

Expediente: 21/2012

Objeto: Revisión de oficio de contrato de arrendamiento de terrenos comunales y explotación de cantera.

Dictamen: 43/2012, de 22 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de noviembre de 2012,

el Consejo de Navarra, compuesto 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 Antonio Razquin Lizarraga,

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 24 de julio 2012, 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 Garaioa en relación con la revisión de oficio del contrato de arrendamiento de bienes comunales y explotación de cantera celebrado entre dicho Ayuntamiento y ...

En respuesta al requerimiento formulado por el Consejo de Navarra, se ha remitido documentación complementaria por el Ayuntamiento de Garaioa, a través de escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra que tuvo entrada en este Consejo el 7 de noviembre de 2012.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Garaioa se acompaña, una vez completada la documentación, el expediente de revisión de oficio tramitado por dicho Ayuntamiento, que incluye la propuesta de resolución consistente en la declaración de oficio de nulidad del contrato de arrendamiento de bienes comunales y explotación de cantera celebrado entre dicho Ayuntamiento y ...

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo, una vez completada, resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- El pleno del Ayuntamiento de Garaioa, en sesión celebrada el 15 de septiembre de 2009, acordó la aprobación de las condiciones del contrato con... que han de regir la explotación de la cantera “La Pocha”. Dicho acuerdo, a la vista de la Resolución 725/2009, de 26 de marzo, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental y se emite informe sobre el proyecto de explotación de la cantera “La Pocha” en Garaioa y las consultas a otros municipios que albergan canteras, fija las condiciones económicas del contrato mediante un canon anual fijo y variable sujeto a revisión en el primer y segundo decenio del contrato y una duración de treinta años, así como autoriza al Alcalde para la firma del correspondiente contrato.

Segundo.- Con fecha 2 de noviembre de 2009, se suscribió el contrato de arrendamiento de los terrenos comunales y explotación de la cantera “La Pocha” entre el Ayuntamiento de Garaioa y...

Tercero.- El pleno del Ayuntamiento de Garaioa, en sesión celebrada el 15 de abril de 2011, acordó, a la vista de los resultados del sondeo realizado sobre la conformidad de los vecinos con el emplazamiento provisional de la planta de machaqueo del proyecto de cantera “La Pocha” en el prado del Toro con una opinión mayoritaria (51% de los sondeados) contraria a dicho emplazamiento, aceptar dicho resultado iniciando de oficio la modificación de la licencia de actividad y comunicar al titular de la licencia de actividad, ..., dicha modificación que consiste en anular la cesión del

Prado del Toro y buscar la mejor solución posible para situar el emplazamiento de la planta de machaqueo en el mismo paraje de explotación de la cantera “La Pocha” a fin de que presente la documentación pertinente.

Consta en el expediente el informe del Servicio de Calidad Ambiental del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, de fecha 4 de julio de 2011, en relación con las modificaciones en el proyecto de explotación de la cantera “La Pocha”, fijando los términos en que deben quedar modificados los condicionantes ambientales de la licencia municipal de actividad.

Asimismo, consta en el expediente certificación del Secretario municipal expresando la falta de alegaciones durante el plazo de información pública de la “Propuesta de modificaciones, valoración ambiental y nuevo proyecto de restauración del entorno afectable” del expediente de actividad clasificada de la cantera “La Pocha” de Garaioa.

Cuarto.- El pleno del Ayuntamiento de Garaioa, en sesión celebrada el 30 de septiembre de 2011, a la vista de la petición de..., acordó condonar el pago del canon de explotación de la cantera del año 2011, dado que fue el Ayuntamiento, respetando el sondeo realizado en su día, el que instó “una modificación de la licencia de actividad para trasladar la planta de machaqueo del prado del toro al paraje la pocha”.

Quinto.- Con fecha 11 de abril de 2012, se emitió informe por dos Abogados en relación con la legalidad y vigencia del contrato suscrito por el Alcalde del Ayuntamiento de Garaioa el 2 de noviembre de 2009 y la mercantil ..., cediendo terreno comunal para la explotación por la citada mercantil de la cantera “La Pocha” en la localidad, así como sobre la exención del pago del canon pactado en dicho contrato correspondiente al año 2011 y respecto de la modificación del proyecto de explotación de la cantera aprobada a efectos medioambientales mediante Resolución 725/2009, de 26 de marzo, del Director General de Medio Ambiente y Agua del Gobierno de Navarra.

Este informe señala que no consta que el otorgamiento del contrato hubiese sido aprobado por el Pleno del Ayuntamiento y, aunque dicha aprobación hubiese existido, ello no variaría la conclusión que en él se alcanza. Tras referir la normativa de aplicación, preceptos de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), y del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra aprobado por Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre (en lo sucesivo, RBELN), entiende que el contrato es nulo de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el artículo 62.1.b), e) y f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora, LRJ-PAC), con el razonamiento siguiente:

“En el caso, de las disposiciones de los citados Ley Foral de Administración Local y Reglamento de Bienes, se deduce meridianamente que debió ser en todo caso el Pleno del Ayuntamiento el que aprobara la cesión de parcelas comunales a ..., siendo incompetente el Alcalde para hacerlo, así como se deduce también con entera evidencia y claridad que debió haberse seguido previamente a la suscripción del contrato el procedimiento de desafectación de las parcelas comunales objeto del mismo (parcelas que por cierto no se identifican como se ha dicho por referencia a polígono y Parcela, extensión, etc.), procedimiento tras el cual y de ser aprobada la desafectación, habría de aprobarse el correspondiente Pliego de Cláusulas Administrativas en el que habría de determinarse la reversión de las parcelas cedidas para el supuesto de incumplimiento de las condiciones de la cesión y suscribirse el correspondiente contrato e inscribirse en el Registro de la Propiedad, lo que en el caso tampoco se hizo a la vista de la documentación analizada y, en fin, así como se deduce también que por virtud de su suscripción, la citada mercantil ha adquirido derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición por virtud de un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico.”

Para tal clase de actos nulos –sigue diciendo este informe- el artículo 102 de la LRJ-PAC prevé la revisión de oficio, que requiere el informe preceptivo del Consejo de Navarra de acuerdo con los artículos 16.1.j) y 19.3 de la LFCN, que remiten al citado artículo 102.1 de la LRJ-PAC.

En fin, este informe alcanza la conclusión siguiente:

“Teniendo en cuenta todo lo precedentemente expuesto, entienden los informantes que lo que procede es iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato suscrito el día 2 de noviembre de 2.009 y ello por las razones expuestas en el epígrafe 3.A) anterior, otorgando trámite de audiencia a ..., y, una vez informadas jurídicamente sus eventuales alegaciones, solicitar Dictamen del Consejo de Navarra, procediendo entretanto la suspensión de los efectos del contrato al poder causar éste perjuicios de imposible o difícil reparación (artículo 104 de la Ley 30/1.992, citado).

En este punto, y sin perjuicio de que ello habría de ser valorado más detenidamente en su caso y en su momento, los informantes entienden que no procedería abonar indemnización alguna a..., por no concurrir las circunstancias previstas en los artículos 139,2 y 141,1 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, a los que se remite el artículo 102,4 de la propia Ley citado en cuanto regula la revisión de oficio de los actos nulos.”

Sexto.- A la vista del precedente informe, el pleno del Ayuntamiento de Garaioa, en sesión de 5 de mayo de 2012 por cuatro votos a favor y uno en contra, acordó: 1º. Asumir las conclusiones del informe, sometiendo al Consejo de Navarra la validez del contrato suscrito por el Ayuntamiento y... el 2 de noviembre de 2009 (aprobado en sesión plenaria de 16 de septiembre de 2009); 2º. Suspender la ejecución del contrato y la concesión de la licencia de apertura al considerar que se dan los supuestos del artículo 104 de la LRJ-PAC, por cuanto no se desafectó el terreno comunal donde se piensa ubicar la cantera; 3º. Facultar a la Alcaldía para solicitar el dictamen del Consejo de Navarra; y 4º. Notificar el acuerdo a..., indicándoles que contra el mismo podrán aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

Séptimo.- Mediante resolución de la Alcaldía de 16 de julio de 2012, se resolvió la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra, la suspensión del plazo para la resolución durante el tiempo que medie entre la petición y la recepción del citado informe y la notificación de la resolución a los interesados para alegaciones.

Octavo.- Mediante escrito de 20 de agosto de 2012, don..., en nombre y representación de..., presentó escrito de alegaciones, acompañando al mismo diversos documentos. En dicho escrito, tras referirse a los antecedentes, se expresa la improcedencia de la revisión de oficio por las razones siguientes: en contra de lo que se afirma en el informe jurídico que sirve de base a la actuación municipal, el otorgamiento del contrato fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión plenaria de 15 de septiembre de 2009, que además determinó las condiciones económicas del aprovechamiento; el acuerdo objeto de revisión no incurre en el vicio de nulidad de pleno derecho alegado, ya que no es necesaria la desafectación para el establecimiento de una cantera en un terreno comunal como se deriva del artículo 172 de la LFAL, sin que sea de aplicación el artículo 140 de la LFAL, según ha declarado el Consejo de Navarra en dictamen 62/2003, de 17 de noviembre, por lo que el único vicio imputado no constituye ninguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho; y la concurrencia de desviación de poder y de los límites a la revisión de oficio previstos en el artículo 106 de la LRJ-APC. Finalmente, alude también a la indemnización de los daños y perjuicios causados, pues la nulidad pretendida únicamente es achacable a la indebida tramitación administrativa del Ayuntamiento.

Noveno.- Tras un informe jurídico de ponderación de las anteriores alegaciones emitido por el Secretario General del Ayuntamiento, el Alcalde del Ayuntamiento de Garaioa formula con fecha 29 de octubre de 2012 propuesta de resolución en la que, con referencia al informe jurídico inicial y tras la transcripción de los artículos 98, 100, 103, 110, 119, 120, 131, 139, 140 y 143, así como la mención de los concordantes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, se propone la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de Garaioa y ... el 2 de noviembre de 2009, por el que se establecían las condiciones que habían de regir la explotación de la cantera "La Pocha" (acuerdo adoptado por el propio Pleno en sesión ordinaria celebrada en fecha 15 de septiembre de 2009).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Garaioa, 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 contrato de arrendamiento de bienes comunales y explotación de cantera celebrado entre dicho Ayuntamiento y ..., el 2 de noviembre de 2009. La entidad local justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen en el artículo 102.1 de la LRJ-PAC.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra” [artículos 16.1.j) en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001] y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3).

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 102.1 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, a cuyo tenor “las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal 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 Garaioa de un contrato referido a la explotación de una cantera del patrimonio comunal de dicho municipio.

Tratándose de un asunto relativo a bienes de las entidades locales, es menester recordar que dicha materia está sujeta a la legislación foral de Navarra, en razón de las competencias históricas que, en virtud de su régimen foral, tiene reconocidas la Comunidad Foral en materia de Administración local, conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

La regulación sustantiva de aplicación al asunto considerado es la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (LFAL), desarrollada en este punto por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra aprobado por Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre (RBELN). En este sentido, el artículo 99.1 de la LFAL dispone que los bienes de las entidades locales de Navarra se rigen por lo establecido en esta Ley Foral y sus disposiciones reglamentarias; por las restantes normas del Derecho Administrativo Foral de Navarra; por las Ordenanzas de la respectiva entidad; y en su defecto, por las normas del Derecho Privado Foral, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 40 de la LORAFNA. Y su apartado 2 señala que los bienes comunales tienen la consideración de bienes de dominio público, y les será de aplicación lo establecido con carácter general en esta Ley para los bienes de dicha naturaleza, en cuanto no esté previsto expresamente para aquella clase de bienes. Aquella remisión a las normas del Derecho Administrativo, así como los artículos 224.1 y concordantes de la LFAL, llevan a la aplicación, en lo que resulte procedente, de la Ley Foral 6/2006, de 9 de julio, de Contratos Públicos (LFCP). Por su parte, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 453/2005, de 27 de abril, considera que el contrato para la explotación de recursos minerales en una cantera tiene naturaleza administrativa por tener como objeto la explotación de una cantera existente en terrenos comunales.

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

tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), 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. Por otra parte, en igual sentido, son causas específicas de invalidez de los contratos celebrados por la Administración, entre otras, las causas de nulidad establecidas con carácter general en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común [artículo 126.1 y 2.a) LFCP]; la declaración de invalidez de los contratos podrá ser acordada por el órgano de contratación, de oficio o a instancia de parte, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo, previo dictamen del Consejo de Navarra en los casos que señale su legislación específica (artículo 127.1 LFCP); y la declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible o conveniente se

devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido (artículo 127.3 LFCP).

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de la nulidad de un contrato en materia de bienes municipales, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión de oficio, la LFAL y el RBELN, y respecto del procedimiento 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 que comience por iniciativa propia de la Administración pública y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1). Asimismo, su apartado 5 dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo; si bien es posible la suspensión del transcurso del plazo máximo legal prevista en el artículo 42.5 de la propia LRJ-PAC.

En el presente caso, puede considerarse que, en términos generales, se han cumplido los trámites del procedimiento de revisión de oficio, ya que, previo informe jurídico de abogados externos sobre el asunto, la entidad local consultante acordó la incoación del procedimiento correspondiente, en el que se ha dado audiencia a la entidad interesada que formuló alegaciones y se ha elevado a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, proponiendo la nulidad del contrato por incurrir en las diversas causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC. Asimismo, se ha acordado la suspensión del plazo para resolver el expediente y notificar la resolución de acuerdo con el artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Como se ha indicado anteriormente, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC contempla la revisión de oficio de los actos administrativos que incurran en los supuestos de nulidad previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley. En el presente caso hay que entender que la propuesta de resolución elevada por el Ayuntamiento de Garaioa, a partir del informe jurídico inicial de abogados externos, sostiene que debe declararse nulo el contrato de arrendamiento de bienes comunales y explotación de cantera celebrado entre dicho Ayuntamiento y..., al encontrarse incurso en las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1.b), e) y f) de la LRJ-PAC.

A la vista de la propuesta de resolución y del informe jurídico en que se funda, el Ayuntamiento invoca los supuestos de nulidad de pleno derecho por referencia a los motivos siguientes: el Alcalde era incompetente para acordar y otorgar la explotación de la cantera; la suscripción del contrato no fue precedida del procedimiento de desafectación de las parcelas comunales objeto del mismo (parcelas que por cierto no se identifican como se ha dicho por referencia a polígono y parcela, extensión, etc.), procedimiento tras el cual y de ser aprobada la desafectación, habría de aprobarse el correspondiente Pliego de Cláusulas Administrativas en el que habría de determinarse la reversión de las parcelas cedidas para el supuesto de incumplimiento de las condiciones de la cesión y suscribirse el correspondiente contrato e inscribirse en el Registro de la Propiedad, lo que en el caso tampoco se hizo; y en virtud de la suscripción del contrato la empresa contratista ha adquirido derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición por virtud de un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico.

Por su parte, la sociedad interesada –como se ha reseñado en los antecedentes- se opone a la revisión de oficio arguyendo que existió acuerdo plenario de aprobación de la explotación y condiciones económicas de ella, la innecesariedad de la desafectación fundada en el artículo 140 de la LFAL por tratarse de una explotación contemplada en el artículo 172 de la LFAL, la concurrencia de desviación de poder en la actuación municipal y la apreciación de los límites a la revisión de oficio, así como la procedencia, en otro caso, de la indemnización de daños y perjuicios.

Expuestas ambas posiciones, ha de pasarse al examen de las distintas causas de nulidad aducidas por el Ayuntamiento en aras de la revisión de oficio del contrato referido; examen que ha de ceñirse, por razones de congruencia y del carácter excepcional de la revisión de oficio, a los específicos motivos señalados por el Ayuntamiento.

De las precitadas causas de nulidad aducidas por el Ayuntamiento ha de desecharse la primera por no ajustarse a la realidad y fundarse en un dato fáctico erróneo, pues, como se ha reseñado en los antecedentes, la suscripción del contrato por el Alcalde vino precedida del acuerdo plenario de 15 de septiembre de 2009 que aprobó las condiciones del contrato con... que han de regir la explotación de la cantera “La Pocha” y autorizó al Alcalde para la firma de dicho contrato. También ha de rechazarse la última de tales causas, ya que no señala cuáles son esos requisitos esenciales que deben concurrir para adquirir los derechos y facultades en el presente caso y en realidad carece de sustantividad propia, pues hace referencia a un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico, por lo que viene a estar englobada en las precedentes. Quedan fuera, por tanto, las causas de las letras b) y f) del artículo 102.1 de la LRJ-PAC.

Resta, por ello, el segundo de tales supuestos, que engloba dos motivos, de los cuales ha descartarse el referido a la ausencia de pliego de condiciones, ya que ello resulta desmentido por el acuerdo municipal de 15 de septiembre de 2009. Así delimitado, este supuesto se refiere al incumplimiento del procedimiento previo de desafectación del bien comunal antes de su explotación exigida por el artículo 140.2 de la LFAL con motivo de la cesión del uso o gravamen de los mismos, lo que entrañaría la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, por haber sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Ahora bien, este Consejo no puede compartir dicho razonamiento municipal, dado que en el presente caso estamos ante un supuesto de aprovechamiento de canteras en terrenos comunales, con regulación específica en la legislación foral, que se separa y distingue de la

desafectación. En efecto, el artículo 172 de la LFAL establece: “La ocupación de terrenos comunales, la explotación de canteras en terrenos comunales y cualquier aprovechamiento o mejora que se pretenda implantar en terrenos comunales, se regirán por los pliegos de condiciones que para cada caso elaboren las entidades locales. Será precisa, además, la información pública por plazo inferior a quince días y la aprobación por la Administración de la Comunidad Foral”. Y en el mismo sentido se pronuncia el artículo 215 del RBELN. De estos preceptos se infiere que la explotación de una cantera en un terreno comunal no precisa de la previa desafectación, pues se trata de un aprovechamiento que no opera cambio en la naturaleza del bien comunal y que está sujeto a la regulación específica dispuesta en tales preceptos.

En este sentido, este Consejo en el dictamen 62/2003, de 17 de noviembre, señaló que “son de aplicación los artículos 172 de la LFAL y el 215 del RBELN que establecen que la ocupación de terrenos comunales, la explotación de canteras en terrenos comunales y cualquier otro aprovechamiento o mejoras que se pretendan implantar en los mismos, se regirán por los pliegos de condiciones que para cada caso elaboren las entidades locales, siendo precisa, además, la información pública por plazo no inferior a quince días y la aprobación por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Además, la explotación de canteras en terrenos comunales, caso que nos ocupa, es un aprovechamiento comunal y por tanto no es precisa la desafectación”. Y, más adelante, indicamos que “la explotación de canteras, que es el supuesto que nos ocupa, es un aprovechamiento comunal, que al no suponer cambio de naturaleza de los bienes, no necesita desafectación, según se deriva del artículo 172 en relación con el 140, ambos de la LFAL, que contempla los supuestos en los que se exige la desafectación de terrenos comunales y entre los mismos no se encuentra aquel”.

De ahí que, de acuerdo con esa doctrina, la indicada causa de nulidad no pueda fundarse, tal y como se pretende por el Ayuntamiento consultante, en haberse prescindido del procedimiento de desafectación del bien comunal, ya que la explotación de canteras en un terreno comunal está

considerada específicamente en los artículos 172 de la LFAL y 215 del RBELN, sin que por ello sea de aplicación al caso la exigencia de la previa desafectación prevista en el artículo 140 de la LFAL.

A la vista de lo expuesto, ha de concluirse que no procede la declaración de nulidad del contrato de arrendamiento de bienes comunales y explotación de cantera celebrado entre dicho Ayuntamiento y..., el 2 de noviembre de 2009, por las causas de nulidad señaladas por el Ayuntamiento.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho del contrato de arrendamiento de bienes comunales y explotación de cantera celebrado entre el Ayuntamiento de Garaioa y..., el 2 de noviembre de 2009, en los términos del presente dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.