

Expediente: 47/2011

Objeto: Revisión de oficio de acuerdo plenario del Ayuntamiento de Pueyo de 6 de mayo de 2004.

Dictamen: 9/2012, de 6 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 6 de febrero de 2012,

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

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 25 de noviembre 2011, 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 Pueyo, en relación con la revisión de oficio del acuerdo plenario de 6 de mayo de 2004, sobre urbanización del acceso comprendido entre el casco urbano y la parcela 453.

El 29 de diciembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo de Navarra el escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra de 22 de diciembre de 2011, al que se acompaña la documentación complementaria solicitada por este Consejo.

I.2ª. Antecedentes de hecho

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

Primero.- El Pleno del Ayuntamiento de Pueyo, en sesión celebrada el día 6 de mayo de 2004, adoptó el siguiente acuerdo:

“El Secretario procede a explicar a la Corporación que Don... presentó un escrito con entrada en el registro del Ayuntamiento el día 4 de noviembre de 2003, en el que solicitaba la urbanización del acceso comprendido entre el casco urbano y la parcela nº 453. Que dicha cuestión se trató en la sesión ordinaria de noviembre de dos mil tres, acordándose estudiar el caso sin notificar nada al interesado...

El Pleno tras hacerse cargo de la situación, por unanimidad de los presentes acuerda:

- 1) Manifestar su deseo de atender la solicitud presentada por Don... el día cuatro de noviembre de dos mil cuatro.
- 2) Asumir la urbanización del acceso comprendido entre el casco urbano y la parcela nº 453, siempre y cuando exista capacidad económica para ello.
- 3) Notificar el presente acuerdo al interesado”.

Segundo.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, por sentencia de 14 de abril de 2011, estimó el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de don... contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número dos de Pamplona, de 14 de enero de 2001 y, revocándola, estimó el recurso interpuesto por el apelante frente a la inactividad del Ayuntamiento de Pueyo, “declarando el derecho que asiste a dicha parte a que sea ejecutado el acuerdo de 6 de mayo de 2004 en las obras de urbanización a que hace referencia”; esto es, la urbanización del acceso comprendido entre

lo que se denomina casco urbano y la parcela catastral 453 en la que según esta misma sentencia se encuentra ubicada la vivienda de don...

Tras señalarse en el fundamento de derecho cuarto de esta sentencia que se estaba ante un acto firme del Ayuntamiento de Pueyo que no había sido ejecutado y que debía ser ejecutado, añadió: “Si la administración entendiera que el acto o acuerdo emitido es nulo o lesivo, acuda en su caso al procedimiento de revisión de actos en vía administrativa. Título VII Capítulo I y arts. 102 y ss de la citada Ley 30/92. Pero de lo que se deduce y consta en las actuaciones viene vinculado en su acuerdo firme”.

Tercero.- En el informe de la Secretaría del Ayuntamiento de Pueyo de 12 de agosto de 2011 se señaló, respecto de la posible revisión de oficio del acuerdo municipal confirmado por la Sentencia anterior, lo siguiente:

“No se observa causa de nulidad, sino únicamente de anulabilidad, por lo que se habría pasado el plazo de 4 años para proceder a la revisión de oficio, dado que el acuerdo se adoptó en 2004.

Sin embargo, parece que al anterior Alcalde de Pueyo, D..., en Administración Local le dijeron que instase la revisión de oficio porque la ejecución de semejante acuerdo podía sentar un precedente peligroso.

La única causa de nulidad que podría barajarse es dar derechos a quien no cumple los requisitos para ello (p.ej. otorgar una plaza de letrado a quien no es licenciado), pero cuando se trata de un acto gracioso de subvención, ayuda económica, sin haber pedido requisitos, el supuesto de hecho se escaparía de esta causa.

Otra causa de nulidad a barajar sería el acuerdo ilegal, pero tampoco acaba de encajar, porque el Ayuntamiento puede dar ayudas económicas y hacer obras que considere de utilidad pública aunque, en principio, debiera acometer un particular.”

Cuarto.- En nuevo informe de la Secretaría del Ayuntamiento de 19 de septiembre de 2011 se completa el anterior y se precisa que “en una primera

aproximación, no se observa causa de nulidad, sino únicamente de anulabilidad”. Sin embargo, “se hace una aproximación más elaborada en busca de vicios de nulidad” y se terminan contemplando las siguientes causas de nulidad:

“(Art. 62.2 LRJAPPAC 30/1992) Por tratarse de un acto administrativo (acuerdo plenario) que vulnera la LFOTU (art. 98), la cual impone al particular la obligación de costearse su calle. Sin embargo, el ordenamiento jurídico general da al Ayuntamiento la facultad de conceder ayudas económicas y hacer obras que considere de utilidad pública aunque, en principio, debiera acometer un particular.”

“(Art. 62.1f LRJAPPAC 30/1992) Por tratarse de un acto contrario al ordenamiento jurídico que conceda derechos a un particular que carezca de los requisitos esenciales para adquirirlos. Sería el caso p.ej. de otorgar una plaza de letrado a quien no es licenciado. Pero cuando se trata de un acto gracioso de subvención, ayuda económica, sin haber pedido requisitos, el supuesto de hecho se escaparía de esta causa.”

Quinto.- Solicitado informe al Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, con fecha de 21 de septiembre de 2011, se informa por parte del Jefe de la Sección de Régimen Local lo siguiente:

“De todas las causas de nulidad de pleno derecho recogidas en el artículo 62.1, la única que pudiera ser aplicable al caso que nos ocupa es la prevista en su apartado g) a cuyo tenor son nulos de pleno derecho, “cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal”.

Según se desprende del relato fáctico de los referidos fallos judiciales, el Plan Municipal de Pueyo sitúa la parcela 453, propiedad de don... en suelo urbano consolidado, por lo que resulta de aplicación el artículo 98.1 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU), a cuyo tenor los propietarios de suelo

urbano consolidado tienen el deber de costear y en su caso ejecutar la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar.

La obligación que la LFOTU impone al propietario del suelo, se configura como un deber inexcusable que este debe asumir necesariamente, no como una simple opción susceptible de ser negociada con la entidad local interesada.

A este respecto el apartado 4 del artículo 23 de la LFOTU dispone que serán nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios urbanísticos que contravengan, infrinjan o defrauden objetivamente en cualquier forma normas imperativas legales o reglamentarias, incluidas las de planeamiento territorial o urbanístico.

Aun cuando el instrumento utilizado por el Ayuntamiento de Pueyo, para asumir la obligación de urbanizar el suelo urbano consolidado propiedad de don..., no se articula propiamente a través de un convenio urbanístico, en opinión de quien suscribe, el punto “2.3” del acuerdo plenario de 6 de mayo de 2004, si pudiera ser considerado como una estipulación que contraviene, infringe o defrauda el contenido, tanto del artículo 98.1 de la LFOTU, como el Plan Municipal de Pueyo, y por tanto susceptible de ser declarado nulo de pleno derecho.”

Sexto.- Por resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pueyo de 24 de septiembre de 2011 se resolvió “incoar expediente de revisión de oficio del acuerdo plenario de 6/05/2004” “por contravenir la LFOTU” y más concretamente lo dispuesto por su artículo 98. En la misma resolución se precisó que el órgano competente para la resolución del expediente era el Pleno del Ayuntamiento, se suspendió la ejecutividad del acuerdo revisado hasta la terminación del expediente, se dio trámite de audiencia a los interesados y se trasladó la resolución al Pleno para su ratificación en la primera sesión.

Séptimo.- Con fecha de 10 de octubre de 2011 emitió informe el arquitecto de la Oficina de Rehabilitación de Viviendas y Edificios (ORVE) de

la Comarca de Tafalla, indicándose que la parcela 453 se emplazaba en el suelo urbano consolidado, se transcribió lo dispuesto por el artículo 98 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre de 2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, LFOTU) y se concluyó que se estimaba que correspondía al titular de la parcela “la cesión de los terrenos necesarios según el Plan y costear, al menos, las obras de urbanización correspondientes al vial de acceso hasta la conexión con el vial urbanizado en todo el frente de la parcela”.

Octavo.- Mediante escrito de fecha 25 de octubre de 2011, don... formuló alegaciones en el expediente, en las que indicó que tenía derecho a que se le asfaltase el camino porque así lo acordó el propio Ayuntamiento, que no cumplía con las obligaciones legalmente asumidas a pesar de lo resuelto por la Justicia, que ese vial servía de acceso a otras edificaciones y que al tratarse de un suelo urbano consolidado era de aplicación lo dispuesto por el artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local y no el artículo 98 de la LFOTU, que contemplaba un supuesto distinto. Terminaba solicitando el archivo del expediente y el cumplimiento de la resolución judicial.

Noveno.- Con fecha de 14 de diciembre de 2011, las alegaciones formuladas fueron informadas por la Secretaría del Ayuntamiento. Con esa misma fecha, y según se acordó en sesión plenaria de 21 de septiembre de 2011, se formuló la propuesta de resolución del expediente, entendiendo que el acuerdo de 6 de mayo de 2004 era nulo “por contravenir el art. 98 de la LFOTU, siendo disposición legal de aplicación (art. 62.1.g y 62.2 LRJAPPAC 30/1992)”.

Por resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pueyo de esa misma fecha, se desestimaron las alegaciones presentadas por el señor..., se remitió la propuesta de resolución y resto del expediente al Consejo de Navarra y se acordó la interrupción del plazo de tramitación del expediente hasta que el Consejo de Navarra remitiera su informe al respecto.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Puyo, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Puyo de 6 de mayo de 2004 por el que se acuerda la urbanización del acceso comprendido entre el casco urbano y la parcela 453.

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” [artículo 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, 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 los antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Puyo del acuerdo plenario de 6 de mayo de 2004 de asunción por parte del Ayuntamiento de la

urbanización del vial comprendido entre el casco urbano y una parcela situada en el suelo urbano consolidado de esa localidad.

Respecto de la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos adoptados por las entidades locales, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, 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, 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, la normativa de aplicación respecto del procedimiento es 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 iniciativa propia o a solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1).

En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado adecuadamente, ya que la entidad local consultante acordó la iniciación del procedimiento correspondiente, en el que se ha dado audiencia al interesado en el acto objeto de revisión y se ha elevado a este Consejo, tras los informes pertinentes, una propuesta de resolución favorable a la declaración de nulidad del acuerdo revisado.

La propuesta de resolución que obra en el expediente remitido a este Consejo concluye que procede declarar la nulidad del acuerdo municipal de 6 de mayo de 2004 “por contravenir el art. 98 de la LFOTU, siendo disposición legal de aplicación (art. 62.1.g y 62.2 LRJAPPAC 30/1992)”.

Al mismo apartado g) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC se refiere el informe del Jefe de la Sección de Régimen Local de 21 de septiembre de 2011, con cita de los artículos 23.4 y 98 de la LFOTU.

No se refirieron, sin embargo, a tales supuestos de nulidad los informes de Secretaría de 12 de agosto de 2011 (no observó causa de nulidad) y de 19 de septiembre de 2011, que en una “aproximación más elaborada en busca de vicios de nulidad” consideró que sí concurrían las causas del artículo 62.2 de la LRJ-PAC (por vulneración del artículo 98 de la LFOTU) y del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Procede recordar, antes de entrar en el examen de la cuestión de fondo, la excepcionalidad de la configuración legal de la nulidad de pleno derecho, lo que obliga a este Consejo a mantener una interpretación restrictiva en la aplicación de los supuestos que comportan tan grave sanción. Como hemos señalado en dictámenes anteriores (por todos, dictamen 23/2008, de 26 de junio), “la nulidad de pleno derecho se configura

legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso. Así pues, la potestad de revisión de oficio de los actos propios tiene carácter excepcional y requiere, por ello, una ponderación estricta del vicio considerado”.

Dicho esto, precisaremos que nos encontramos, como señalan los informes del Jefe de la Sección de Régimen Local del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior de 21 de septiembre de 2011, y del arquitecto de la ORVE de la Comarca de Tafalla de 10 de octubre de 2011, ante un suelo urbano consolidado, en el que se levanta una vivienda, y que habrá que entender que tiene tal carácter por encontrarse en alguna de las situaciones a las que se refieren los apartados a), b) y e) del artículo 92.1 de la LFOTU; esto es, porque forma parte de una trama urbana dotada de urbanización idónea que confiere a la parcela la condición de solar, porque puede integrarse en esa trama por contar con una urbanización que únicamente requiere ser completada mediante obras accesorias a las de edificación o mediante una regularización de alineaciones que no supere el 10% de la superficie total de la finca, o porque ya ha sido urbanizada en ejecución del planeamiento.

Para los propietarios del suelo urbano consolidado, los únicos deberes que se establecen en el artículo 98.1 de la LFOTU son los de costear y ejecutar la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar, si aún no la tuvieren -y que sólo pueden estar constituidas por esas obras accesorias a la edificación y por la regularización de alineaciones a las que acabamos de referirnos-, la de edificar y la de destinar la edificación a los usos previstos. La imposición de cualquier otro deber resultaría contraria a lo dispuesto por el precepto legal.

Por su parte, el artículo 23.4 de la misma LFOTU sanciona con la nulidad de pleno derecho a aquellas las estipulaciones de los convenios urbanísticos que contravengan, infrinjan o defrauden normas imperativas legales o reglamentarias.

Así las cosas, ¿se puede sostener válidamente que el acuerdo municipal de 6 de mayo de 2004 es nulo de pleno derecho?

Hemos de considerar si, a la vista de la normativa urbanística de aplicación, a la que nos hemos referido, la asunción por parte del Ayuntamiento de la urbanización del vial de unión entre el casco urbano y la parcela del señor..., resulta nula de pleno derecho.

La respuesta sólo puede ser negativa. No nos encontramos ante un acuerdo viciado de nulidad radical.

El artículo 98.1 de la LFOTU ni aparece vulnerado por el acuerdo municipal de 6 de mayo de 2004, ni contiene una sanción de nulidad de pleno derecho. Y no resulta posible la aplicación del artículo 23.4 de la LFOTU, referido a los convenios urbanísticos, porque no existe convenio urbanístico alguno, ni asunción voluntaria por el propietario de ninguna obligación de urbanizar. Consecuentemente, no puede resultar de aplicación la causa de nulidad del artículo 62.1.g) de la LRJ-PAC.

Tampoco cabe entender que nos encontremos -artículo 62.2 de la LRJ-PAC- ante una disposición general de ningún tipo, sino ante un acto administrativo, razón por la cual no procede la invocación de esa causa de nulidad.

A mayor abundamiento, tampoco cabe invocar la causa del artículo 62.1.f), referida en el informe de Secretaría de 19 de septiembre de 2011, ya que no se adquiere por parte del titular de la parcela ningún derecho o facultad con relación a los cuales se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pueyo de 6 de mayo de 2004.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.