

Expediente: 44/2014

Objeto: Revisión de oficio de acuerdo del Ayuntamiento de Allo de 23 de febrero de 2007.

Dictamen: 3/2015, de 26 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de enero de 2015,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 9 de diciembre 2014, traslada, conforme al artículo 19.1, en relación con el 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 dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Allo en relación con la revisión de oficio del acuerdo plenario de 23 de febrero de 2007, consistente en aprobar la firma de Convenios con varias personas para la disposición de terrenos.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Allo se acompaña el expediente de revisión de oficio tramitado por dicho Ayuntamiento.

Obra en este Consejo, además, el expediente 51/2013, remitido en su día para la revisión de oficio del mismo acuerdo plenario de 23 de febrero de 2007 y cuya caducidad ha sido declarada por el propio Ayuntamiento de Allo por acuerdo plenario de 29 de septiembre de 2014.

I.2ª. Antecedentes de hecho

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

Primero.- El Pleno del Ayuntamiento de Allo, en sesión celebrada el día 23 de febrero de 2007, adoptó el acuerdo de “aprobar la firma de los Convenios con D..., Dª..., y D..., para la disposición de los terrenos del Paseo bajada al Cementerio, que obran en el expediente. No obstante, se faculta al Alcalde para que en los supuestos de D... (*sic*)... y D... pagar en dinero en lugar de cambiar por terreno”.

Segundo.- Obra en el expediente 51/2013 un convenio fechado el 10 de julio de 2006 y suscrito, al parecer, por don..., donde se indica que el Ayuntamiento de Allo tiene prevista la ejecución de un camino de unos ocho metros de anchura, paralelo a la carretera, desde el núcleo urbano hasta el cementerio, que discurre por la parcela... del polígono..., propiedad de don..., habiendo llegado las partes a un acuerdo con el fin de posibilitar la inmediata disponibilidad del terreno, en virtud del cual el señor... cede la franja de terreno indicada, de unos 80 metros cuadrados y autoriza su ocupación, comprometiéndose a otorgar la escritura pública en el momento en que se pueda. El Ayuntamiento, por su parte, se compromete a entregar “3 veces la superficie realmente ocupada de similar clase y tipo que el ocupado”, dentro del proceso de concentración parcelaria que se está llevando a cabo, así como a “respetar a favor de su actual propietario el aprovechamiento urbanístico que pudiera corresponder en el futuro a los terrenos ocupados”.

Tercero.- Obra en el expediente un denominado borrador de convenio que no tiene fecha y que está firmado por don..., referido a la parcela de su propiedad... del polígono... de Catastro, de unos 900 metros cuadrados,

donde se indica que el Ayuntamiento de Allo tiene prevista la ejecución de un camino de unos ocho metros de anchura, paralelo a la carretera, desde el núcleo urbano hasta el cementerio, que discurre por propiedad de don..., habiendo llegado las partes a un acuerdo con el fin de posibilitar la inmediata disponibilidad del terreno, en virtud del cual el señor... cede y autoriza la inmediata ocupación de la franja de terreno indicada, comprometiéndose a otorgar la escritura pública de propiedad, en el momento en que se pueda. El Ayuntamiento, por su parte, se compromete a “señalar como suelo urbanizable, dentro de la revisión del Plan Municipal que está llevando a cabo, igual superficie que la que actualmente se encuentra dentro del suelo urbanizable en la parcela... siendo un mínimo de 281,39 metros cuadrados”, a entregar al señor... “la parcela... de Concentración Parcelaria, de 5.437 metros cuadrados en compensación por el terreno ocupado... dentro del proceso de Concentración parcelaria que se está llevando a cabo... o, en su defecto, previa tramitación del correspondiente expediente de desafectación y permuta que posibilite dicha entrega”.

Cuarto.- Se ha incorporado al expediente un fax remitido por el Ayuntamiento de Allo a la empresa encargada de la concentración parcelaria, fechado el 3 de agosto de 2006, en la que se indica:

“Tal y como comentamos el Ayto. ha hecho unos convenios urbanísticos para permutar los terrenos que va a ocupar el camino de bajada al cementerio por terrenos en otra ubicación. La idea es darles los m2 que te listo a continuación en sitios donde el Ayto. tenga terreno pegado a los particulares que permutan los terrenos para agrandar sus fincas. Si la tierra es de peor calidad habrá que darles más m2.

Hay que agregar 3.000 m2 de comunal a parcelas propiedad de.....
o...

Hay que agregar 1.500 m2 de comunal a parcelas propiedad de... o...
(en concentración vienen las parcelas a nombre de...).

Hay que agregar 250 m2 de comunal a parcelas propiedad de...

Ya me dirás si es posible o cómo lo ves.”

Quinto.- Mediante escrito de fecha 27 de febrero de 2007, el Alcalde del Ayuntamiento de Allo comunicó a don..., legatario de..., a los herederos

de doña... y a los herederos de don..., que las obras de acceso al cementerio empezarían a realizarse a partir del día 28 de febrero. Tales obras se adjudicaron a “...” con fecha de 29 de marzo de 2007, suscribiéndose el correspondiente contrato el 9 de abril de 2007.

Sexto.- Con fecha de 10 de abril de 2007 se suscribió entre el Ayuntamiento y los hijos de la difunta doña..., don... y doña..., “actualmente propietarios de la parcela catastral... del polígono...”, un convenio en el que se alude a la ejecución del mismo camino al cementerio que afecta a la parcela antedicha, habiendo llegado las partes a un acuerdo con el fin de posibilitar la inmediata disponibilidad del terreno, en virtud del cual sus propietarios ceden la franja de terreno indicada, de unos 424 metros cuadrados, autorizan su inmediata ocupación y se comprometen a formalizar la escritura pública de propiedad “en el momento en que pueda otorgarse”. El Ayuntamiento, por su parte, se compromete a entregar “3 veces la superficie realmente ocupada de similar clase y tipo que el ocupado”, dentro del proceso de concentración parcelaria que se está llevando a cabo, así como a “respetar a favor de su actual propietario el aprovechamiento urbanístico que pudiera corresponder en el futuro a los terrenos ocupados”.

Séptimo.- El Pleno del Ayuntamiento de Allo, en sesión celebrada el día 28 de diciembre de 2009, aprobó inicialmente la desafectación de la parcela comunal número... del polígono... para permuta de parte de la finca sita en la parcela... del mismo polígono “para el...”. En la “Memoria”, suscrita por el Alcalde del Ayuntamiento con fecha de 12 de mayo de 2010, se indican las fincas que se permutan, precisándose que el “Ayuntamiento da 6.831 metros cuadrados” de la parcela..., y “recibe 1.312 metros cuadrados” de la parcela... La diferencia de metros se debe, según se señala, “a que tras el acuerdo... de fecha 23 de febrero de dos mil siete aprobando el convenio para llevar a cabo un camino de acceso al Cementerio en terreno particular”, se compensa al particular “con los puntos aproximadamente equivalentes por tres”. “Se trata de un camino que lleva al Cementerio, debido a que existe la costumbre en los funerales de Allo... de acudir al Cementerio en masa, por ello para evitar que las personas vayan por la

carretera con el consiguiente peligro... se trata que vayan por el camino y así evitar accidentes”.

Con ello, con fecha de 20 de mayo de 2010, se solicitó del Gobierno de Navarra la correspondiente “autorización para la permuta, una vez llevada a cabo la desafectación del Comunal”.

Octavo.- Con fecha de 23 de marzo de 2012, el Ayuntamiento de Allo remitió al Gobierno de Navarra la documentación “establecida al efecto” para que se “proceda a la autorización de la desafectación de comunal para llevar a cabo una permuta con D... y Dª...”.

Se acompañaba a la solicitud la siguiente documentación:

- Certificación del acuerdo municipal de 30 de enero de 2012, de desafectación de 6.839,38 metros cuadrados de la parcela... (subparcela...), con sometimiento del mismo a exposición pública, de aprobación del pliego de cláusulas administrativas que han de servir de base a la permuta y de aprobación de la Memoria justificativa.
- Justificación de la permuta suscrita por la Alcaldesa con fecha de 26 de enero de 2012, que se expresa en parecidos términos que la memoria de 12 de mayo de 2010.
- Pliego de cláusulas administrativas de base para la permuta, donde se indican las superficies de las fincas a permutar y se consideran ambas propiedades de similar valor según el perito don...
- Informe del arquitecto técnico don... donde se señala que “una valoración mediante capitalización de rentas arrojará un resultado muy aproximado a la proporcionalidad de la superficie de cada terreno”, aunque existen factores “que pueden considerarse correctores de la situación inicial” tales como la cercanía de la parcela al suelo urbano, su ubicación junto a la carretera de Sesma, la posibilidad de realización del camino al cementerio, el acuerdo

entre las partes y la ubicación en suelo no urbanizable de mediana productividad.

Noveno.- Por parte de la Sección de Comunales del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra se contestó, con fecha de 22 de junio de 2012, que “el objeto perseguido (ensanchar el camino del cementerio) se puede obtener por otros medios más apropiados como la compra o la expropiación del suelo afectado. La reducida superficie necesaria para llevar a cabo dicha actuación (estimamos que puede rondar los 350 m²) no justifica la mencionada permuta, que por otra parte, no es de interés para el patrimonio comunal”.

Décimo.- Mediante escrito de 11 de julio de 2012, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Allo contestó que no se trataba de ampliar un camino, sino de “la realización de un camino que se llevó a cabo en el año 2007”, que se utilizaron 1.312,70 m² y que de lo que se trataba era de “legalizar esa situación”.

Undécimo.- Por parte de la Sección de Comunales se contestó al Ayuntamiento, con fecha de 31 de agosto de 2012, “que el medio más adecuado y sencillo para regularizar la situación creada es la indemnización al particular por la ocupación del terreno de su propiedad”.

Duodécimo.- Con fecha de 20 de septiembre de 2012 se reiteró por la Alcaldesa de Allo la solicitud de autorización de la permuta.

Decimotercero.- La misma Sección de Comunales, con fecha de 19 de octubre de 2012 contestó que la reducida superficie necesaria para la actuación (350 m²) no justificaba la necesidad de adquirir la totalidad de la parcela particular, que la equivalencia de la permuta propuesta (5,2 metros cuadrados de comunal por cada metro cuadrado particular) era muy desproporcionada y desfavorable para los intereses municipales, razones por las cuales la permuta en los términos planteados no se podía considerar de utilidad pública y no se podía llevar a cabo en aplicación del artículo 144 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, aprobatorio del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra. Consideraba que el medio

más adecuado para regularizar la situación era la indemnización al particular por el terreno ocupado.

Decimocuarto.- El Ayuntamiento de Allo, en sesión celebrada el día 28 de octubre de 2013, tuvo conocimiento de la propuesta de acuerdo en la que se hacía referencia a los antecedentes relativos a la adopción del acuerdo municipal de 23 de febrero de 2007 y a los convenios redactados, de los que únicamente se firmó por la representación del Ayuntamiento el suscrito por los hermanos..., considerándose que tal acuerdo incurrió en defectos que lo viciaban de nulidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), al no haberse tramitado previamente el preceptivo expediente de desafectación, de conformidad con lo previsto en el artículo 144 del Decreto Foral 280/1980, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra (en adelante, RBELN) y al no haberse alcanzado el quórum de dos tercios del número legal de miembros de la corporación, ya que únicamente votaron a favor cinco de sus miembros, encontrándose ausentes cuatro miembros más de la corporación.

Se añadía en la propuesta que la única opción posible era la que ofrecía el artículo 102 de la LRJ-PAC y se proponía y así se acordó, la incoación de expediente de revisión de conformidad con lo dispuesto por el artículo citado, para la declaración de nulidad del acuerdo municipal de 23 de febrero de 2007, confiriendo el correspondiente trámite de audiencia a todos los interesados.

Decimoquinto.- Mediante escrito de fecha 14 de noviembre de 2013 se formularon alegaciones por don... Se indicaba que el convenio de permuta fue propiciado por el Ayuntamiento, que como consecuencia del mismo se le entregó la parcela... de concentración parcelaria hace ya seis años, que la ha venido cultivando a título de dueño y que la franja cedida se encuentra urbanizada para camino al cementerio. A su juicio, el acuerdo de 23 de febrero de 2007 no era nulo, siendo suficientes los votos emitidos para su aprobación. Además, la revisión pretendida resultaba contraria a lo

dispuesto por el artículo 106 de la LRJ-PAC, implicaría que se le reintegrase la franja ocupada y era irrelevante el hecho de que el convenio solo esté firmado por el señor... Citaba lo dispuesto en las leyes 7 y 17 del Fuero Nuevo de Navarra y en los artículos 1256 y 1258 del Código Civil y, en definitiva, consideraba que el acuerdo no era nulo de pleno derecho.

Decimosexto.- Doña..., mediante escrito de fecha 18 de noviembre de 2013, manifestó, en nombre propio y en el de su hermano, que se le ocuparon 424 m² de la parcela... del polígono..., que el Ayuntamiento se comprometió a abonar tres veces la superficie ocupada de similar clase, esto es, 1.272 m² de tierra de primera y que el precio actual de dicha clase de tierra es de 6.000 euros la robada.

Decimoséptimo.- Con fecha de 30 de diciembre de 2013 se emitió informe de letrado en relación con las anteriores alegaciones. Con carácter previo se señalan los motivos para la nulidad de pleno derecho del acuerdo de 23 de febrero de 2007, contenidos en el acuerdo municipal de 28 de octubre de 2013, que estarían constituidos por la no tramitación previa del preceptivo expediente de desafectación de los bienes comunales y por la adopción del acuerdo sin el quórum de dos tercios del número legal de miembros de la corporación.

Respecto de las alegaciones formuladas por el señor..., se señalaba que el acuerdo de permuta debía considerarse nulo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido en el artículo 144 del RBELN. Se consideraba que el Ayuntamiento de Allo carecía de competencias para proceder a la permuta por cuanto que la misma venía atribuida al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra conforme a lo dispuesto en la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas. Asimismo, se entendía que la voluntad de la permuta no se había conformado con el quórum reforzado exigido por el artículo 144 a) del RBELN y que no se procedió a la previa desafectación del terreno comunal. Se señalaba que la revisión no era contraria a la buena fe, que no hubo transmisiones de propiedad, sino voluntad de que en el futuro se realizaran, y que el Ayuntamiento de Allo se vería obligado a recuperar la

posesión de la finca comunal y a indemnizar la ocupación del terreno del señor..., adquiriendo su propiedad, bien de forma consensuada, bien mediante expropiación.

Con relación a las alegaciones de los hermanos..., se insistía por el letrado en que el Ayuntamiento carecía de competencia para la desafectación del bien comunal, obviándose todo el procedimiento establecido por el artículo 144 del RBELN.

Decimooctavo.- Ese expediente de revisión de oficio incoado el 28 de octubre de 2013 dio lugar al expediente 51/2013 de los de este Consejo en el que no se emitió finalmente dictamen por cuanto que, requerida documentación complementaria del Ayuntamiento, por parte de éste se terminó declarando la caducidad del expediente de revisión de oficio.

Decimonoveno.- Por nuevo acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Allo de 29 de septiembre de 2014 se volvió a incoar expediente de revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la LRJ-PAC, para la declaración de nulidad del acuerdo municipal de 23 de febrero de 2007, de aprobación de la firma de los convenios de referencia, notificándose el acuerdo a los interesados.

Vigésimo.- Mediante escrito de fecha 16 de octubre de 2014, don... formuló escrito de alegaciones, similar al anteriormente presentado, en el que insistía en que el acuerdo de permuta fue instado, propiciado y redactado por el propio Ayuntamiento, que la franja de terreno cedida estaba urbanizada desde hacía años, que el acuerdo de 23 de febrero de 2007 estuvo válidamente adoptado, que su revisión resultaba contraria a la buena fe y a la equidad y que se había producido una transmisión de la propiedad.

Vigesimoprimer.- El Pleno del Ayuntamiento de Allo, en sesión celebrada el 24 de noviembre de 2014, previa ponderación de las alegaciones anteriores, aprobó la propuesta de proceder a la revisión de oficio del acuerdo plenario de 23 de febrero de 2007 por incurrir en causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, considerando que se convino la permuta sin haber tramitado previamente el preceptivo

expediente de desafectación, de conformidad con lo previsto en el artículo 144 del RBELN, y que no se había alcanzado el quórum exigido por ese mismo precepto. Además, solicitó la emisión del correspondiente dictamen al Consejo de Navarra y suspendió el plazo para resolver el expediente por el tiempo que medie entre la petición de emisión del dictamen y su recepción.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Allo, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del acuerdo plenario de 23 de febrero de 2007 de aprobación de la firma de tres convenios para la disposición de los terrenos necesarios para la ejecución de un camino hasta el cementerio. La entidad local justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen en el artículo 102 de la LRJ-PAC.

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

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

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal 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 Allo de un acuerdo de aprobación de la firma de unos convenios en los que se establecen unas permutas afectantes a terrenos comunales.

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.

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 RBELN. En efecto, 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 Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

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, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos

[artículo 4.1.g)] y dispone que “las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común” (artículo 53). Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular en este caso a su artículo 102.1, que apodera a los municipios –en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus actos administrativos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de la nulidad de actos administrativos 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 su inicio por solicitud de interesado 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, el procedimiento de revisión de oficio, iniciado el 29 de septiembre de 2014, se ha tramitado adecuadamente, ya que la entidad local consultante acordó la incoación del procedimiento

correspondiente, en el que se ha dado audiencia a las partes interesadas o favorecidas por el acto objeto de revisión, y se ha terminado elevando a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, proponiendo la nulidad del acuerdo municipal por incurrir en 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 45.2.c) de la LRJ-PAC.

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

Como se ha indicado, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC refiere la revisión de actos nulos a los actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley. En el presente caso la propuesta de resolución elevada por el Ayuntamiento alude en su parte dispositiva, con carácter general a las causas de nulidad de pleno derecho del citado precepto, haciendo referencia en sus consideraciones a “los dos motivos de nulidad que fundamentan la revisión” y que son, según se ha expuesto, el no haber tramitado previamente el preceptivo expediente de desafectación a que se refiere el artículo 144 del RBELN y la no adopción del acuerdo de aprobación de los convenios con el quórum exigido por este mismo precepto. En definitiva, debe entenderse amparada la revisión en el apartado e) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, por tratarse de un convenio de permutas aprobado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y con infracción de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

La nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso.

La causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC se refiere a los actos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento establecido. Concorre, por tanto, este motivo de nulidad cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de

procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto o bien de seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda. No se trata, por tanto, de cualquier incumplimiento de las formas procedimentales, sino de la omisión por entero del procedimiento, lo que aparece cuando no se aprecia la existencia de los eslabones o pasos formales imprescindibles para su terminación con la adopción del acto, entrañando tales omisiones efectos determinantes e insalvables sobre el acto administrativo. Asimismo, concurre dicho motivo de nulidad en los casos en que, existiendo algunos trámites, el procedimiento carece de un requisito que, dada su esencialidad o trascendencia, es inexcusable para apreciar la identidad del procedimiento o asegurar los derechos de los administrados.

Procede, en consecuencia, entrar a enjuiciar si concurre la nulidad de pleno derecho del acto objeto de revisión de oficio, de la aprobación de los convenios a firmar con don..., doña... y don...

En el caso de don..., se le ocupan para el acceso al cementerio unos 80 metros cuadrados de la parcela... del polígono..., comprometiéndose el Ayuntamiento a entregar tres veces la superficie ocupada, así como a respetarle el aprovechamiento urbanístico que le pudiera corresponder por los terrenos ocupados. Más específicamente se señala en el fax remitido por el Ayuntamiento a la empresa encargada de la concentración parcelaria que se trata de “agregar 250 m² de comunal a parcelas propiedad de...”.

Por otra parte, en el caso de..., se indica que se trata de la ocupación de una franja de unos ocho metros de anchura en la parcela... del polígono..., comprometiéndose el Ayuntamiento a clasificar como suelo urbanizable una superficie mínima de 281,39 metros cuadrados de la parcela, así como a entregarle 5.437 m² de la parcela... de concentración parcelaria. Más concretamente, como precisa el mismo fax a que nos hemos referido anteriormente, habría que “agregar 3.000 m² de comunal”.

Por lo que se refiere a doña..., propietaria de la parcela... del polígono..., lo cierto es que con fecha de 10 de abril de 2007 se suscribió entre el Ayuntamiento y los hijos de la fallecida señora... el convenio por el

que se cedía una franja de 424 metros cuadrados, comprometiéndose el Ayuntamiento a entregar tres veces la superficie ocupada, respetándose el aprovechamiento urbanístico de los terrenos ocupados. Según el fax reseñado anteriormente, habría que “agregar 1.500 m² de comunal”.

En este último caso, además, ha de significarse que se tramitó, a partir del acuerdo plenario de 28 de diciembre de 2009, el correspondiente expediente de desafectación de la parcela comunal a permutar con los herederos de la señora..., para que el Ayuntamiento entregara 6.831 metros cuadrados de la parcela... y recibiera 1.312 metros cuadrados de la parcela..., que culminó con informes contrarios de la Sección de Comunales del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra y sin la aprobación de éste.

A la vista de todo ello, hemos de señalar que nos encontramos ante un acuerdo, el de 23 de febrero de 2007, de aprobación de la firma de los convenios de permutas de bienes comunales con los señores...,... y... que merece la consideración de nulo de pleno derecho en virtud de lo dispuesto por el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC.

La suscripción de tales convenios conlleva la formalización de unas permutas afectantes a bienes comunales del Ayuntamiento de Allo, realizadas desconociendo total y absolutamente el procedimiento establecido para la permuta de pequeñas parcelas por los artículos 140.3 de la LFAL y 144 del RBELN, pues no se ha producido la previa desafectación de las parcelas comunales con el consiguiente acuerdo de aprobación inicial por mayoría de dos tercios del número legal de miembros de la entidad local, no se ha producido el anuncio o exposición pública de la misma por plazo de un mes y no se ha producido en ninguno de los casos la aprobación de la utilidad pública o social por parte del Gobierno de Navarra mediante Decreto Foral.

Por otra parte, no se aprecia la concurrencia de ninguno de los límites al ejercicio de la facultad revisora fijados en el artículo 106 de la LRJ-PAC, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 102.4 de esta misma Ley, lo que, por otra parte, aparece reflejado en las consideraciones que se realizan en

el acuerdo municipal de 29 de septiembre de 2014 de incoación del expediente de revisión.

A tal fin, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2001, conforme a la cual “el transcurso del tiempo, por sí solo, no puede ser límite a la revisión de los actos nulos de pleno derecho... sin perjuicio de que pueden existir otras circunstancias que, unidas al transcurso del tiempo, aconsejen la no revisión. Y si esto es así en el caso del artículo 103, con mucha mayor razón lo será en el caso de los actos nulos de pleno derecho, en los que, según el artículo 102-1, no existía límite temporal.”

Pues bien, en este caso, como en el contemplado en la citada sentencia, no se ha puesto de manifiesto que existan otras circunstancias que unidas al transcurso del tiempo aconsejen la no revisión. Más al contrario, de lo que se trata es de la preservación de los intereses generales referidos a los bienes comunales, sin perjuicio de que se proceda, como así se ha anunciado por parte del Ayuntamiento de Allo, a reconocer las indemnizaciones que corresponden a los interesados.

Por otro lado, no existe constancia de que se hayan otorgado los correspondientes títulos de propiedad, ni se han ultimado o aprobado los procedimientos correspondientes a la desafectación de los comunales a permutar.

En consecuencia, este Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de nulidad del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Allo de 23 de febrero de 2007, por haberse adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al incumplirse todos los trámites exigidos al efecto por la legislación foral de Administración local.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de oficio de la nulidad del acuerdo plenario del Ayuntamiento de Allo de 23 de febrero de 2007 de aprobación de la firma de convenios con varias personas para la disposición de terrenos.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.