

Expediente: 20/2009

Objeto: Revisión de oficio de acto nulo en relación con el acuerdo del Concejo de Azcona de 2 de abril de 2004.

Dictamen: 31/2009, de 24 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de julio de 2009,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, 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 de la consulta

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 6 de mayo de 2009, 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 el Presidente del Concejo de Azcona sobre revisión de oficio de acto nulo en relación con el acuerdo del Concejo de 2 de abril de 2004.

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 29 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero (ROFCN), solicitó del Concejo de Azcona, por conducto del Presidente del Gobierno de

Navarra, que se completase el expediente, con interrupción del plazo para emitir el dictamen.

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo el 19 de junio de 2009, traslada a este Consejo la documentación complementaria remitida por el Concejo de Azcona, consistente fundamentalmente en la relativa a la concesión de trámite de audiencia a los interesados en el expediente, informes emitidos y propuesta de resolución, a los que hacía referencia el requerimiento efectuado en su día por este Consejo.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- El 2 de abril de 2004, la Junta concejil del Concejo de Azcona, y según resulta del Acta manuscrita que se ha remitido al Consejo, adoptó el siguiente acuerdo:

“Visto el escrito de fecha 25 de marzo de 2003 del ... en el cual se señala que consta en la hoja catastral del Concejo una serie de propiedades de la Iglesia, como la casa parroquial, almacén, Ermita de Santa Catalina, Ermita de Mendigaña y solicitan que se proceda al cambio catastral. Consultados los archivos del catastro resulta que en el catastro de 1883 estaba a nombre del Concejo los siguientes bienes: corral, casa abadía. En el catastro de 1946 consta a nombre del Concejo: el corral, la vivienda escuela. A nombre de la Iglesia constaba en 1883 ninguna propiedad pero en 1946 consta la vivienda que se corresponde con la casa-abadía que pertenecía al Concejo en el catastro de 1883, la Iglesia de Mendigaña y la Ermita de Ciriza y la Ermita de Mendigaña, por lo tanto se comunicará al Ayuntamiento para que modifiquen el catastro y conste la casa parroquial a nombre de la Iglesia”.

Respecto de las circunstancias en las que se adoptó el mencionado acuerdo el Concejo informa, cumplimentando requerimiento formulado por

este Consejo con ocasión de anterior procedimiento de revisión de oficio finalmente archivado, que las personas que formaban la junta concejil en fecha de 2 de abril de 2004 eran: doña ..., como presidenta; don ..., como vocal secretario; y don ..., como vocal. De igual modo se informa que las personas que asistieron a la sesión citada, y firmaron el acta, fueron doña ..., como presidenta, y don ..., como vocal.

Segundo.- Según informe de 14 de abril de 2009 expedido por la Secretaria del Ayuntamiento del Valle de Yerri, la modificación catastral solicitada por el Concejo de Azcona se formalizó en el documento “69-2-04”, y a partir del año 2004 la parcela catastral ... del polígono ... consta a nombre del Arzobispado.

Tercero.- La Junta del Concejo de Azcona, mediante Acuerdo de 9 de noviembre de 2007, acordó iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de 2 de abril de 2004 “por el cual se acordó notificar al ayuntamiento la modificación catastral de la vivienda, casa parroquial, parcela ... del polígono ... a nombre del ... por haberse adoptado sin el quórum necesario y solicitar informe jurídico al respecto así como el dictamen del Consejo de Navarra”.

El informe jurídico, emitido por la Secretaria del Ayuntamiento de Yerri el 28 de noviembre de 2007, concluye en la nulidad de pleno derecho del mencionado acuerdo de la Junta concejil de 2 de abril de 2004 “ya que no sólo se constituyó sin el quórum necesario para su válida constitución sino que se adoptó el acuerdo sin dicho quórum”, alcanzando dicha conclusión desde la constatación de que la Junta Concejil de Azcona estaba formada por tres miembros y el día 2 de abril de 2004 se constituyó estando presentes sólo dos miembros y se adoptaron los acuerdos con esa sola presencia.

Respecto del dictamen del Consejo de Navarra, efectivamente fue solicitado mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo el 11 de febrero de 2008, si bien dicha consulta fue devuelta, teniéndola por no efectuada, por acuerdo del Consejo de 18 de febrero de 2008, al observarse la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por el Concejo

por haberse superado el plazo de tres meses previsto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Mediante Acuerdo de 28 de febrero de 2008 el Concejo de Azcona acordó el inicio de un nuevo procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de 2 de abril de 2004, otorgando audiencia al ... que, mediante escrito de 14 de marzo de 2008, se limita a reiterar su titularidad registral de la Casa Parroquial de Azcona, polígono ..., parcela ..., acreditándola mediante nota simple expedida por el Registro de la Propiedad de Estella de la inscripción al Tomo ..., Libro ..., Folio ..., siendo la fecha de la inscripción de 28 de febrero de 1968.

Remitido el expediente a este Consejo de Navarra, fue de nuevo objeto de devolución, teniendo por no efectuada la consulta, mediante acuerdo del Consejo de 16 de junio de 2008.

Cuarto.- La Junta del Concejo de Azcona, mediante Acuerdo de 3 de febrero de 2009 acuerda “completar el expediente de nulidad de pleno derecho del acuerdo del Concejo de fecha 2 de abril de 2004, de conformidad con el escrito del Consejo de Navarra de 16 de junio de 2008”. En el citado Acuerdo, además de contenerse información sobre las circunstancias en que se adoptó el acuerdo cuya anulación se pretende, a las que ya nos hemos referido, se dispone contestar a las alegaciones formuladas en su día por el ...en el sentido de que “con el procedimiento de nulidad no se está prejuzgando la propiedad sino el hecho que el acuerdo del concejo de fecha 2 de abril de 2004 no se adoptó con el quórum necesario para la adopción de acuerdos de los entes colegiados, por lo que el acto es nulo de pleno derecho, sin entrar en cuestiones de propiedad y que se remita al ...la contestación a su escrito”.

Quinto.- El 4 de abril de 2009, acuerda de nuevo el Concejo de Azcona iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de 2 de abril de 2004 “por el que se acordó notificar al Ayuntamiento del Valle de Yerri la modificación catastral de la vivienda, casa parroquial, parcela ... del polígono ... a nombre del ... es nulo de pleno derecho al haberse adoptado sin el

quórum necesario para la válida constitución del Concejo y, por supuesto, para la adopción de dicho acuerdo”, disponiendo igualmente la remisión del expediente completo al Consejo de Navarra para que emita informe preceptivo.

Tras el requerimiento efectuado por este Consejo de Navarra el 12 de mayo de 2009 en orden a la perfección del procedimiento y complementación del expediente remitido, la Junta Concejil en sesión celebrada el 14 de mayo de 2009 acuerda otorgar audiencia en el procedimiento al ... por término de diez hábiles, sin que transcurrido el mismo conste la realización de alegaciones u observaciones por dicha institución.

El 9 de junio de 2009 se emite informe jurídico por la Secretaria del Valle de Yerri en el que, ratificándose en sus anteriores informes emitidos con motivo de los anteriores procedimientos instruidos, formula propuesta de acuerdo en el que se declara la nulidad del Acuerdo de la Junta Concejil de 2 de abril de 2004 por “no concurrir el quórum necesario para la válida constitución de la misma y para la adopción de dicho acuerdo y por lo tanto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal establecido para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados”. Se propone también la suspensión del procedimiento de revisión de oficio al amparo de lo establecido en el artículo 42.5 LRJ-PAC, reiterando la solicitud de dictamen al Consejo de Navarra y disponiendo la notificación a los interesados en el procedimiento.

Esta propuesta de Acuerdo se adopta por la Junta Concejil en sesión de 9 de junio de 2009 en los mismos términos.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Concejo de Azcona, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del acuerdo de 2 de abril de 2004 sobre modificación de catastro para que

conste “la casa parroquial a nombre de la iglesia”, invocando para ello 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–, según 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 lo anteriormente expuesto, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio promovida por el Consejo de Azcona respecto de un acuerdo concejil en el que se accede a la solicitud formulada por el ... sobre rectificación catastral de la titularidad de la casa parroquial que se identifica como parcela 46 del polígono 26, si bien la causa de nulidad invocada en la sustanciación del procedimiento no se refiere al contenido material del acuerdo adoptado sino a las condiciones de su adopción, esto es, se afirma la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) LRJ-PAC al no haberse adoptado el acuerdo

respetando las exigencias para la válida constitución de la Junta concejil así como para la adopción de acuerdos por la misma.

Al respecto debe partirse del artículo 37.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), que reconoce a los Concejos “las potestades y prerrogativas reconocidas a los municipios” y, a su vez, el artículo 29.1 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, añadiendo que 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, 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). 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 –ya transcrito más arriba–, que otorga potestad 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 un acuerdo adoptado por una entidad local de Navarra habrá que estar a la normativa de aplicación contenida primordialmente, y sin perjuicio de sus remisiones a la legislación estatal, en la LFAL y, respecto de la concurrencia

de la causa de nulidad invocada y el procedimiento que debe seguirse, los artículos 62 y 102 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999–, resultando de este último la exigencia del preceptivo dictamen favorable de este Consejo.

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

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio promovida por el Concejo de Azcona, a iniciativa propia.

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 en sus aspectos sustanciales ya que, sin perjuicio de la singularidad de ser el tercer procedimiento que instruye el Concejo de Azcona pretendiendo la nulidad de su acuerdo de 2 de abril de 2004 y que ello le ha llevado a conformar un expediente en el que se integran documentos pertenecientes a procedimientos antecedentes, se advierte que el Concejo acordó el 4 de abril de 2009 el inicio del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa actualmente, otorgando audiencia al ..., suspendiendo el 9 de junio de 2009 el plazo máximo legal previsto para el

procedimiento y elevando a este Consejo su propuesta de resolución respecto a la nulidad del acuerdo concejil por incurrir en la causa de nulidad de la letra e) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC.

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

Como se ha indicado anteriormente, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC contempla la revisión de oficio de los actos administrativos que incurran en los supuestos de nulidad previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley. En el presente caso la propuesta de resolución elevada por el Concejo alude a que el acuerdo de 2 de abril de 2004 se adoptó “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal establecido para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados”, lo que nos sitúa en la letra e) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, que preceptúa la nulidad de aquellos actos que se dicten prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, si bien atendiendo a las circunstancias concurrentes en el supuesto deberá advertirse la notable imprecisión en la que incurre el Concejo en la propuesta de resolución formulada, ya que no se trata tanto de la omisión absoluta del procedimiento cuanto de la preterición de las normas que disciplinan las reglas esenciales para la formación de la voluntad del Concejo en la adopción del acuerdo cuya nulidad se pretende.

En relación con las condiciones en las que se adoptó el acuerdo de 2 de abril de 2004, resulta del expediente, sustancialmente del Acta que documenta dicha sesión y del propio informe del Concejo aprobado por su Junta el 3 de febrero de 2009, que a la constitución de la Junta concejil acudieron exclusivamente dos de sus tres miembros, siendo además el miembro ausente a quien le estaba atribuida la función de Secretaría de la Junta.

Sobre las condiciones de funcionamiento de los Concejos establece el artículo 88.2 LFAL que el régimen de sesiones de las Juntas se acomodará a lo dispuesto con carácter general para el pleno de los Ayuntamientos, lo

que nos lleva, en lo que aquí importa, al artículo 79.1 de la misma ley foral en el que se establece la exigencia de que las sesiones no pueden iniciarse ni celebrarse sin la presencia del Presidente y del Secretario, o quienes legalmente les sustituyan, y requiere la asistencia de un tercio del número legal de miembros de la corporación, que nunca podrá ser inferior a tres, y que deberá mantenerse durante toda la sesión.

Resulta así que el acuerdo de 2 de abril de 2004 fue adoptado en una sesión que manifiestamente desconoció las exigencias legales que se derivan del transcrito artículo 79.1 LFAL, al constituirse la Junta concejil sin la asistencia del número mínimo de miembros requerido para su validez, estando además ausente el Secretario siendo preceptiva su asistencia y, en definitiva, siendo esa misma situación la existente en el momento de adoptarse el acuerdo cuya nulidad se pretende y que, en consecuencia, este Consejo informa favorablemente, tal y como ha hecho en supuestos análogos en los que ha intervenido (dictámenes 8/2001, de 26 de marzo, y 13/2006, de 29 de mayo).

En este supuesto, al igual que sucedía en los analizados en nuestros anteriores dictámenes, es de apreciar que en la adopción del acuerdo concurre la vulneración de alguna de las reglas esenciales para la formación de la voluntad del órgano, habiendo reconocido reiteradamente la doctrina del Tribunal Supremo esa naturaleza esencial a las reglas que regulan la convocatoria de los miembros componentes del órgano colegiado; las que determinan la composición del órgano colegiado, tales como las que se refieren a su Presidente, Secretarios y Vocales, tanto en su número como calidad y circunstancias de los mismos; las que se refieren a la forma en que ha de hacerse la «orden del día referente a las materias que se han de tratar en cada sesión del órgano; las que establecen la formación del "quórum" de asistencia y votación y, en fin, las que se refieren a la deliberación de los asistentes, en relación con cada tema del orden del día y su votación, etc.

En todo caso debe precisarse, como ya hiciera incluso el propio Concejo en la respuesta dada a las alegaciones del Arzobispado, que la nulidad del acuerdo de 2 de abril de 2004, por su propia naturaleza, no ha de prejuzgar en modo alguno cualquier cuestión que se mantenga sobre la

propiedad y titularidad dominical de la casa parroquial de referencia, y ni siquiera sobre la procedencia de la modificación catastral llevada a cabo por el Ayuntamiento del Valle de Yerri e instada por el Concejo de Azcona a través del acuerdo objeto de anulación, pues su vigencia dependerá de los títulos jurídicos sobre la propiedad de la casa parroquial que la justifiquen (artículos 31 y siguientes de la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros), sin omitir tampoco al respecto que, según constante jurisprudencia, la auténtica naturaleza de la modificación catastral no es ni más ni menos que la inclusión en un registro fiscal, con trascendencia a los efectos de la gestión de la Contribución Territorial, cuya eficacia queda limitada a los efectos del ámbito de la gestión tributaria que le es propio (SSTSJ de Navarra de 11 de junio de 1999, 15 de febrero de 2000, y 25 de abril de 2002, entre otras).

Con amparo en lo expuesto, este Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de nulidad del acuerdo del Concejo de Azcona de 2 de abril de 2004, por haber prescindido de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de oficio de la nulidad del acuerdo del Concejo de Azcona de 2 de abril de 2004 sobre modificaciones catastrales.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.