

Expediente: 53/2011

Objeto: Revisión de oficio del acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua, de 2 de agosto de 2004, sobre proyecto de reparcelación de la UE....

Dictamen: 11/2012, de 12 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de marzo de 2012,

el Consejo de Navarra, integrado 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 Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 29 de diciembre de 2011, traslada, conforme a lo dispuesto en el artículo 16.1 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 emisión de dictamen preceptivo de este Consejo, formulada por el Pleno del Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua, en relación con la revisión de oficio del acuerdo de su Comisión de Gobierno de 4 de agosto de 2004, por el que se aprobó definitivamente el proyecto de reparcelación de la UE

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua se acompaña el expediente administrativo que documenta el procedimiento tramitado y la propuesta de declaración de nulidad del acuerdo por el que se aprobó definitivamente el proyecto de reparcelación

referenciado y de los actos administrativos dictados con posterioridad, en los términos indicados en el informe emitido por la Secretaría del Ayuntamiento.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes para la resolución de la cuestión planteada:

Primero.- El 28 de febrero de 2003 don ... solicita licencia de obra para la construcción de una vivienda unifamiliar sobre parcela de 757 m² situada en la UE ..., acompañando el correspondiente proyecto técnico.

Segundo.- Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua 278/2003, de 16 de abril, se requiere al solicitante de la licencia para que, con carácter previo a la concesión de la licencia y en cumplimiento de lo establecido en la normativa particular de la unidad UE ... del Plan Municipal de la localidad, presente proyecto de reparcelación.

Tercero.- El 6 de noviembre de 2003 se presenta el proyecto de reparcelación requerido, que es informado por el arquitecto asesor del Ayuntamiento. En dicho informe, de 11 de noviembre de 2003, se indica que el documento propone la modificación del sistema de gestión que pasa de cooperación a compensación, incorpora una descripción clara de la unidad reparcelable con el señalamiento de las parcelas aportadas y de las resultantes que “de forma resumida quedaría que de la superficie de la unidad de 793,40 m², 66,20 m² son del camino de Erburua y el resto de propiedad particular en dos fincas catastrales, parcelas ... y ... del polígono 3, propiedad de El camino, por tratarse de suelo urbano, no genera aprovechamiento para el Ayuntamiento de Alsasua. Como parcelas resultantes queda una parcela edificable de 416,40 m² y el resto, es decir, 377,00 m² de viario y espacio público, que debe ser urbanizado con cargo al propietario de la unidad”.

Cuarto.- Mediante acuerdo de la Comisión de Gobierno de 15 de diciembre de 2003 se informó favorablemente el cambio de sistema de cooperación a compensación, indicando que, dado que se trata de un único

propietario, se plantea la posibilidad de utilizar el sistema de reparcelación voluntaria. En lo referente a la urbanización de la unidad, la Comisión de Gobierno considera que lo adecuado es que el propietario entregue al Ayuntamiento el valor previsto de las obras de urbanización necesarias y quede liberado de las mismas de manera que cuando se desarrolle el Sector colindante, la parte correspondiente de la UE ... la asuma el Ayuntamiento.

Quinto.- El 15 de enero de 2004 el interesado presenta documentación anexa conteniendo una propuesta de valoración económica sustitutiva de la cesión del aprovechamiento municipal y de los costes de urbanización imputables a la unidad. La Comisión de Urbanismo celebrada el 18 de febrero de 2004, teniendo en cuenta el informe del arquitecto asesor, aprobó la cuantificación de las compensaciones económicas por aprovechamiento urbanístico y obras de urbanización y acordó, igualmente, la concesión de licencia de obras hasta cota cero para el proyecto de ejecución de vivienda unifamiliar anteriormente solicitada.

Sexto.- El 19 de abril de 2004 la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, teniendo en cuenta el contenido de los informes del arquitecto asesor de 3 de marzo y del Secretario de 16 de abril manifestando la conveniencia de que el desarrollo de la unidad se realice mediante reparcelación voluntaria, aprobó inicialmente el proyecto de reparcelación y el convenio urbanístico de la UE ..., abriendo un periodo de información pública mediante anuncio insertado en el Boletín Oficial de Navarra, diarios editados en Navarra y exposición en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

Séptimo.- El 9 de junio de 2004 tiene entrada en el Registro municipal la alegación formulada por don ..., doña ... y don ... manifestando que en la UE ..., en la que se ha comenzado a construir una vivienda, se encuentra incluida parte de una finca de su propiedad (parcela ...del polígono 3), concretamente el camino de acceso a su vivienda que se encuentra debidamente asfaltado y deslindado con piedras desde hace más de 20 años. Acompañan a la alegación fotocopia del plano de la UE ... indicando el lindero en que se incluye el camino, copia del informe pericial de deslinde de tres fincas de 15 de septiembre de 2000 y copia de la escritura otorgada

ante el Notario de Alsasua el 12 de febrero de 1979. Los alegantes solicitan que se efectúen, tanto en la UE ... como en el catastro, las correcciones precisas para que el camino que consideran de su propiedad se incluya dentro de la parcela ...del polígono 3.

Octavo.- El 28 de junio de 2004 don ..., al que se había dado traslado de las alegaciones formuladas a la aprobación inicial del proyecto de reparcelación, presentó escrito indicando que el proyecto de reparcelación de la UE ... se ajusta plenamente al ámbito de actuación definido por el planeamiento que ejecuta y que se corresponde con las parcelas ... y ... de las que el firmante es propietario único, según se desprende de la documentación aportada así como de la obrante en los archivos municipales, en concreto, en el Catastro vigente. Añade que el informe pericial aportado por los alegantes, tal y como reconoce su autor en informe que se acompaña, era una propuesta técnica para que los afectados la estudiaran y dieran su conformidad con el fin de preparar el acta de deslinde, cosa que finalmente no sucedió ya que ninguno de ellos se puso en contacto para comunicar su conformidad. Termina su escrito indicando que el trámite administrativo abierto con ocasión del expediente reparcelatorio no resulta cauce legalmente procedente para dilucidar cuestiones que exceden del ámbito urbanístico y no ser la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento órgano competente para la resolución de las cuestiones de la naturaleza pretendida, por lo que solicita la desestimación de las alegaciones formuladas y la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación en tramitación.

Noveno.- La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua, mediante acuerdo de 2 de agosto de 2004, con apoyo en el informe emitido el 30 de julio de 2004 por el Secretario de la Corporación, procedió a desestimar las alegaciones formuladas y a aprobar definitivamente el proyecto de reparcelación voluntaria de la UE ..., tras indicar que "si bien en las escrituras aportadas por los alegantes se hace mención a la existencia de un camino, ni en el Catastro antiguo, ni en las actuales cédulas parcelarias de las fincas en cuestión se encuentra ningún camino en la zona señalada. De hecho, en el Catastro actual aparecen

reflejados más metros que los que figuraban originariamente en el Catastro antiguo, tanto en las parcelas del Sr. ... como en las de los alegantes. En todo caso, se trataría de una cuestión que ambos propietarios deberían resolver mediante el oportuno deslinde y, en su caso, ante los tribunales del orden civil”.

Décimo.- Tras presentar, el 8 de septiembre de 2004, Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación incorporando las correcciones exigidas por los informes del arquitecto municipal, don ... solicita licencia definitiva de obras que, tras justificar el cumplimiento de las obligaciones de pago de las cantidades compensatorias por el aprovechamiento de cesión municipal y costes estimados de obra de urbanización, fue concedida mediante Resolución del Concejal Delegado de Urbanismo de 4 de octubre de 2004.

Undécimo.- El 13 de diciembre de 2004 se presenta por don ... documentación técnica (informe, planos y listado de coordenadas UTM) a efectos de aprobación de la medición y replanteo sobre el terreno de la delimitación de la parcela edificable resultante de la reparcelación de la UE ... que, tras informe favorable del arquitecto asesor municipal, es aprobada mediante Resolución del Concejal Delegado de Urbanismo de 3 de marzo de 2005.

Duodécimo.- Con fecha de 9 de diciembre de 2005 se presenta escrito de solicitud de inicio de expediente de revisión del acuerdo de aprobación definitiva de la Reparcelación voluntaria de la UE ..., suscrito conjuntamente por don ..., doña ..., don ... y don ..., al que acompañan información de la hoja catastral, plano y fotografía aérea del Catastro anterior a la nueva implantación realizada en 1986, cédula actual de la parcela ... en la que se ven las parcelas colindantes, notas simples de la finca ..., inscrita al Tomo ..., Libro ... del Registro de la Propiedad nº 3 de Pamplona, que se corresponde con la parcela ... del Catastro, Acta de presencia otorgada el 24 de noviembre de 2004 por el Notario de Alsasua, sobre situación del camino existente en la Calle ... le informes periciales del Ingeniero Técnico en Topografía, don ... y del Ingeniero Técnico Agrícola, don

En dicho escrito, tras describir las fincas registrales propiedad de los comparecientes, su historia, evolución y correspondencias catastrales, consideran que en el proyecto de reparcelación voluntaria de la UE ..., promovido por don ... y en el que se incluía la parcela registral de su propiedad, al describir las parcelas aportadas se atribuye indebidamente una superficie de 615,49 m², es decir, 95,49 m² más que la superficie con la que contaba. Consideran que de la documentación aportada se permite constatar que en dicha reparcelación se han incluido como propias del promotor del expediente superficies que les pertenecen (una franja al norte que pertenece al Sr. ... y otra, al sur, que se corresponde prácticamente con el camino de acceso a la vivienda cuya propiedad pertenece al Sr. ... y a su esposa), dando como resultado un proyecto de reparcelación que ha afectado a sus propiedades, tramitándose como proyecto de reparcelación voluntaria de propietario único, sin que ellos hayan sido parte del mismo. Añaden que el error en la configuración de la parcela ... en el actual Catastro no posibilita que un instrumento como la reparcelación que debe operar con superficies reales y, por tanto, con superficies registrales, pueda tramitarse sin contar con los propietarios afectados cuando éste es un requisito esencial. Por todo ello, con invocación de lo establecido en el artículo 62.1.e) y f), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJ-PAC), estiman que el proyecto de reparcelación de la UE ... está afectado de nulidad radical al haberse excluido de su intervención a los comparecientes, lo que implica que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y, por otra parte, se pretende la adquisición de un derecho de propiedad sobre unas superficies de suelo que no corresponden al promotor del proyecto de reparcelación.

Decimotercero.- El 4 de enero de 2006, en contestación al traslado del escrito de solicitud de inicio de tramitación del expediente de revisión de oficio, don ... presenta escrito de oposición invocando que los solicitantes inciden en las mismas consideraciones que ya expusieron en su escrito de alegaciones al proyecto de reparcelación y que fueron rechazadas por el acuerdo de la Comisión de Gobierno de 2 de agosto de 2004 aprobatorio del proyecto de reparcelación. Añade que las pretensiones de los firmantes no

pueden ser acogidas por el Ayuntamiento dado que el objeto de la controversia es de naturaleza civil, siendo competentes los Juzgados de Primera Instancia para su resolución. Por último, tras indicar que existe un exceso de cabida en las parcelas de los reclamantes, considera recomendable una actuación de deslinde, en jurisdicción voluntaria, que preserve los derechos de ambas partes.

Decimocuarto.- El 14 de marzo de 2006 emite informe el Secretario municipal, manifestando lo siguiente:

- a) Al momento de la aprobación inicial del proyecto de reparcelación únicamente constaba como propietario incluido en el ámbito de la unidad el Sr. ..., razón por la que, al tratarse de una unidad de ejecución de propietario único, se siguió el sistema de reparcelación voluntaria de conformidad con el artículo 167.1 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en lo sucesivo, LFOTU), por lo que no cabe entender que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.
- b) Los solicitantes de la revisión entienden que la diferencia de superficie entre el título inicial inscrito en el Registro de la Propiedad (520 m²) y la reconocida en la cédula de la parcela ... (615 m²), coincide con la superficie del camino de acceso a su vivienda que consideran erróneamente incluido dentro de la parcela
- c) Tras cita literal del artículo 103 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante, RGU), entiende que “lo que se discute no es tanto la superficie de la parcela ..., cuanto la titularidad del camino ubicado según Catastro en la misma. Es decir, no se trata de resolver la discordancia existente entre la superficie registral y catastral, sino de determinar la titularidad del camino que se halla ubicado dentro de dicha parcela...”. Los informes periciales aportados no cuentan con la conformidad de todos los afectados

“al no haberse producido esa conformidad de los interesados, el deslinde no quedó resuelto en el expediente de reparcelación. En consecuencia, tratándose de un tema de propiedad, habrán de ser los tribunales ordinarios y no el Ayuntamiento quienes fijen la titularidad del camino en cuestión y, como resultado de ello, la superficie de las parcelas”.

- d) A continuación analiza la normativa reguladora de la revisión de oficio en sus aspectos procedimental y sustantivo indicando que el órgano competente para la revisión de oficio puede acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas sin necesidad de recabar dictamen de este Consejo de Navarra, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 de la LRJ-PAC o carezcan manifiestamente de fundamento, considerando -a la vista de las consideraciones antes expuestas- que procede la inadmisión al no concurrir ninguna de las causas de nulidad invocadas. En concreto, considera que no procede la causa del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC “por cuanto la desestimación de las alegaciones y aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación fue oportunamente notificado a todos los interesados” y respecto a la causa invocada del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC “ya que las cuestiones relativas a la propiedad han de ser resueltas por los tribunales ordinarios”.

Decimoquinto.- El Pleno del Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua en sesión celebrada el 31 de marzo de 2006, transcribiendo las consideraciones contenidas en el informe del Secretario, acordó inadmitir a trámite la solicitud de revisión del acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación de la UE

Contra dicho acuerdo, don ..., doña ... y don ..., interpusieron recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 2, de Pamplona, que fue resuelto mediante sentencia 219/2008, de 1 de septiembre. La citada sentencia, tras indicar, entre otras consideraciones, que “parece claro que el procedimiento de revisión de oficio debería haberse

admitido a trámite, con lo que ello conlleva, entre otras cosas el dictamen del Consejo de Navarra, que en un caso como éste resultaría verdaderamente ilustrativo...”, declara que “procede la estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto, si bien su consecuencia, como ya se ha dicho anteriormente, será la de declarar la procedencia de la admisión de la solicitud de revisión de oficio instada, a fin de resolver en el curso de dicho procedimiento, pero no la resolución definitiva del fondo del asunto planteado”.

Contra la citada sentencia se interpuso, por la representación procesal de don ..., recurso de apelación (rollo nº 249/2008) que fue resuelto por sentencia 393/2011, de 14 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, confirmando íntegramente la sentencia de instancia.

Decimosexto.- El Pleno del Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua, mediante acuerdo de 10 de octubre de 2011, teniendo en consideración el informe emitido por el Secretario de la Corporación en relación con la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (anteriormente referenciada), acordó iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de la Comisión de Gobierno de 2 de agosto de 2004, por el que se aprobó definitivamente el proyecto de reparcelación de la UE ..., dando traslado de dicho acuerdo a los interesados para que pudieran formular cuantas alegaciones estimasen oportunas para la defensa de sus intereses.

Decimoséptimo.- El 4 de noviembre de 2011 presentan alegaciones, mediante escrito conjunto, don ..., doña ..., don ... y doña De su escrito conviene reseñar las siguientes consideraciones:

- a) Reiteran nuevamente el origen, evolución y concordancias de las fincas registrales y el Catastro municipal. En tal sentido, indican que a don ... y a su esposa doña ...; a don ... y a su esposa doña ... y a doña ..., les pertenecía por terceras partes la finca inscrita en el Registro de la Propiedad nº 3 de Pamplona, con el número ..., que tenía una superficie registral de 1.380 m²; finca que se

correspondía con las parcelas ... y ... del polígono 15 del Catastro antiguo. De dicha finca se segregaron dos porciones de 341,68 m² y 683,36 m² (fincas registrales ... y ..., respectivamente) quedando el resto inscrito en la finca matriz (finca ...) con una superficie de 354,96 m², con destino a futura calle. La finca ... se adjudicó a don ... y esposa y la finca ... a don ... y esposa. Sobre la finca ... se construyó un edificio con dos viviendas y para su acceso se construyó, por terreno propio, un camino pavimentado y perfectamente delimitado. Las tres fincas registrales anteriormente indicadas se corresponden con la actual parcela ...del polígono 3 del Catastro. Además, don ... es propietario de la finca registral núm. ..., con una superficie de 1.800 m², que se corresponde con la antigua parcela ...3 del polígono 15, hoy parcela ... del polígono 3.

Por su parte, don ... es propietario de la finca registral núm. ..., colindante con la ..., que fue adquirida por su padre en el año 1987, fecha posterior a la construcción del camino de acceso a la vivienda sita en la finca registral La superficie de la finca adquirida por el padre del Sr. ... ascendía a 520 m² que resultaba coincidente con la que el Catastro antiguo asignaba a la parcela ... del polígono 15.

- b) Al confeccionar el Catastro de 1986, sin consultar a los comparecientes, se incluyó sin ninguna justificación una franja de terreno de la finca registral ..., propiedad de don ... y esposa, dentro de la parcela ... del polígono 3, restándosela a la parcela ...que es a la que debía pertenecer. De esta forma, dicen los alegantes, en los datos virtuales de Catastro, por arte de magia del error catastral, la finca del Sr. ... pasa a tener 95,49 m² más, que coincide prácticamente con la franja de 81,56 m² que se le quita a la parcela del matrimonio
- c) El Plan Municipal de Alsasua, dicen los alegantes, incluyen estos terrenos en tres unidades o ámbitos con regímenes jurídicos

diferentes que deben dar lugar a instrumentos de ejecución distintos. El suelo de los matrimonios ... y ... (fincas registrales ..., ... y ...) está incluido dentro del suelo urbano consolidado de la U.C.2 "...i". El suelo del Sr. ..., junto con otro del Ayuntamiento, en la UE ..., como suelo urbano no consolidado y, por último, el suelo de don ..., junto con otras tres parcelas, en la UE 18 "... de suelo urbano no consolidado. Sin embargo, la actuación del Sr. ... por medio de su propuesta de reparcelación ha conllevado que suelo de tres unidades diferentes se hayan reparcelado en una sola y por un procedimiento totalmente irregular. Si el Ayuntamiento hubiera comprobado los hechos alegados al acuerdo de aprobación inicial del proyecto de reparcelación se hubiera evitado los graves efectos que ha causado y tener que tramitar el presente expediente de revisión.

- d) La situación actual ha culminado con el levantamiento de una tapia de obra mediante la cual se cercena, apropiándose de él, el camino que da acceso a las viviendas del matrimonio ... y de doña La consecuencia, entienden los alegantes, es clara: si el proyecto de reparcelación resulta nulo, lo serán también los actos que se hayan dictado en su desarrollo y ejecución y, por tanto, la licencia que el Ayuntamiento hubiera podido dar para construir la cerca; cerca que cierra el camino construido hace muchos años y que es el único acceso a los domicilios de los alegantes.
- e) Entienden que el proyecto de reparcelación de la UE ... debe ser declarado nulo de pleno derecho por incumplimiento de las determinaciones del planeamiento en cuanto al sistema de actuación. El sistema de actuación previsto por el Plan Municipal es el de cooperación, sin embargo, el proyecto aprobado se define como "reparcelación voluntaria". Para que pudiera tramitarse como reparcelación voluntaria sería necesario que todos los propietarios de terrenos estuvieran conformes con ello, o que todo el terreno perteneciera a un único propietario. Dado

que no concurre ninguna de las dos circunstancias, el proyecto de reparcelación debe ser declarado nulo de pleno derecho.

- f) Consideran que el proyecto de reparcelación incurre en “nulidad por incumplimiento de las disposiciones legales” ya que se pretende cambiar el sistema de actuación y sin embargo ninguna tramitación al efecto lleva a cabo el Ayuntamiento. Además, se pretendía el cambio de sistema de cooperación a compensación pero se acaba aprobando como reparcelación voluntaria y, por último, indican que en el proyecto aprobado se dice que la gestión se regula por un convenio con el Ayuntamiento del que no se tiene ningún conocimiento.

- g) Se estima que igualmente existe “nulidad por infracción de las determinaciones legales y del planeamiento por parte del Ayuntamiento, al tramitar y aprobar el proyecto de reparcelación presentado por don ...”. Consideran que el proyecto de reparcelación no puede modificar determinaciones del planeamiento y que es “notorio” que el Plan Municipal quiso incluir dentro de la UE ... los terrenos de la finca registral ...que se correspondían con la parcela 249 del polígono 15 y actual parcela ... del polígono 3, aunque su delimitación gráfica era errónea. El planeamiento para nada preveía incluir en la citada unidad terrenos de los alegantes que se incluían en otros ámbitos (UC.2 y UE.18). No cabe, por la vía de los hechos y acogiéndose a un error catastral, afectar a otros terrenos que no están incluidos en la unidad a reparcelar. El Catastro es un mero registro fiscal que no puede ser tomado como elemento definidor de los ámbitos físicos de las parcelas olvidando los títulos de propiedad y la realidad física. El artículo 103 del RGU obliga a exhibir los títulos, cosa que no hizo el promotor del expediente y el Ayuntamiento olvidó que en caso de discordancia entre los títulos y la realidad de las fincas prevalece ésta sobre aquellos (art. 103 RGU). El Ayuntamiento debió comprobar la realidad física cuando se formularon las alegaciones a la aprobación

inicial. Tanto los títulos, como la realidad física y los informes técnicos que en su momento se aportaron (informes del perito Sr. ...) ponían de manifiesto la existencia de un error en la configuración de las parcelas ...y ... del polígono 3. No cabe admitir que el Ayuntamiento pretenda “escaparse” del problema que él ha creado diciendo que es una cuestión entre particulares a resolver por la vía civil.

Se estima que las sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, antes citadas, han rebatido tal planteamiento y, además, citan diferentes pronunciamientos judiciales en apoyo de su interpretación. El Ayuntamiento debe resolver el problema que ha creado por una errónea definición catastral y una más notoria e ilegal tramitación de un proyecto de reparcelación.

- h) Por último, consideran que la nulidad del proyecto de reparcelación deberá conllevar la de aquellas actuaciones y actos administrativos derivados del mismo, en especial la anulación de las actuaciones de cierre con la consecuencia de la reposición de los terrenos y límites al momento anterior a la aprobación del proyecto de reparcelación que sólo podrá afectar a los terrenos propiedad del Sr. ... y del Ayuntamiento, pero no a terrenos de los comparecientes.
- i) Con base en tales consideraciones terminan solicitando: 1) la nulidad del proyecto de reparcelación, 2) la anulación de las resoluciones que se hubieran dictado en virtud y como consecuencia del proyecto de reparcelación, señalando, a tal efecto, y sin perjuicio de otras, la licencia de obras (si fue otorgada) para el cierre de la parcela reponiendo o mandando reponer la realidad a la situación previa al proyecto de reparcelación y, en su caso, a la concesión de la licencia; y 3) la anulación de la delimitación gráfica en cuanto a lindes y

superficies de las nuevas parcelas catastrales (... y ... del polígono 3) resultantes tras la reparcelación, estableciendo para las mismas los límites coherentes con la realidad física anterior al proyecto de reparcelación y con el catastro anterior conforme con la descripción de su parcela 249 del polígono 15.

Decimoctavo.- Con fecha 7 de noviembre de 2011 presenta escrito de manifestaciones don ... en el que expone:

- a) Que se ratifica en el escrito presentado el 27 de diciembre de 2009 dando contestación a la solicitud de inicio del expediente de revisión.
- b) Entiende que, en virtud de las sentencias judiciales, deberá iniciarse el procedimiento de revisión, pero que no existe en el Catastro evidencia alguna del camino en el que los alegantes fundamentan la revisión, por lo que deberá ser nuevamente desestimada al ser cuestión propia de la jurisdicción civil.
- c) Manifiesta su disposición a acudir a cualquier reunión municipal en la que se vaya a tratar el asunto y dice estar interesado en aportar cualquier tipo de informe técnico sobre la titularidad, cabida y modificación de sus fincas a través del tiempo.

Decimonoveno.- El 29 de noviembre de 2011 emite informe el Secretario municipal. De su contenido conviene resaltar los siguientes extremos referentes al fondo del asunto:

- a) El sistema de actuación seguido para la ejecución de la UE ... fue el de reparcelación voluntaria conforme con lo dispuesto por el artículo 167 de la LFOTU que permite, en los casos de propietario único o cuando todos los propietarios estén de acuerdo, sustituir el sistema de actuación previsto (cooperación o compensación) por la reparcelación voluntaria, sin necesidad de declaración o procedimiento alguno. Además, el procedimiento seguido para la aprobación del proyecto de reparcelación fue el

que con carácter general, por remisión del artículo 151.1 de la LFOTU, establece el artículo 76 del citado texto legal para todo proyecto de reparcelación, con independencia del sistema de actuación utilizado.

- b) De la documentación presentada por el Sr. ... para la tramitación del proyecto de reparcelación se derivaba que las parcelas afectadas pertenecían al propio promotor y al Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua. Por lo tanto, en el momento de la aprobación inicial, nada cabía objetar al cambio directo de sistema de actuación ante la conformidad de los afectados.
- c) Tras reconocer, conforme con la regulación de la LFOTU y del RGU que “el principio cardinal que rige la reparcelación, en materia de titularidades, es el de que los expedientes han de tramitarse con quien sea el propietario” (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2000), considera que cuando en el trámite de información pública se formularon alegaciones interesando el reconocimiento, dentro del ámbito de la unidad de ejecución, de un camino propiedad exclusiva de los alegantes, se desestimaron porque ni en el catastro antiguo, ni en las entonces vigentes cédulas parcelarias se reflejaba ningún camino y, además, se reconocía a todos los afectados más metros de superficie que los que originalmente constaban en el catastro antiguo.
- d) Con apoyo en el contenido del artículo 103 del RGU, entendiendo que la discrepancia manifestada se refería a titularidades y no a una discrepancia entre éstas y la realidad física, el Ayuntamiento deriva su resolución a la jurisdicción civil ya que (STS de 6 de julio de 1999) no es función de la Administración decidir la persona que resulte titular de terrenos comprendidos en la unidad de actuación, pronunciamiento que es de la exclusiva incumbencia de los tribunales civiles.

- e) Independientemente de que se comparta la invocación de los alegantes de que no era voluntad del Plan Municipal incluir sus terrenos (suelo urbano consolidado) en el ámbito de la UE ... (suelo urbano no consolidado), la realidad es que el ámbito de la reparcelación aprobada coincide plenamente con el fijado por el Plan Municipal y dentro de él se encuentra un camino que, tal y como se ha invocado, se construyó hace más de treinta años para servir de acceso a las viviendas ubicadas en la parcela ...del polígono 3, camino que, según informe pericial de don ..., por un error catastral se incluyó dentro de la parcela ..., cuando en realidad pertenece a los titulares de la parcela ...del polígono 3. De esa realidad concluye reconociendo que “no es que hubiera de haberse incluido a los solicitantes de la revisión de oficio en el ámbito del proyecto de reparcelación, sino que el ámbito de ésta -y por ende del propio Plan Municipal- debió excluir el terreno de éstos”.
- f) Tras reconocer que como consecuencia del error catastral y consiguiente errónea delimitación de la UE ..., tanto en el Plan Municipal como en el proyecto de reparcelación, se han incluido en su ámbito terrenos ajenos a la unidad, se interroga si ello determina la nulidad del proyecto de reparcelación. Para dar respuesta a tal cuestión cita el dictamen 28/2004 de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón relativo a expediente de revisión de un proyecto de reparcelación aprobado por el sistema de propietario único, en el que se olvidó incluir una pequeña porción de un camino perteneciente a un tercero que no compareció en el citado procedimiento. El órgano consultivo, tras reconocer que por muy pequeña que fuera la superficie de la finca excluida y por muy pequeña que pudiera ser la contraprestación económica compensatoria que pudiera corresponder al propietario excluido, proclama que “el procedimiento legalmente establecido para la aprobación de un proyecto reparcelatorio cuando afecta a diversos propietarios de fincas incluidas en la Unidad, no tiene absolutamente nada que

ver con el procedimiento seguido en este caso, el propio de reparcelación por el sistema de propietario único, que culminó con el acuerdo municipal de aprobación definitiva cuya revisión de oficio ahora se trata”. Por ello concluye reconociendo la nulidad de pleno derecho del proyecto de reparcelación al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

A continuación, el informe municipal analiza el supuesto tratado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 17 de julio de 2009, en el que se analizaba la solicitud de revisión de oficio de un proyecto de compensación de propietario único que había afectado a parcelas del solicitante de la revisión. La citada sentencia desestimó el motivo de nulidad al considerar que: “...consta en el expediente que el Pleno de la Corporación aprobó inicialmente el proyecto de compensación, sometiéndolo a información pública, y posteriormente, tras el trámite de alegaciones, en el que no se presentó ninguna, fue aprobado definitivamente. Tampoco se adquirieron facultades o derechos por la codemandada careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, pues consta en la Memoria del Proyecto que se trataba de propietario único (la codemandada), y el título de propiedad, sin que se hubiera planteado en esa fecha la posible existencia de otros propietarios”.

También se cita el supuesto analizado en el dictamen 160/2010, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre revisión de oficio de un proyecto de compensación tramitado sobre la base de propietario único con arreglo a la documentación presentada por la empresa promotora y que no tuvo en cuenta la existencia de otra propiedad dentro de su ámbito, privándole de la adjudicación del aprovechamiento que le correspondía. El órgano consultivo de Canarias, tras reconocer que de los informes de los servicios técnicos se ha constatado la ocupación de una determinada superficie propiedad del solicitante del expediente de revisión

que no ha podido participar en el proceso reparcelatorio ni materializar su aprovechamiento urbanístico, considera que el proyecto de reparcelación no ha seguido el procedimiento legalmente establecido que, al existir más de un propietario, exigía la constitución de una junta de compensación, en cuyo seno y con arreglo a las bases de actuación se debía redactar el proyecto de equidistribución, por lo que se incurre en el supuesto de nulidad radical contemplado por el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC. Igualmente, considera la concurrencia del vicio de nulidad establecido por el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, al haberse atribuido al único propietario comparecido un derecho urbanístico careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

- g) A continuación, el informe jurídico del Secretario municipal, trasladando al caso aquí analizado las distintas opiniones antes expuestas, entiende que no cabe considerar nula la reparcelación de la UE ... por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido ya que, conforme a lo manifestado “estos propietarios no debían haber sido incluidos en dicha unidad de ejecución e incluso, sería discutible calificar ese vicio como de nulidad absoluta, ya que sería más bien un supuesto de nulidad relativa o anulabilidad, al no poderse afirmar que se prescindió total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, toda vez que el proyecto de reparcelación fue sometido a información pública y los propietarios pudieron formular alegaciones al expediente”.
- h) Por contra, considera la concurrencia del supuesto de nulidad contemplado por el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, al entender como requisito esencial de toda reparcelación el que las adjudicaciones de las parcelas resultantes se realicen en proporción a sus respectivos derechos y este requisito esencial no se ha cumplido ya que, como consecuencia de la errónea delimitación de la unidad, se adjudicó al promotor una parcela resultante y un aprovechamiento superior al que legalmente le

hubiera correspondido con arreglo al título y a la realidad física; nulidad parcial referida al exceso de la adjudicación cuya solución sería adjudicar una nueva parcela resultante acorde con el título y la realidad física, ajustándose, igualmente, las cesiones realizadas, para lo que el Ayuntamiento deberá aprobar el correspondiente anexo o rectificación del proyecto de reparcelación. Por último, estima que la nulidad parcial será extensible a los actos administrativos otorgados con posterioridad y como consecuencia directa de dicha reparcelación, especialmente el cierre de la parcela del Sr. ... que deberá ser rectificado en la misma medida que la parcela resultante del proyecto de reparcelación.

- i) A la vista de lo anteriormente expuesto formula al Pleno del Ayuntamiento la oportuna propuesta de acuerdo.

Vigésimo.- El Pleno del Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua, en sesión celebrada el 15 de diciembre de 2011, asumiendo el informe emitido por el Sr. Secretario, acordó elevar al Consejo de Navarra la propuesta de declaración de nulidad del acuerdo de la Comisión de Gobierno de 2 de agosto de 2004, por el que se aprobó definitivamente el proyecto de reparcelación de la UE ... y de los actos administrativos dictados con posterioridad, en los términos del informe emitido por el Secretario del Ayuntamiento, suspendiendo el plazo máximo para resolver el procedimiento y notificando la resolución a los interesados.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen de este Consejo de Navarra la propuesta de revisión de oficio del acuerdo de su Comisión de Gobierno de 2 de agosto de 2004, por el que se aprobó definitivamente el proyecto de reparcelación de la UE ... y de los actos administrativos dictados con posterioridad.

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 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

Dado que se pretende la revisión de oficio de un acuerdo municipal por el que se aprueba definitivamente un proyecto de reparcelación voluntaria, ello nos obliga a tener en consideración la normativa que, sobre ordenación del territorio y urbanismo, ha elaborado la Comunidad Foral de Navarra en ejercicio de la competencia exclusiva que sobre estas materias le atribuye el artículo 44.1 de la Ley Orgánica 13/1992, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, así como la específica en materia de Administración Local reconocida por el artículo 46 del citado texto legal. Además, habrá de tenerse en cuenta la regulación contenida en el RGU, derecho estatal supletorio, conforme al alcance e interpretación que el Tribunal Constitucional (entre otras, STC 61/1997, de 20 de marzo) ha establecido respecto al artículo 149.3 de la Constitución Española.

La LFOTU establece que la ejecución del planeamiento urbanístico, salvo en los supuestos de actuaciones asistemáticas en suelo urbano consolidado, se realizará mediante las unidades de ejecución delimitadas por el planeamiento (artículos 142.1 y 143.1 LFOTU). Tales unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración elija en cada caso, bien mediante su concreción en el planeamiento o con ocasión de su delimitación (artículos 156.1 y 157.1 LFOTU). El sistema de actuación, previamente establecido, podrá modificarse de forma justificada conforme al procedimiento señalado para la delimitación de unidades de ejecución (artículos 157.1 y 143 LFOTU), salvo que se trate de unidades de ejecución de propietario único o en las que todos los propietarios estuvieran conformes, en cuyo caso, si el sistema previamente establecido fuera el de cooperación o compensación, podrá “sustituirse directamente por la reparcelación voluntaria sin necesidad de declaración o procedimiento previo, pudiendo establecer el Ayuntamiento en el acto de la aprobación inicial del proyecto de reparcelación, las garantías necesarias para el cumplimiento de las cargas derivadas de la ejecución de la unidad” (artículo 167.1 LFOTU). En el sistema de reparcelación voluntaria, salvo en el caso de propietario único, los propietarios se constituirán en Junta de Reparcelación mediante escritura pública, suscrita por todos ellos, en la que deberán constar los derechos y obligaciones inherentes al sistema, las cuotas de participación en la Junta y el régimen de funcionamiento que libremente acuerden (artículo 167.2 LFOTU). La reparcelación voluntaria se regirá por las siguientes reglas: a) se presentará un proyecto de reparcelación suscrito por todos los propietarios afectados, b) el procedimiento para la aprobación del proyecto de reparcelación será el establecido para los Estudios de Detalle (artículo 76 LFOTU) y, c) no será necesaria la aprobación definitiva expresa, si en el acto de aprobación inicial se acordase elevarla a aprobación definitiva, caso de no formularse alegaciones durante la fase de información pública (artículo 168 LFOTU).

Para la resolución del presente dictamen, ante la ausencia de previsión específica en nuestro ordenamiento urbanístico foral, será necesario tener en consideración, como derecho supletorio aplicable, las previsiones normativas contenidas en el artículo 103 del RGU que establece la

obligación de los propietarios y titulares de derechos afectados por un proyecto de reparcelación de exhibir los títulos que posean y declarar las situaciones jurídicas que conozcan o afecten a sus fincas y da pautas para la resolución de las discrepancias que, en tales aspectos, puedan surgir. En tal sentido, el apartado 3 del precepto señala que “en caso de discrepancia entre los títulos y la realidad física de las fincas, prevalecerá ésta sobre aquellos en el expediente de reparcelación” y el apartado 4 precisa que “si la discrepancia se plantea en el orden de la titularidad de los derechos, la resolución definitiva corresponde a los tribunales ordinarios. El proyecto de reparcelación se limitará, en tal caso, a calificar la titularidad de dudosa o litigiosa, según proceda. La Administración actuante asumirá la representación de los derechos e intereses de esas titularidades a efectos de la tramitación del expediente”. Finalmente, el apartado 5 indica que “las cuestiones de linderos podrán resolverse en el propio expediente de reparcelación, si media la conformidad de los interesados, acreditada mediante comparecencia o en cualquier otra forma fehaciente”.

Respecto a la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la LFAL remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios de Navarra, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); 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)]. En 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 Reglamento de Organización,

Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado mediante 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 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.

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 a instancia de parte, se derivan algunas exigencias procedimentales específicas, como son la inexcusable audiencia al interesado (artículo 84) y la obligación de resolver, sin vinculación alguna al sentido negativo del silencio [artículo 43.3.b) y 102.5], aunque haya podido transcurrir el plazo previsto para ello (artículo 42.1). 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 estamos ante un procedimiento de revisión de oficio iniciado por el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua a instancia de parte, dando cumplimiento a los pronunciamientos judiciales contenidos en la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 2 de Pamplona, de 1 de septiembre de 2008, ratificada por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 14 de septiembre de 2011, que ordenó al Ayuntamiento su tramitación.

Con anterioridad a la aprobación de la propuesta sometida a consulta se dio trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento de

revisión, quienes aportaron los documentos que estimaron oportunos y argumentaron lo que a su derecho interesó. Tales consideraciones fueron analizadas de forma motivada por el Secretario municipal que formuló la propuesta que finalmente fue aprobada por el Pleno de la Corporación y remitida a este Consejo de Navarra para su estudio y dictamen.

En consecuencia, se han cumplido adecuadamente los requisitos procedimentales exigidos para la tramitación de los expedientes de revisión de los actos nulos de pleno derecho.

II.4ª. Procedencia de la revisión

Dadas las múltiples cuestiones que se suscitan en el presente expediente de revisión de oficio resulta necesario, antes de entrar a analizar la cuestión de fondo, realizar algunas precisiones sobre aquellas premisas en que debe sustentarse la decisión final.

a) Ámbito y delimitación de la UE 17 “Zelai” en el Plan Municipal y en el proyecto de reparcelación

La delimitación de la referida unidad de actuación se encuentra definida gráficamente en el artículo 31 de la Normativa Urbanística Particular del Plan Municipal de Alsasua. De su descripción gráfica, efectuada sobre superposición del plano catastral y la ordenación proyectada, se observa que abarca la práctica totalidad de la parcela ... del polígono 3 (salvo una pequeña cuña en su lado izquierdo), la parcela ... del mismo polígono y la porción del viario de la Calle Erburua que afronta con la parcela La ficha de la normativa urbanística del citado artículo 31 le atribuye una superficie de 757 m².

Como ya se ha indicado, la ejecución del planeamiento urbanístico debe realizarse mediante las unidades de ejecución delimitadas por el Plan (artículos 142.1 y 143.1 LFOTU). El proyecto de reparcelación que desarrolle el sistema de actuación expresamente previsto para cada unidad de actuación, en cuanto que acto de ejecución del planeamiento, deberá atenerse al ámbito físico definido por el Plan, salvo que se modifique -previa

o simultáneamente- conforme a lo previsto por el artículo 143.2 de la LFOTU.

Por lo que se refiere al ámbito de la UE ..., con independencia de que se puedan compartir las posiciones, en este punto coincidentes, de los promotores del expediente de revisión de oficio y del Ayuntamiento sobre cuál era la voluntad del planificador a la hora de su delimitación, lo cierto es que su ámbito no ha sido alterado por el procedimiento legalmente previsto y, en consecuencia, el proyecto de reparcelación cuestionado debe ser analizado desde el escrupuloso respeto a la delimitación establecida en el Plan Municipal que incluye, dentro de su ámbito, la franja de terreno que constituye parte del camino de acceso a las viviendas existentes en la parcela ...del polígono 3 del catastro.

En consecuencia, no se puede compartir el planteamiento de los promotores del expediente de revisión de oficio en el punto en que sustentan la nulidad de pleno derecho del proyecto de reparcelación por haber incluido dentro de su ámbito terrenos pertenecientes a tres unidades de ejecución distintas (UC.2, UE.17 y UE.18) y con regímenes jurídicos diferentes ya que, tal afirmación, no se ajusta a la realidad física delimitada por el Plan Municipal. El proyecto de reparcelación debe ser enjuiciado tomando en consideración el tratamiento que en él se da a los suelos incluidos dentro de su ámbito conforme a la delimitación establecida en el Plan Municipal, única realidad a la que debe atenderse este Consejo de Navarra a la hora de emitir el presente dictamen.

b) Análisis de los suelos incluidos dentro del ámbito de la UE 17 “Zelai”

Partiendo de esa premisa, ámbito definido por el Plan al que debe ajustarse el proyecto de reparcelación, para analizar las cuestiones suscitadas por las partes debemos concretar la realidad de los suelos afectados sin que podamos hacer pronunciamientos en el orden de las titularidades ya que, como acertadamente reconoce el informe del Secretario municipal con cita de doctrina jurisprudencial, ello es de la exclusiva incumbencia de los tribunales civiles.

A la vista de los datos que se derivan de los documentos y manifestaciones de las partes, queda evidenciada la siguiente realidad:

- En el año 1986, coincidiendo con la confección del nuevo Catastro, se produjo una reordenación de parcelas catastrales que alteraron los datos gráficos y superficiales de las primitivas parcelas catastrales.

- Las parcelas ... y ... del polígono 15, encatastradas con una superficie total de 1.380 m², pasaron a configurar la actual parcela ...del polígono 3, con una superficie de 1.461,31 m². Ese suelo se correspondía con la finca registral ..., inscrita con una superficie de 1.380 m². De esa finca registral se segregaron dos nuevas fincas registrales (... y ...) con unas superficies, respectivamente, de 341,68 m² y 683,36 m², quedando como resto de la finca matriz, en su lindero sur, un resto de 354,96 m², que se dice con destino a futura calle. Sobre la finca ... se constituyó una servidumbre de paso, en favor de la finca registral ..., a lo largo de una franja de 3,20 metros de ancho y 22 metros de largo, que en línea recta se dirige hacia el norte, quedando el predio dominante en el lindero oeste de dicha franja. Igualmente, sobre la finca ... se inscribió la obra nueva de un inmueble en régimen de propiedad horizontal. Con ocasión de tal inscripción se describe la finca de la siguiente forma "...la finca total ocupa una superficie de seiscientos ochenta y tres metros cuadrados, estando destinados los restantes quinientos setenta y cinco metros y veintiún decímetros cuadrados a huerto y camino de acceso a la finca". En cuanto a titularidades, la finca ... pertenece, en cuanto a una mitad indivisa, a don ... y a su esposa doña ... y la otra mitad indivisa a doña La finca ... se adjudicó a don ... y a su esposa doña El catastro actual no ha incorporado las segregaciones registrales practicadas.

- La antigua parcela 249 del polígono 5, encatastrada con una superficie de 520 m² pasó a configurar la parcela ... del polígono 3, con una superficie de 615,49 m². En cuanto a su inscripción y evolución registral, se corresponde con la finca ...que fue inscrita, al amparo del artículo 205 de la Ley Hipotecaria, en noviembre de 1998, a favor de don ... por título de compra. El 22 de agosto de 2002, mediante escritura de donación, adquiere

el dominio de la finca don ..., procediendo a su inscripción el 2 de enero de 2003. En dicha inscripción, tras indicarse que la finca descrita en la inscripción primera se corresponde con la actual parcela ... del polígono 3, que tiene una superficie de seiscientos quince metros cuadrados y linda por norte, con parcela 958; por sur, parcela 959; por este, parcela ... y camino; y por oeste, con parcela 959, se procede, al amparo del artículo 298, apartado 3, párrafo segundo del Reglamento Hipotecario a la inscripción del exceso de cabida de noventa y cinco metros cuadrados; inscripción que se consolida mediante anotación marginal efectuada el 12 de marzo de 2003.

- La parcela ... del polígono 15, encatastrada con una superficie de 1.800 m², pasa a convertirse en la parcela 958 del polígono 3, con una superficie de 1.834,75 m² y se dice corresponder con la finca registral 12.032, inscrita a nombre de don ..., con una superficie según título de 1.800 m².

- Del estudio de la documentación anterior, así como de los informes periciales emitidos por el Sr. ... y el Sr. ... y, especialmente, de la comprobación de la superposición del catastro antiguo con el catastro actual sobre las ortofotos que recogen la realidad de las fincas afectadas, tanto en los años 1956 y 1957 como su evolución desde el año 1998 hasta la actualidad, se comprueba sin dificultad la existencia de un camino de acceso a la vivienda construida en la parcela ... que, en parte, fue incluido dentro de la delimitación gráfica y superficial de la parcela ... del polígono 3.

- Esa porción de suelo es considerada como propia tanto por don ..., en virtud de la inscripción segunda de la finca registral 8.259, que al amparo del apartado 3, párrafo segundo del artículo 298 del Reglamento Hipotecario, inscribió el exceso de cabida para su coordinación catastral con la parcela ... del polígono 3; como por don ... y su esposa doña ... y doña ..., copropietarios de la finca registral ..., que se corresponde en parte con la parcela ... del polígono 3 del Catastro.

c) Consecuencias que se derivan de la controversia sobre la titularidad de parte de los suelos que conforman la UE 17 “...” en orden a la legalidad del cambio de sistema de actuación y su formulación y

tramitación como reparcelación voluntaria. Nulidad de pleno derecho ex artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC

El principio cardinal que rige la reparcelación en materia de titularidades, como viene recordando de forma unánime la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 24 de noviembre de 2000) “es el de que los expedientes han de tramitarse con quien sea propietario. Por tanto, es el propietario del terreno la persona con quien han de entenderse las diligencias propias de todo expediente reparcelatorio. A efectos de averiguar quién es el propietario, el artículo tercero de la Ley de Expropiación establece unos principios que han de servir como guía para la resolución de eventuales conflictos”. En efecto, el propio artículo 76.2 del RGU establece que a efectos de determinación de las titularidades en los expedientes reparcelatorios se aplicarán las normas de la expropiación forzosa. Previsión que debe ser completada con el contenido del artículo 103 (apartado 1) que impone a los propietarios de terrenos y derechos afectados la obligación de exhibir los títulos que posean y declarar las situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus fincas. En caso de discordancia entre los títulos y la realidad física de las fincas (apartado 3), prevalecerá ésta sobre aquellos. Si la discrepancia se plantea en el orden de la titularidad de los derechos, la resolución definitiva corresponde a los Tribunales ordinarios, limitándose -en tal caso- el proyecto de reparcelación a calificar la titularidad de dudosa o litigiosa, según proceda, asumiendo la Administración actuante la representación de los derechos inherentes a tales titularidades. No obstante (apartado 5) las cuestiones de linderos podrán resolverse en el propio expediente de reparcelación si media la conformidad de los interesados, acreditada mediante comparecencia o en cualquier otra forma fehaciente.

Trasladando tales principios reguladores al caso objeto de dictamen puede considerarse que, inicialmente, la decisión del Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua de tramitar el proyecto de reparcelación de la UE ... como reparcelación voluntaria, modificando directamente el sistema de actuación previsto por el Plan Municipal (cooperación) al de reparcelación voluntaria con apoyo en la previsión contenida por el artículo 167.1 de la LFOTU, fue correcta ya que el expediente fue promovido por quien constaba como titular

de las parcelas ... y ... del polígono 3 que, junto con una porción del caminodial perteneciente al Ayuntamiento, comprendían la totalidad del suelo incluido en la delimitación de la UE ... realizada por el Plan Municipal.

Ahora bien, una vez formuladas alegaciones a la aprobación inicial por los propietarios de la parcela ...del polígono 3, reclamando la titularidad del suelo de parte del ámbito de la UE ..., el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua debió realizar los actos de comprobación necesarios para su adecuada resolución. De la documentación aportada por los alegantes (escrituras de 12 de febrero de 1979 e informe pericial del Sr. ... para deslinde de 15 de septiembre de 2000), cuestionada y no aceptada por el promotor del proyecto de reparcelación (que aportó informe explicativo del propio Sr. ... indicando que fue una propuesta no ratificada) y de los propios datos obrantes en los archivos municipales y registros públicos, el propio Ayuntamiento, mediante informe del Sr. Secretario, reconoció la existencia de una controversia que afectaba a la titularidad de una porción del suelo incluida dentro del ámbito físico de la reparcelación; controversia que resolvió de forma incorrecta desestimando la alegación y remitiendo a los interesados a su solución por vía de deslinde o ante los Tribunales del orden civil.

Tal decisión no se corresponde con el tenor literal del mandato recogido en el artículo 103.4 del RGU, ni con la doctrina jurisprudencial que señala (STS de 6 de julio de 1999, entre otras) que “cuando las titularidades implicadas se plantean como dudosas, esa declaración es la que debe formular la Administración, reservando a las partes el derecho a acudir ante la jurisdicción competente, absteniéndose de discutir o negar las titularidades dudosas, cuya representación y defensa corresponde a la Administración. Si las titularidades son dudosas la Administración ha de formular ese pronunciamiento, el cual determinará el alcance y extensión de la duda, resolución que, en lo que atañe a la duda, será susceptible de control jurisdiccional”. La STS de 23 de abril de 1992 indica que el artículo 103.4 del RGU no exige “que la titularidad discrepante se encuentre sometida al conocimiento de los Tribunales Civiles para que pueda tenerse en cuenta y actuar en consecuencia, siendo suficiente con su existencia,

cual la alternativa «dudosa o litigiosa» que el artículo utiliza da claramente a entender, independientemente de que la intervención de tales Tribunales se haya ya producido o vaya a producirse”.

La incorrecta solución dada por el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua al tratamiento de las propiedades incluidas en el ámbito de la UE ..., no reconociendo el carácter de “dudosa” a la titularidad de una parte del suelo aportado, reviste gran trascendencia sobre la legalidad del proyecto aprobado, no sólo en el aspecto sustantivo sino que se traslada directamente al ámbito procedimental, tanto al relativo al cambio del sistema de actuación como al de elaboración y aprobación del proyecto de reparcelación voluntaria.

Si con carácter general la jurisprudencia viene proclamando que la falta de intervención de los propietarios afectados en el proyecto de reparcelación acarrea la nulidad del procedimiento, en el caso presente hay que llegar a esa misma conclusión, aun cuando los promotores del expediente de revisión comparecieran en trámite de alegaciones durante la fase de información pública, ya que la intervención de “todos” los propietarios se configura como elemento esencial y definidor tanto del mecanismo seguido para la modificación del sistema de actuación, como para la formulación del contenido sustantivo del proyecto de reparcelación voluntaria. La ausencia de tal conformidad determina la nulidad radical del mecanismo utilizado para la modificación del sistema de actuación al haberse prescindido del procedimiento establecido por los artículos 157.1 y 143 de la LFOTU para la modificación del sistema de actuación. Igualmente, esa falta de conformidad acredita la ausencia de quienes pueden resultar titulares de derechos en el ámbito de la reparcelación, tanto en la formulación del proyecto de reparcelación [artículo 168.a) LFOTU] como en la aceptación de las consecuencias derivadas del acuerdo asumido entre el promotor de la reparcelación y el Ayuntamiento en orden al cumplimiento de los deberes de cesión y urbanización.

En definitiva, la modificación directa del sistema de actuación (cooperación o compensación) previsto por el planeamiento y su sustitución

y tramitación por el sistema de reparcelación voluntaria exige, imperativamente, la conformidad y aceptación de “todos” los propietarios del suelo incluidos en su ámbito de actuación. La ausencia de tal requisito determina la nulidad de pleno derecho al concurrir la causa establecida por el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC. El mecanismo de la reparcelación voluntaria resulta incompatible con la existencia de propiedades “dudosas o litigiosas”. La Administración urbanística actuante no puede asumir, en este sistema de actuación, la representación de los intereses de aquellas personas que cuestionan o ven cuestionados sus títulos de propiedad, supliendo su acuerdo o conformidad. La facultad-obligación derivada del artículo 103.4 del RGU es de aplicación en los sistemas de actuación en los que el proceso reparcelatorio se configura como necesario, como solución para evitar la paralización del procedimiento reparcelatorio, en contraposición a actuaciones de iniciativa voluntaria en que la conformidad y aceptación de “todos” los afectados es el elemento esencial.

d) Análisis del tratamiento que el proyecto de reparcelación de la UE ... “...” otorga a la franja de suelo cuestionada y posible concurrencia de nulidad al amparo del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC

A pesar de que el reconocimiento de la causa de nulidad por haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido para la modificación del sistema de actuación, así como para la formulación y aprobación del proyecto de reparcelación voluntaria sin contar con el consentimiento y apoyo de todos los posibles propietarios afectados, excusaría el estudio de la posible concurrencia del vicio de nulidad invocado al amparo del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, resulta preciso efectuar un análisis de esta cuestión a la vista de las consecuencias y forma en que el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua pretende limitar los efectos de la nulidad del acuerdo objeto de revisión.

Tanto los promotores del expediente de revisión como la propuesta municipal que se nos somete a consideración coinciden en afirmar que el acuerdo plenario de 2 de agosto de 2004, por el que se aprobó definitivamente el proyecto de reparcelación, incurre en la causa de nulidad

del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC al adjudicar al promotor una parcela resultante y un aprovechamiento superior al que legalmente le correspondería con arreglo al título y a la realidad física. Este Consejo de Navarra también considera la concurrencia de tal causa de nulidad pero por diferente razón argumental. Como venimos recordando, ni la Administración urbanística actuante, ni los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ni por supuesto este Consejo de Navarra, pueden realizar pronunciamientos sobre cuestiones de propiedad. Las facultades que se atribuyen a la Administración en los procesos reparcelatorios se limitan a las de dar prevalencia a la realidad física de las fincas en caso de discordancia entre ésta y el título y a calificar como dudosas o litigiosas aquellas parcelas o partes de ellas sobre las que surjan discrepancias en el orden de las titularidades.

En el presente caso, no estamos ante un problema de discordancia entre la realidad física y los títulos de propiedad sino ante una auténtica discrepancia en el orden de la titularidad de la franja de suelo que se incluyó en la parcela ... del polígono 3; discrepancia que no puede ser resuelta como se pretende ya que tal solución, ante la pretensión igualmente mantenida por el Sr. ... de que se le reconozca como propia la franja de terreno en cuestión, supondría una ilegítima intromisión en materia que, como venimos reiterando, está vedada al pronunciamiento resolutorio de la Administración. De la misma forma en que el Ayuntamiento no debió desconocer la reclamación formulada en fase de alegaciones sin atribuir a la franja de terreno cuestionado el carácter de titularidad dudosa, tampoco puede afirmar que al Sr. ... se le ha asignado una parcela resultante y un aprovechamiento superior al que le correspondería con arreglo al título y a la realidad física, salvo que medie acuerdo entre los interesados. En consecuencia, la concurrencia del supuesto de nulidad contemplado por el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC radicaría en el hecho de haber adjudicado al Sr. ..., en la parte de la franja de terreno cuestionada, unos derechos urbanísticos de los que, entre tanto no se resuelva civilmente la discrepancia, debieron ser calificados como “dudosos” asumiendo la Administración actuante su adjudicación a efectos de representación de los intereses de quienes pudieran finalmente resultar auténticos titulares.

e) Consecuencias derivadas de la declaración de nulidad del proyecto de reparcelación y su extensión a los actos administrativos dictados con posterioridad

La procedencia de la declaración de nulidad del acuerdo de aprobación del proyecto de reparcelación de la UE ..., por los motivos anteriormente expuestos, conlleva como consecuencia fundamental su ineficacia con efectos “ex tunc” o, lo que es lo mismo, la imposibilidad de que el acto nulo produzca efecto alguno desde el momento de su adopción y traslada su ineficacia jurídica a los actos y acuerdos posteriores que traigan causa directa de él. Además, la declaración de nulidad de un acto o acuerdo conlleva, a diferencia de los actos simplemente anulables, la imposibilidad de su convalidación (artículo 61.1 LRJ-PAC).

Los proyectos de reparcelación son los instrumentos a través de los cuales se efectúa la distribución de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística situando el aprovechamiento que corresponde a cada propietario sobre parcelas aptas para la edificación, materializando los deberes de cesión de suelos en favor de la Administración urbanística actuante y cuantificando la participación en los costes de transformación urbanística del suelo (artículo 149 LFOTU). El artículo 97.c) de la LFOTU, en plena armonía con lo establecido por los artículos 6.d), 7.2 y 8.1.b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, condiciona el derecho a edificar al previo cumplimiento legal de los deberes de equidistribución y urbanización, posibilitando simultanear las obras de urbanización con la edificación hasta alcanzar la condición de solar. Consecuentemente, la obtención de la licencia de obras o de edificación requiere, como así lo exigió el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua, la previa aprobación con validez y eficacia jurídica del preceptivo y necesario proyecto de reparcelación que efectúe las operaciones que le son propias conforme al sistema de actuación establecido. Por lo tanto, la declaración de nulidad del proyecto de reparcelación conlleva, como consecuencia necesaria, la invalidez tanto de la licencia de obras concedida a don ... mediante Resolución del Concejal Delegado de Urbanismo de 4 de octubre de 2004, como de la Resolución del

Concejal Delegado de Urbanismo de 3 de marzo de 2005, que aprobó la medición y replanteo sobre el terreno de la delimitación de la parcela edificable, actos administrativos que posibilitaron el cerramiento efectuado afectando a parte del camino que da acceso a las viviendas existentes en la parcela ...del polígono 3, con la obligación de su restitución. Por último, los efectos de la nulidad del proyecto de reparcelación se trasladan a las modificaciones introducidas en el catastro con la creación de las nuevas parcelas ... (parcela edificable adjudicada al Sr. ...) y ... (parcela destinada a viales, adjudicada al Ayuntamiento) del polígono 3, que sustituyeron a las anteriores ... y ... del mismo polígono.

El informe del Secretario del Ayuntamiento que motiva la propuesta de acuerdo remitida a este Consejo de Navarra, tras reconocer la concurrencia de la causa de nulidad establecida por el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, analiza las consecuencias que, a su juicio, de ella se derivan y la forma en que deben subsanarse los defectos jurídicos observados. En concreto, indica que “en cualquier caso se trataría de una nulidad parcial, referida al exceso de adjudicación realizado al Sr. ... y la consecuencia de la declaración de nulidad no sería la de otorgar el correspondiente aprovechamiento urbanístico o su compensación económica a los propietarios afectados, sino la de adjudicar al Sr. ... una nueva parcela resultante acorde al título y la realidad física, ajustándose igualmente las cesiones realizadas, para lo que el Ayuntamiento habrá de aprobar el correspondiente anexo o rectificación al proyecto de reparcelación (...), nulidad parcial (...) extensible a los actos administrativos otorgados con posterioridad (...) especialmente el cierre de la parcela resultante (...) que deberá ser rectificado en la misma medida que la parcela resultante del proyecto de reparcelación”.

Tal planteamiento no puede ser admitido por este Consejo de Navarra, tanto por motivos procedimentales como sustantivos. Ya hemos indicado que la posibilidad de convalidación no resulta de aplicación a los actos y acuerdos afectados por nulidad radical, por lo que no será posible validar el anterior proyecto de reparcelación de la UE ... mediante la aprobación de un anexo o texto refundido que reajuste las aportaciones, adjudicaciones y

deberes urbanísticos que correspondan al Sr. El Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua deberá tramitar un nuevo proyecto de reparcelación de la UE ... y, mientras no se modifique mediante el procedimiento legalmente establecido la delimitación contenida en el Plan Municipal, ésta incluye la franja de terreno discutida cuya titularidad, salvo acuerdo de los afectados, deberá ser calificada como “dudosa”, no siendo legalmente posible confeccionar y aprobar un proyecto de reparcelación en el que la superficie de suelo aportada, el aprovechamiento urbanístico, la configuración y superficies de las parcelas resultantes y el cumplimiento de los deberes urbanísticos no sean acordes con las características y ámbito de la delimitación de la unidad de actuación establecida por el planeamiento que se ejecuta y desarrolla.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua de 2 de agosto de 2004 por el que se aprobó definitivamente el proyecto de reparcelación de la UE ..., en los términos expuestos en el presente dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.