

**Expediente:** 38/2006

**Objeto:** Revisión de oficio del acuerdo del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz de 8 de noviembre de 2005.

**Dictamen:** 3/2007, de 5 de febrero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 5 de febrero de 2007,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 6 de noviembre de 2006, traslada, conforme al 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 Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz sobre revisión de oficio y declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal de 8 de noviembre de 2005, por tratarse de la aprobación de una permuta de un terreno presuntamente comunal.

El Presidente del Consejo de Navarra, observando que el expediente que acompañaba a la petición de dictamen exigía documentación complementaria, al amparo de lo dispuesto en los artículos 23 de la LFCN y 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero (ROFCN),

se dirigió al Presidente del Gobierno de Navarra reclamándola, con interrupción del plazo para emitir el dictamen.

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo el 22 de diciembre de 2006, remite a este Consejo la documentación complementaria remitida por el Ayuntamiento consultante.

### **I.2ª. Antecedentes de hecho**

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

**Primero.**-Con fecha 2 de agosto de 2004, doña ... solicita del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz la permuta de la parcela de su propiedad nº ..., del polígono ..., en el paraje ..., por la parcela de propiedad del Ayuntamiento nº ..., del polígono ..., en el paraje de ....

Justifica la solicitud en el deseo del Ayuntamiento de adquirir su parcela para “mejorar el campo de fútbol de la localidad”.

**Segundo.**- Por Resolución del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz, de 16 de agosto de 2004, se dispone la tramitación del oportuno expediente, solicitando informe de la Secretaría, poniendo de manifiesto que “dicha actuación tiene un claro interés público, precisándose tramitar el expediente de desafección y acordar la venta.”

**Tercero.**- Consta en el expediente un denominado “Pliego de Condiciones para la permuta de 1.371 m2 de terreno comunal en el paraje de ..., de Etxarri-Aranatz” que, fechado el 19 de agosto de 2004, establece su objeto por referencia a la permuta de “1.371,27 m2 de la parcela ... del polígono ... del Catastro de Etxarri-Aranatz, comunal del Ayuntamiento, por la parcela ... del polígono ..., en el paraje ..., propiedad de ... .

Se establece la obligación de entregarse los respectivos terrenos libres de carga, usufructo o arrendamiento “cualquier impedimento legal a la hora de tomar posesión efectiva de los mismos”, estableciéndose la reversión del terreno comunal en el “caso que desaparezca o se incumplan los fines que

motivan esta permuta”, que no son otros que “mejorar y ampliar el campo municipal de fútbol de la localidad”.

**Cuarto.**- El 17 de agosto de 2004 se emite informe por el Secretario del Ayuntamiento en el que se afirma la propiedad municipal de la parcela o terreno comunal que describe como “Finca comunal rústica, parcela ..., polígono ..., en el paraje de ..., de 1.371,27 metros cuadrados, y que linda: Norte con ...; Sur, Regata; Este, Regata; Oeste, Comunal”.

En dicho informe se concluye la necesidad de aprobar la desafección de los terrenos en cuestión describiéndose el procedimiento administrativo que debe seguirse para ello y advirtiendo de la necesidad de la aprobación del Gobierno de Navarra.

**Quinto.**- El Pleno del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz, en sesión de 1 de septiembre de 2004, aprobó inicialmente el expediente de desafección de la parcela ..., para su posterior permuta por la parcela ... propiedad de doña ..., sometiéndolo a información pública por el plazo de un mes al objeto de que se pudieran formular alegaciones o reclamaciones pertinentes. Constan en el expediente los anuncios publicados en el Boletín Oficial de Navarra y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

Se refleja en dicho acuerdo la circunstancia de que el Ayuntamiento, con ocasión de efectuar obras de mejora del campo de fútbol, había ocupado 78 metros cuadrados de la parcela ... de propiedad de la citada doña ..., que se justifica por estar la zona “sin mugas y con las fincas sin cultivo desde hace muchos años”.

Una vez transcurrido el plazo, se certifica por el Secretario del Ayuntamiento que “no se ha formulado reclamación alguna”.

**Sexto.**- Consta en el expediente certificación de 28 de noviembre de 2004, expedida por el Secretario del Ayuntamiento “a efectos de su inmatriculación en el Registro de la Propiedad de Pamplona, y al amparo de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 303 de su Reglamento”, en el que se dice que “según consta en el Libro de Inventario y los diferentes Catastros de este Ayuntamiento, resulta que el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz es

titular por prescripción desde tiempo inmemorial, sin que conste el título de adquisición”, de la ya citada parcela .... Se hace constar igualmente que dicha parcela no está “inscrita en el Registro de la Propiedad”.

**Séptimo.-** El Gobierno de Navarra, mediante acuerdo de 22 de agosto de 2005, aprueba la desafectación de 1.371,27 metros cuadrados de terreno comunal del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz, correspondientes a la parcela ... del polígono ..., en el paraje de ..., autorizando simultáneamente a permutar el terreno desafectado por 831 metros cuadrados, propiedad de doña ..., correspondientes a la parcela ... del polígono ..., en el paraje de ...

Entre otras determinaciones, el acuerdo del Gobierno de Navarra dispone que el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz deberá proceder a la “realización del deslinde de los terrenos objeto de este expediente, reflejándolo en la cartografía catastral oficial”.

**Octavo.-** El 8 de noviembre de 2005 el Pleno del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz acuerda “la aprobación de la permuta entre la parcela municipal ... del polígono ... en el paraje de ..., con 1.371,27 metros cuadrados de terreno comunal, por la parcela ... del polígono ..., en el paraje de ... de 831 metros cuadrados”.

**Noveno.-** El 12 de enero de 2006 se formaliza la escritura pública de permuta, ante el Notario don ... entre el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz y doña ..., a través de la cual el primero adquiere la parcela ... del polígono ... y la segunda adquiere la parcela ... del polígono ... .

**Décimo.-** Mediante escrito de 28 de septiembre de 2006, doña ... comunica al Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz que con ocasión de procederse al deslinde y marcación de los límites aprobados en presencia de los afectados “se comprueba que se había producido un error y que la finca ... que se había permutado es una parcela que ... explota y manifiesta que es de su propiedad”.

Recoge en su escrito que previo requerimiento del Ayuntamiento ha presentado fotocopia de la escritura del título de propiedad expedido conforme a la legislación de Concentración Parcelaria, consistiendo en una

copia del “Acta de rectificación de la Reorganización de la propiedad de Etxarri-Aranatz”, de 12 de septiembre de 1973, inscrita en el Registro de la Propiedad el 27 de noviembre de 1974, al Tomo ..., libro ... de Etxarri-Aranatz, folio ..., finca ... .

Solicita, por ello y entre otras pretensiones, que por el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz se proceda a revisar los acuerdos correspondientes, y en particular el acuerdo de 8 de noviembre de 2005, declarando nulo de pleno derecho tal acuerdo “por tratarse de un acuerdo cuyo contenido es la permuta de una parcela a favor de ..., siendo la realidad que dicha parcela es de su propiedad con anterioridad y eso es una cuestión que se considera jurídicamente imposible”.

Efectivamente consta en el expediente la protocolización ante el Notario de Alsasua, don ..., el 12 de septiembre de 1973, del “Acta de rectificación de la de Reorganización de la Propiedad”, de la que resulta la existencia de un error material en el citado documento consistente en la atribución de superficies erróneas a distintas fincas por lo que, para compensar a los propietarios afectados, “se adjudica a don ..., propietario de la finca ..., una superficie de diecinueve áreas veinticinco centiáreas que se segregan de la finca ... de masa común y se agrega a la finca quinientos siete que corresponde al Sr. ...”. Documento que es inscrito en el Registro de la Propiedad el 27 de noviembre de 1974 a nombre de don ..., previa acreditación de su condición de heredero de don ..., al folio ..., finca ..., inscripción 2ª.

Igualmente consta en el expediente escritura pública de donación otorgada el día 27 de diciembre de 1985, en virtud de la cual los cónyuges don ... y doña ... de Echarri hacen donación inter-vivos de diversas fincas a sus hijos, correspondiéndole a doña ... la “finca num. ... del Plano General de la zona concentrada de Echarri-Aranaz, dedicada a cereal-secano al sitio de ..., Ayuntamiento de Echarri Aranaz, que linda: Norte, con ... (finca ...); Sur, con sobrante del Acuerdo (finca núm. ...) y regato; Este, con regato; y Oeste, con ... (finca núm. ...) y camino”.

Obran también distintos planos y documentación parcelaria de la que se concluye que la superficie segregada a través de la mencionada Acta de Rectificación de la finca ..., sobrante de concentración o masa común, y agregada a la finca ..., de propiedad de doña ..., coincide con la parcela ... del actual Catastro municipal, en la que aparece como titular el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz y que constituía la finca aportada por el Ayuntamiento a la permuta llevada a cabo con la finca ... de la citada Sra. ....

**Undécimo.-** Por resolución de la Alcaldía de 4 de septiembre de 2006, se inicia expediente de revisión de oficio del acuerdo de 8 de noviembre de 2005, solicitando informe jurídico al Secretario del Ayuntamiento y otorgando trámite de audiencia a la interesada.

En su informe, emitido el 29 de septiembre de 2004, el Secretario señala que el Ayuntamiento ha adoptado un acuerdo que no tiene fundamento real al partir del error existente en un terreno que en el Catastro aparecía como comunal y procedente de los terrenos sobrantes de la Concentración parcelaria, cuando realmente dicho terreno se había adjudicado a don ... a través de un Acta de Rectificación que ni constaba en el Servicio de Concentración ni en el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz.

Desde esa constatación propone la revisión de oficio del acuerdo de 8 de noviembre de 2005 al concurrir la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), por tratarse de un acto de contenido imposible, ya que, entiende, no se puede dar o permutar una cosa o propiedad de la cual no se tiene la propiedad, habiendo quedado acreditado que la misma corresponde a doña ....

Mediante acuerdo de 4 de octubre de 2006 el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz dispone iniciar los trámites para la revisión de oficio al objeto de proceder a declarar nulo de pleno derecho el acuerdo de 8 de noviembre de 2005, en el que se aprobaba la permuta entre la parcela ..., del polígono ..., y la parcela ... del polígono ..., acordando igualmente solicitar del Consejo

de Navarra el dictamen favorable para posteriormente proceder a la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo mencionado.

Entiende el Ayuntamiento que ha quedado demostrado que la parcela ..., del polígono ..., “ha sido creada catastralmente y registrada para poder ser permutada, y que no es factible su realización, pues se trata de un terreno que ya era propiedad de ..., y que tiene su título de propiedad conforme a la legislación de Concentración Parcelaria, y que está registrada en el Registro de la Propiedad de Pamplona”, imputando el error a la circunstancia de que la modificación del Acta de Concentración no fue incorporado ni a los planos del Servicio de Concentración Parcelaria de la Administración Foral ni tampoco al Catastro municipal.

El 13 de diciembre de 2006 acuerda el Ayuntamiento formular “propuesta de revisión de oficio para la declaración de nulidad del acuerdo municipal de 8 de noviembre de 2005, solicitando el dictamen del Consejo de Navarra con remisión del expediente, y disponiendo la suspensión del plazo para resolver con invocación expresa del artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Etxarri-Aranaz, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la declaración de nulidad del acuerdo de 8 de noviembre de 2005 sobre permuta de parcelas con objeto de facilitar las obras de mejora del campo de fútbol. La entidad local justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen en el artículo 102 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 citado exige que sea favorable.

## **II.2ª. 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. Sin embargo, teniendo en cuenta la dicción literal de dicho precepto, cabe afirmar: 1º) La posibilidad de que el procedimiento se inicie por iniciativa propia o a solicitud del interesado (apartado 1). 2º) En un momento anterior a la propuesta de resolución ha de otorgarse audiencia a los interesados (artículo 84 de la LRJ-PAC), que además, debe preceder a la solicitud de dictamen de este Consejo. 3º) El artículo 102.5 –en la redacción dada por la Ley 4/1999– fija un plazo de tres meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos; transcurrido el cual, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá la caducidad del mismo. Dicho plazo, conforme al artículo 42.5.c) podrá ser suspendido por el tiempo que medie entre la petición de dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así se acuerda por la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados.

En el presente caso, ha de entenderse adecuadamente tramitado el procedimiento ya que, instada la revisión de oficio de un acto nulo por doña ... en relación con el Acuerdo del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz de 8 de noviembre de 2005, la Alcaldía resuelve la iniciación del procedimiento,

solicitando informe jurídico, otorgando audiencia a la interesada y decidiendo suspender el plazo máximo legal previsto para la resolución del procedimiento por el tiempo que medie entre la solicitud y la emisión de nuestro dictamen. A continuación, se ha elevado a este Consejo la oportuna propuesta de resolución en la que si bien no se explicita suficientemente la causa y motivos de nulidad que justifican la revisión de oficio, ambas circunstancias están suficientemente desarrolladas en sus acuerdos anteriores, así como en los informes emitidos en la instrucción del procedimiento, de tal manera que se advierte que la causa invocada expresamente no es otra que la prevista en la letra c) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, esto es, que se trate de actos de contenido imposible.

### **II.3ª. Procedencia de la revisión de oficio: nulidad del acuerdo municipal.**

Como se ha indicado anteriormente, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC regula la revisión de actos nulos en los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley. En el presente caso la propuesta de resolución elevada por el Concejo alude al motivo de la letra c) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, señalando como vicio de nulidad que el acto es de contenido imposible así como de imposible ejecución.

Sobre la nulidad de los actos administrativos de contenido imposible se pronuncia el Tribunal Supremo, en su sentencia de 19 de mayo de 2000, en la que advierte que “la nulidad de pleno Derecho de actos administrativos que tengan un contenido imposible (...) es trasunto en el régimen de dichos actos del principio que expresa el artículo 1272 del Código Civil para los contratos. La nulidad de actos cuyo contenido sea imposible ha sido apreciada siempre con suma prudencia por la doctrina y la jurisprudencia, que trata de evitar que se amplíe inadecuadamente el supuesto legal a cualquier acto desprovisto de fundamento jurídico para ser dictado”.

Desde esa premisa, establece el Tribunal Supremo que “la imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de Procedimiento debe ser, por ello, de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, que suele comportar

anulabilidad (arts. 48.1 LPA y 83.2 de la LJCA); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto. Actos nulos por tener un contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste”.

Por su parte el Consejo de Estado, en dictamen de 26 de junio de 2003, señala que “la imposibilidad determinante de la nulidad de los actos administrativos a que se refiere el artículo 62.1.c) de la Ley 30/1992 puede ser fáctica, cuando faltan los hechos que constituyen su objeto, e ideal, cuando dentro del acto se aprecia que la aplicación de uno de los elementos anula el efecto requerido por otro, sin que, por consiguiente, sea posible su aplicación simultánea. Se incluyen en esta última categoría los denominados actos inexistentes, en los que se da una imposibilidad de contenido, de cumplimiento y de eficacia”.

En otro dictamen de la misma fecha señala que “la imposibilidad del contenido apunta más al aspecto material que al legal, de modo que es acto de contenido imposible el que no puede llevarse a cabo por oposición a las leyes físicas o aquel que carece de los presupuestos básicos indispensables, entendiéndose por tales las circunstancias de orden fáctico o jurídico que, siendo independientes, anteriores y externas al acto mismo, deben concurrir para que éste sea admisible y eficaz”, lo que le lleva a informar favorablemente la nulidad de una resolución que reconocía el derecho de reversión sobre una superficie sólo parcialmente desafectada, ya que “la desafectación del bien sobre el que recae constituye un presupuesto en el sentido expuesto para el reconocimiento del mencionado derecho, hay que apreciar la existencia de una imposibilidad de tal gravedad que puede ser incardinada sin violencia en el apartado c) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992”, recordando además su anterior doctrina en dictamen de 19 de octubre de 2000, en el que mantuvo que “si los bienes expropiados siguen

afectos al destino al que quedaron vinculados, no puede reconocerse la existencia del derecho de reversión, porque falta la circunstancia de orden jurídico, y aun fáctico, que determina su nacimiento".

En el supuesto sometido a nuestro dictamen ha quedado acreditado, y coinciden en ello las partes interesadas, que el acuerdo cuya nulidad se pretende vino a aprobar una permuta de terrenos operando sobre bases fácticas y jurídicas inexistentes, toda vez que la parcela enajenada por el Ayuntamiento no era de su propiedad y, en cambio, es de propiedad de la persona llamada a recibirla como contraprestación a los terrenos que transmitía al ayuntamiento.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz, tras ocupar parcialmente una parcela con ocasión de la realización de obras de mejora del campo de fútbol, alcanza un acuerdo con doña ... para realizar una permuta de terrenos que le permitiría continuar con la mejora de la mencionada instalación deportiva.

Al objeto de facilitar esa permuta de terrenos, el Ayuntamiento, desde la convicción de que la integridad de la parcela ... procedente de "restos de la Concentración parcelaria" era de titularidad comunal, procede a la segregación de dicha parcela de una superficie que pasa a constituir la parcela catastral ... del Catastro Municipal. Una vez individualizada y delimitada la parcela, accede al Registro de la Propiedad mediante la certificación administrativa de su propiedad a través del instrumento contemplado en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

Es en el momento en que se procede al deslinde de las parcelas objeto de permuta cuando se conoce que la parcela ... no es en su integridad de titularidad comunal sino que, por el contrario, de dicha parcela fue objeto de segregación determinada superficie, físicamente coincidente con la actual parcela ... del catastro, que se agregó a la parcela ..., propiedad de los ascendientes de doña .... Prueba de esa segregación y propiedad la facilita el "Acta de Rectificación de la de Concentración", así como el acceso de la misma al Registro de la Propiedad.

Resulta así que el acuerdo que aprueba la permuta debe quedar sin efecto habida cuenta que carece ya originariamente de los presupuestos básicos necesarios para que pueda surtir sus efectos propios, pues nadie puede disponer de lo que no es suyo, ni transmitir lo que no se posee, ni recibir una propiedad en ejecución de la permuta entregando otra sobre la que carece de título alguno.

En consecuencia, este Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de nulidad del acuerdo del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz de 8 de noviembre de 2005 por concurrir la causa prevista en el artículo 62.1.c) de la LRJ-PAC y constituir un acto de contenido imposible.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de oficio de la nulidad del acuerdo del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz de 8 de noviembre de 2005 sobre permuta de parcelas.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.