 18 de mayo y 23 de junio de 2006 y, de éste, de 1 de junio de 2006 respectivamente.

I.2ª. Antecedentes de hecho

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

Primero. El Pleno del Ayuntamiento de Fontellas, en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2005, previos los informes emitidos por el técnico del Área de Urbanismo y por los Servicios de Intervención y Secretaría municipales acordó proceder a la venta directa a “...” de diversos terrenos de propiedad municipal, de carácter patrimonial, incluidos en las U.E. R-1, R-2, R-3 y R-4 del Plan Municipal. En el mismo acto se aprobó la segregación de los terrenos a vender, la declaración de alienabilidad de los mismos y el pliego de cláusulas administrativas que regirían la venta. Igualmente se acordó “dar cuenta al Gobierno de Navarra”.

De acuerdo con el “Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas que han de regir la venta directa de unos terrenos propiedad del M.I. Ayuntamiento de Fontellas, sitios en las U.E. R-1, R-2, R-3 y R-4 del Plan Municipal”, la superficie total a enajenar estimada era de 2.680.82 m².

El expediente de enajenación fue promovido por la empresa mercantil “...”, por escrito de 27 de noviembre de 2005 que tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Fontellas al día siguiente.

Segundo. Mediante “instancia general” suscrita con fecha 20 de diciembre de 2005, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fontellas dio cuenta al Gobierno de Navarra, “en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 138.3 de la Ley Foral de Administración Local y artículo 140.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra” de la “venta directa de terrenos de propiedad municipal, de carácter patrimonial, por un

importe de 64.446,69 €, inferior al 25% de los ingresos ordinarios del Presupuesto General Único 2005”.

Tercero. El Consejero de Administración Local del Gobierno de Navarra, mediante Orden Foral 1/2006, de 4 de enero, que tuvo entrada en el Ayuntamiento de Fontellas al día siguiente, ordenó requerir a éste, “al amparo del artículo 342 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la anulación en el plazo máximo de un mes de su acuerdo plenario de 30 de noviembre de 2005, sobre enajenación directa de diversos terrenos incluidos en las U.E. R-1, R-2, R-3 y R-4 del Plan Municipal a

Cuarto. El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fontellas, en contestación al reseñado requerimiento, presentó en el Gobierno de Navarra, con fecha 3 de febrero de 2006, un escrito del día anterior solicitando la reconsideración de la resolución adoptada.

A dicho escrito unió un informe del Arquitecto Técnico municipal por el que se ratificaba en el emitido anteriormente, así como copias de escrituras de compraventa de terrenos con los que se acredita –según se afirma en el citado escrito- “... que el resto de los propietarios de las mismas unidades a los que la mercantil compradora ha adquirido terrenos han vendido ... al mismo precio que el Ayuntamiento”.

Quinto. El Consejero de Administración Local, por Orden Foral 149/2006, de 1 de marzo, “toda vez que la entidad local, reafirmando en su argumentación ha solicitado que se considere el requerimiento de anulación formulado, actuación –se dice- que no puede suponer una prolongación del taxativo plazo de un mes otorgado a dicho Ayuntamiento, que tiene el carácter de máximo conforme dispone el artículo 65.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”, ordenó la impugnación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fontellas de 30 de noviembre de 2005 sobre enajenación directa de diversos terrenos incluidos en las U.E. R-1, R-2, R-3 y R-4 a “....” ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Sexto. El Pleno del Ayuntamiento de Fontellas, en sesión ordinaria celebrada el día 28 de marzo de 2006, acordó, por unanimidad:

“1. Iniciar el procedimiento administrativo de revisión de oficio del acuerdo del Pleno de fecha 30 de noviembre de 2005 por el que se acordó proceder a la venta directa a de una serie de terrenos integrados en las U.E. R-1, R-2 R-3 Y R-4 del Plan municipal.

2. Solicitar informe al Consejo de Navarra respecto a la nulidad del acuerdo.”

Séptimo. El Ayuntamiento de Fontellas, por acuerdo de 28 de marzo de 2006, formuló propuesta de resolución consistente en que “se declare nulo de pleno derecho el acuerdo del Pleno de 30 de noviembre de 2005 por el que se acordó proceder a la venta directa a ..., de una serie de terrenos propiedad del Ayuntamiento de Fontellas, integrados en las U.E. R-1, R-2 R-3 y R-4 del Plan Municipal”.

Los fundamentos de derecho de la citada propuesta son del tenor literal siguiente:

“Resulta de aplicación el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, que en su Art. 127 en el que se establece que el procedimiento de enajenación, excepto en el caso de la permuta será el de subasta pública, y excepcionalmente la enajenación directa, en los supuestos contemplados en el Art. 128 del mismo cuerpo legal. En este último precepto en el apartado c) se recoge que puede darse la venta directa cuando la naturaleza del bien haga difícil su venta en pública subasta, que era precisamente lo que se recogía en el informe elaborado por el Técnico Municipal. (I)

Resulta de aplicación en cuanto a la revisión de los actos administrativos el Art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en relación a lo dispuesto en el Art. 62.2, en cuanto a los actos nulos de pleno derecho. (II)”

Octavo. Otorgada audiencia a la interesada, "...", por plazo de diez días, ésta no ha formulado alegación ni reclamación alguna, según se hace constar en el certificado expedido, con fecha 22 de junio de 2006, por el Secretario del Ayuntamiento de Fontellas, al que se une escrito del representante de aquella manifestando que no va a formular ninguna alegación, documentación que ha sido incorporada al expediente.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Fontellas se refiere a la revisión de oficio del acuerdo plenario de 30 de noviembre de 2005 relativo a la venta directa de terrenos, por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC), en relación con el artículo 16.1.j) de la LFCN, es preceptivo el dictamen de este Consejo de Navarra, que, además, el citado precepto legal exige que sea favorable.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Fontellas de un acuerdo municipal por el que se decidió enajenar directamente diversos terrenos.

Tratándose de un asunto sobre la enajenación de bienes de entes locales, es menester recordar que dicha materia está sujeta a la legislación foral navarra, en razón de las competencias históricas que, en virtud de su régimen foral, tiene reconocidas la Comunidad Foral en cuanto al régimen local, y dentro de ella en materia de bienes, así como sobre contratos de las Administraciones Públicas con respeto de los principios esenciales de la legislación básica estatal en la materia, conforme a los artículos 46 y 49.1.d) 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 (en adelante, LFAL), desarrollada en este aspecto 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).

Por otra parte, la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de contratos de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, LFCAPN), incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a las Entidades Locales de Navarra y sus Organismos Autónomos, en lo que no se oponga a las especialidades configuradas en su legislación foral específica (artículo 1.2.b). En particular, dado el objeto de la presente consulta, ha de tenerse en cuenta la naturaleza y el régimen jurídico de la compraventa. El artículo 7 de la LFCAPN configura el contrato de compraventa sobre bienes inmuebles como un contrato privado, determinando que se regirá por la legislación patrimonial que sea de aplicación en cada caso (artículo 7.2). A su vez, el apartado 3 de este mismo precepto establece que “el orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con la normativa reguladora de esta jurisdicción”.

Estamos, por tanto, ante la revisión de oficio, por causa de nulidad, de un acto municipal de aprobación de la compraventa de un bien local, y aunque tal compraventa es un contrato privado, el acuerdo de aprobación de la misma constituye un acto separable sujeto al Derecho administrativo y susceptible de revisión por las vías legalmente previstas para la revisión de los actos administrativos.

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, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (artículo 4.1.g). Más adelante, su artículo 53 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”. Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

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 en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio por causa de nulidad de actos administrativos, la normativa de aplicación está constituida por 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, en relación con el artículo 62.1 (nulidad de pleno derecho) de la propia LRJ-PAC y también de los preceptos correspondientes de la LFAL y del RBELN reguladores de la enajenación de bienes locales.

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

La revisión de oficio de actos nulos está regulada en el artículo 102 de la LRJ-PAC, que, en la redacción dada por la Ley 4/1999, a diferencia de la versión anterior (antiguo artículo 102.2), no prevé expresamente la instrucción y resolución del procedimiento de acuerdo con las disposiciones del Título VI de dicha Ley. No obstante, tanto de dicho precepto legal, como

de otros de la misma LRJ-PAC, tratándose de un procedimiento iniciado de oficio, se derivan algunas exigencias procedimentales específicas, como son la inexcusable audiencia al interesado (artículo 84) y la obligada resolución del procedimiento en el plazo de tres meses legalmente establecido al efecto (artículo 102.5, en la redacción dada por la Ley 4/1999), que podrá suspenderse por acuerdo al efecto en los términos prevenidos en el artículo 42.5.c) de la propia LRJ-PAC. Además, es preciso acompañar a la petición de consulta la pertinente propuesta de resolución (artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra).

En el presente caso se ha dado audiencia a la interesada, "...", y el procedimiento ha sido resuelto en el plazo de tres meses. Finalmente se ha acompañado a la consulta la pertinente propuesta de resolución.

En consecuencia, puede afirmarse que se han cumplido, en términos generales, los requisitos procedimentales exigidos para la revisión de oficio de actos nulos: iniciación, audiencia y propuesta de resolución. No obstante, es preciso llamar la atención sobre la necesidad de extremar el rigor formal para preservar las garantías propias del procedimiento excepcional de revisión de oficio de actos nulos, incorporando a los actos la debida motivación que explique las razones de hecho y de derecho que justifican la decisión adoptada, con mención expresa de la concreta causa en que pretender fundarse la nulidad.

II.4ª. Nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal sobre enajenación directa de terrenos

Por la propuesta de resolución adoptada por el Ayuntamiento de Fontellas, con fecha 29 de mayo de 2006, se insta la declaración de nulidad del acuerdo plenario de 30 de noviembre de 2005 sobre venta directa de terrenos, sin que en la misma se especifique la causa legal que motiva tal nulidad ni la razón que la justifica. Es más, en la fundamentación jurídica de la misma (fundamento de Derecho I) se cita el artículo 128 del RBELN en los siguientes términos: "*...este último precepto en el apartado c) recoge que puede darse la venta directa cuando la naturaleza del bien haga difícil su*

venta en pública subasta, que era precisamente lo que se recogía en el informe elaborado por el Técnico Municipal". En definitiva, el contenido de las actuaciones del Ayuntamiento de Fontellas, que aparecen documentadas en el expediente remitido, obliga a concluir que la razón que motiva el inicio de este procedimiento de revisión de oficio la constituye la Orden Foral 149/2006, de 1 de marzo, del Consejero de Administración Local, por la que se acuerda impugnar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fontellas, de 30 de noviembre de 2005, sobre enajenación directa de diversos terrenos incluidos en las U.E. R-1, R-2 R-3 y R-4 a "...". No obstante, en la misma propuesta (fundamento de Derecho II) se hace constar que "resulta de aplicación en cuanto a la revisión de los actos administrativos el Art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación a lo dispuesto en el Art. 62.2 (se ha querido referir, sin duda, al artículo 62.1) en cuanto a los actos nulos de pleno derecho". Es decir, que se viene a reconocer que el acuerdo reiteradamente citado de 30 de noviembre de 2005 es considerado por el organismo que lo dictó nulo de pleno derecho.

Sentado lo anterior, previamente a lo que después exponemos, se hace obligado dilucidar si el acuerdo que se pretende revisar constituye un acto nulo de pleno derecho de los previstos en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC, o, por el contrario, se trata de un acto anulable conforme a lo establecido en el artículo 63 de la misma Ley.

A juicio de este Consejo, el acuerdo del Ayuntamiento de Fontellas, cuya revisión se pretende, constituye un acto nulo de pleno derecho incardinable en el caso contemplado en la letra e) del apartado 1 del artículo 62 de la LRJ-PAC, por ser un "acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido".

La causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC se refiere cabalmente a aquellos actos en los que en su dictado se haya prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido. Concorre asimismo el motivo de nulidad en los casos en los que -como ocurre en el

que es objeto de este dictamen-, aunque existen algunos trámites, el procedimiento carece de un requisito esencial inexcusable, como sucede en las enajenaciones de bienes de las entidades locales con los procedimientos de adjudicación. El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) tiene declarado en sentencia de 28 de febrero de 1997 –relacionada con la enajenación de bienes de las entidades locales- que “cuando la ley exige un determinado procedimiento de adjudicación no cabe prescindir del mismo”.

Por el acuerdo objeto de este dictamen, cuya revisión se pretende, el Ayuntamiento de Fontellas acordó la enajenación de unos terrenos municipales, clasificados como de dominio privado o patrimoniales y por tanto alienables, por venta directa. Tanto en el artículo 133 de la LFAL como en el artículo 127 del RBELN, citado por el Ayuntamiento de Fontellas en la propuesta de resolución remitida, se establece que el procedimiento de enajenación de los bienes de las entidades locales será el de subasta pública y, excepcionalmente, la enajenación directa. La misma Ley Foral en su artículo 134.1 recoge los supuestos en que las entidades locales, con referencia a la generalidad de los bienes, pueden acordar excepcionalmente su enajenación directa. Estos supuestos son:

“a) Cuando el adquirente sea una Corporación de Derecho Público, o una Asociación o Fundación de interés público reconocida por la Ley.

b) Cuando las subastas no lleguen a adjudicarse por falta de licitadores, o porque las proposiciones presentadas no se hayan declarado admisibles, siempre que la adjudicación directa se acuerde en las mismas condiciones y por precio no inferior al que haya sido objeto de licitación.

c) Cuando por la naturaleza del bien sea imposible o muy difícil la concurrencia pública.

d) Cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal.”

El mismo precepto, en su apartado 2, enuncia, igualmente, los supuestos en los que puede acordarse por las entidades locales de Navarra la enajenación directa, también con carácter excepcional, pero referida a los bienes inmuebles. Son los siguientes:

“a) Cuando concurren los requisitos precisos para dicha forma de enajenación en la legislación urbanística o en otras leyes sectoriales.

b) Cuando la enajenación haya de realizarse para la instalación o ampliación de industrias u otras actividades que la entidad local declare de interés general para los vecinos.

c) Para la enajenación de las parcelas sobrantes mencionadas en el artículo 102.1 al propietario o propietarios colindantes.”

A su vez, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, (desde ahora LFOTU), en su artículo 228, al que ha de entenderse hecha la remisión contenida en la letra a) del apartado 2 del anteriormente citado artículo 134 de la LFAL, autoriza la enajenación directa únicamente cuando se trata de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo y en los casos siguientes: 1) Cuando no se produjera adjudicación en la subasta o se declarara desierto el concurso, procedimientos que el señalado precepto considera ordinarios. 2) Cuando se transmitan a precio no menor al valor de los terrenos, a entidades de carácter asistencial, social o sindical sin ánimo de lucro, que promuevan la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y acrediten su experiencia y medio para garantizar la viabilidad de la promoción. 3) Mediante la cesión a sus entes instrumentales o a otras Administraciones Públicas.

Resulta incontestable, a juicio de este Consejo, que ninguna de las razones aducidas, en su día, por el Ayuntamiento de Fontellas para justificar la venta directa de los terrenos es encuadrable en alguno de los supuestos de excepción previstos en las normas citadas. A mayor abundamiento, no aparecen acreditadas en el expediente circunstancias que justificarían la excepción al procedimiento de enajenación mediante subasta pública recogido en la letra c) del apartado 1 de la LFAL, es decir cuando por la

naturaleza del bien a enajenar sea imposible o muy difícil la concurrencia pública. Tampoco se justifica se dé el supuesto previsto en la letra a) del apartado 2 del mismo precepto legal (cuando concurren los requisitos precisos para dicha forma de enajenación en la legislación urbanística o en otras leyes sectoriales), porque ni se ha convocado subasta en la que no se haya producido adjudicación, ni concurso que haya quedado desierto (artículo 228.2.b) de la LFOTU), previos a la venta directa a "...", ni ésta es, cabalmente, una entidad de carácter asistencial, social o sindical sin ánimo de lucro, sino una sociedad mercantil de carácter privado. Tampoco se acredita que los terrenos enajenados sean integrantes del patrimonio municipal del suelo del Ayuntamiento de Fontellas.

Por tanto, la enajenación de los terrenos en cuestión no se llevó a cabo por el procedimiento legalmente establecido, que, para casos como el que nos ocupa, es la subasta pública. Al haberse obviado dicho procedimiento de adjudicación y utilizado el de venta directa, el acuerdo del Ayuntamiento de Fontellas, de 30 de noviembre de 2005, cuya revisión se insta, ha incurrido en nulidad de pleno derecho conforme al artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC.

No obstante, este Consejo entiende que hubiera podido obtenerse el mismo resultado atendiendo el requerimiento formulado por el Consejero de Administración Local, mediante la Orden Foral 1/2006, de 4 de enero, actuación más acorde, por otra parte con el principio de eficacia al que deben ajustar las Administraciones Públicas sus actuaciones (artículos 103.1 de la Constitución Española y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

III. CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio del acuerdo plenario del Ayuntamiento de Fontellas, de 30 de noviembre de 2005, sobre enajenación directa de terrenos.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.