

<p>Expediente: 3/2015 Objeto: Revisión de oficio de acuerdos municipales sobre permuta de terreno comunal. Dictamen: 7/2015, de 24 de marzo</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de marzo de 2015,

el Consejo de Navarra, integrado 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 Antonio Razquin Lizarraga 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 25 de febrero de 2015, 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 Orísoain en relación con la revisión de oficio de los acuerdos de 3 de marzo de 1986 y de 29 de noviembre de 1986, sobre permuta de bien comunal.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Orísoain se acompaña el expediente de revisión de oficio tramitado por dicho municipio, que incluye la propuesta de resolución para la revisión de oficio de tales acuerdos aprobada por acuerdo del pleno de 16 de febrero de 2015.

I.2ª. Antecedentes de hecho

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

Primero.- En el año 1983 el Ayuntamiento de Orísoain acordó la permuta de treinta y seis robadas propiedad de don... y su esposa doña... en el paraje de... por varios terrenos comunales de su titularidad (6 robadas en..., 3 robadas en... y el resto en...). Dicha permuta obtuvo la autorización de la Diputación Foral de Navarra.

Segundo.- En 1986 don...interesó del Ayuntamiento de Orísoain la permuta de un lleco de carácter comunal en el..., enclavado entre fincas de propiedad del interesado, por la que el Ayuntamiento le dio en el paraje de... en permuta por terrenos cultivados del Paraje de... mediante documento privado. El Ayuntamiento de Orísoain, en sesión celebrada el 3 de marzo de 1986, acordó aceptar dicha sustitución del terreno dado en permuta, facultando al Alcalde para la firma en su día de la escritura de formalización de la operación. Asimismo, señalando también el señor... que ofrece en permuta, por el indicado lleco de..., además, los terrenos que sea preciso ocupar con motivo de las obras de rectificación del trazado de la carretera, se acordó indicarle que el Ayuntamiento trataría de que tales terrenos fuesen considerados como fincas aportadas a la concentración parcelaria, por lo que dicho terreno se vería compensado con las fincas de reemplazo resultantes de la concentración.

Tercero.- Más tarde, don...solicitó del Ayuntamiento de Orísoain que se otorgase documento clarificador de las permutas realizadas con motivo de la adquisición de terrenos en... (permuta autorizada en su día por el Gobierno de Navarra). Y el Ayuntamiento de Orísoain, en sesión celebrada el 24 de noviembre de 1986, acordó admitir la petición y suscribir el contrato que se adjunta ya firmado por el interesado y su esposa, facultando al Alcalde para su firma en nombre del Ayuntamiento.

Consta en el expediente, aportado por el señor..., un “documento privado de permuta”, firmado con fecha 30 de noviembre de 1986, entre don... y su esposa y el Ayuntamiento de Orísoain, en el que los primeros aparecen como propietarios de tres fincas (una pieza en... de veinte

robadas, otra en el mismo término de nueve robadas y otra en el mismo lugar de nueve robadas) que pasan a propiedad del Ayuntamiento, a cambio de las siguientes fincas de su propiedad: una en el paraje de... de cuarenta robadas, otra en el paraje de... de seis robadas y otra en el paraje de... de una robada y media.

Cuarto.- Con fecha 4 de junio de 2012, el Ayuntamiento de Orísoain recibió un escrito del Servicio de Riqueza Territorial del Departamento de Economía y Hacienda de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de 18 de mayo de 2012, en el que se remitía hoja de solicitud de modificación catastral y su correspondiente documentación, que afectaba a bienes comunales y no había sido tramitada por dicho Servicio en base al informe negativo de la Sección de Comunales que se adjuntaba.

De acuerdo con el informe de la Sección de Comunales de 17 de mayo de 2012, la solicitud de modificación catastral se refería a la parcela... del polígono... cuyo titular actual era el Ayuntamiento de Orísoain y el nuevo titular don... A decir de este informe, en el año 1983 la Diputación Foral de Navarra autorizó la permuta de 36 robadas propiedad de don... y su esposa doña... en el paraje de... por terrenos comunales (6 robadas en..., 3 robadas en... y 27 robadas en...), pero no se señalaba qué parcelas catastrales intervenían en la permuta. Posteriormente en 1986, el Ayuntamiento autorizó una nueva permuta con el señor... referida a los terrenos que le habían dado en... por la parcela comunal del... (actual parcela... del polígono...), sin que se tramitase la necesaria autorización de la Diputación Foral de Navarra. En el año 2000, el Ayuntamiento de Orísoain inició los trámites para legalizar esta permuta, indicándole dicha Sección el procedimiento a seguir para la desafectación de la citada parcela para su posterior permuta; y posteriormente en el año 2006 le requirió la documentación que debía presentar y/o subsanar. En fin, la Sección de Comunales manifestó que no podía acceder al cambio de titularidad de dicha parcela, dado que no se desafectó la parcela comunal, ni se había aportado nueva documentación que les permitiese resolver las permutas.

Quinto.- Con fecha 25 de junio de 2012, don... solicitó del Ayuntamiento de Orisoain que realizase los trámites necesarios para

regularizar la permuta de la parcela... del polígono... (...), actualmente inscrita a nombre del Ayuntamiento, parcela que se había permutado por otra en el término de... A tal fin, aportó a su escrito cédulas parcelarias, planes parcelarios y actas y acuerdos de permuta. En concreto, se acompañó el documento privado de permuta de 30 de noviembre de 1986, suscrito entre don... y su esposa y el Ayuntamiento de Orísoain (al que se ha hecho referencia en el antecedente tercero).

Nuevamente, con fecha 10 de diciembre de 2012, don... solicitó del Ayuntamiento de Orísoain que realizase los trámites necesarios para la regularización de la permuta en el... por otros terrenos de su propiedad en el término de..., acompañando planos parcelarios y copia de escrituras de propiedad.

Sexto.- El Ayuntamiento de Orísoain, mediante instancia de 6 de noviembre de 2013, remitió a la Sección de Comunales la documentación requerida y solicitó informe definitivo en relación con la permuta de la parcela... del polígono....

Séptimo.- La Sección de Comunales del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra emitió informe con fecha 11 de abril de 2014. En este informe se analiza la documentación remitida por el Ayuntamiento de Orísoain y se alcanzan el resumen y la conclusión siguientes:

“En resumen:

1. Únicamente puede considerarse la permuta que fue autorizada por la Diputación Foral de Navarra en el año 1984.
2. Los terrenos de...,... y... se permutaron de acuerdo a la permuta, aunque en el caso de..., la superficie es mayor que la que consta en la permuta.
3. La permuta de los terrenos de... por los de... no es válida ya que no se tramitó la necesaria autorización de la Diputación Foral de Navarra.
4. Esta segunda permuta coincide en el tiempo con el proceso de concentración parcelaria. No se ha encontrado ningún documento en el que se reclame la propiedad de la parcela de..., a pesar de que figure como comunal, tanto esta parcela como la de...
5. Respecto a la parcela de..., el cambio de titularidad, la superficie y los linderos descritos, nos induce a pensar que, la parcela que pudo

permutarse fue la parcela 19 del antiguo catastro y no la actual ... del polígono....

En conclusión, y por lo anteriormente expuesto, el Ayuntamiento de Orisoain no puede acceder a la reclamación de...

Por otra parte, se insta al Ayuntamiento de Orisoain a modificar la titularidad de la parcelas de... de "Ayuntamiento de Orisoain" a "Comunal del Ayuntamiento de Orisoain", ya que la permuta se realizó con terrenos comunales, suponiendo esta situación una pérdida de patrimonio comunal del Ayuntamiento de Orisoain."

Octavo.- Con fecha 16 de junio de 2014, la Secretaria del Ayuntamiento de Orisoain emitió informe en el que, tras referir los hechos (permutas de 1984 y de 1986), la normativa de aplicación (Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra; Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de bienes de las entidades locales de Navarra; y Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Comunales) y la fundamentación jurídica, concluyó que la segunda permuta realizada en un documento privado de 30 de noviembre de 1986 entre el Ayuntamiento y los particulares constituía un acto nulo de pleno derecho conforme a lo establecido en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, por haberse producido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido a tal efecto, por lo que sería conveniente que el Ayuntamiento tramitase un procedimiento de revisión de oficio de la mencionada permuta a fin de declararla nula de pleno derecho.

Noveno.- El Ayuntamiento de Orisoain, en sesión celebrada el 4 de agosto de 2014, acordó notificar al interesado afectado los dos informes de la Sección de Comunales y el informe de la Secretaria municipal respecto de la modificación catastral de la parcela... del polígono... de Orisoain y adjuntar a los mismos una propuesta de permuta de terrenos al efecto.

Este acuerdo fue notificado al interesado el 15 de agosto de 2014.

Décimo.- Don..., en fecha 3 de noviembre de 2014, solicitó nuevamente que el Ayuntamiento realizase los trámites necesarios para solucionar definitivamente la permuta del.... En escrito adjunto fechado el 29

de octubre de 2014, manifestó que el defecto motivador de la nulidad de pleno derecho no le es imputable, que la nulidad implica la retroacción de todo el procedimiento desde el inicio con reposición a cada parte de las fincas originales así como la indemnización de daños y perjuicios que la actividad irregular de la Administración haya podido irrogar al administrado, que la solución propuesta no satisface mínimamente sus intereses pues se le produce un desequilibrio económico que solo puede evitarse mediante la reposición de las cosas a la situación anterior a la permuta y que según el acta del pleno de 19 de septiembre de 1986 la superficie aportada por ellos era de 43 robadas y según los títulos de propiedad de 45,5 robadas tomándose para la permuta solo en consideración 36 robadas lo que perjudica sus intereses, por lo que solicita que se reponga la situación al estado preexistente a la formalización de la permuta declarada nula haciéndose cargo el Ayuntamiento de los gastos que ello implique, así como de la indemnización de los daños o perjuicios o se adopte otra propuesta que le mantenga en la propiedad de la parcela... del polígono... de Orísoain.

Undécimo.- El Ayuntamiento de Orísoain, en sesión celebrada el 24 de diciembre de 2014, considerando que, a la vista de los informes de la Sección de Comunales y de la Secretaria municipal, la permuta llevada a cabo en 1986 era nula de pleno derecho y debería procederse a anular los acuerdos plenarios de 1986 y volver a la situación inicial, acordó: 1º. Iniciar el expediente de revisión de oficio conforme al artículo 102 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), respecto de los acuerdos del pleno adoptados por el Ayuntamiento de Orísoain “en fecha 3 de marzo de 1986 entre el ayuntamiento y...para permuta del Paraje de... por el... y el de 29 de noviembre por el que se autoriza al Alcalde a firmar un documento privado con...y... no para la permuta de 38 robadas... por 40 en..., 6 en... y una y media en..., por incurrir en el supuesto de nulidad de pleno derecho establecido en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992”; y 2º Disponer la publicación del acuerdo en el tablón de edictos municipal y en el Boletín Oficial de Navarra durante un plazo de diez días hábiles desde el siguiente a la publicación a fin de que los vecinos o

interesados puedan examinar el expediente y formular las reclamaciones que estimen pertinentes.

Con fecha 4 de febrero de 2015 se comunicó este acuerdo al interesado, constando el recibí pero sin indicación de fecha.

Duodécimo.- Por Resolución N° 2/2015, de 12 de enero, del Alcalde del Ayuntamiento de Orísoain se resolvió la instancia presentada por don..., con fecha 29 de octubre de 2014, respecto de la permuta de la parcela... del polígono... (...). En esta resolución, que refiere la petición de responsabilidad patrimonial a la diferencia de cabida entre la superficie permutada en 1983, se decidió: 1º. Informar al solicitante que el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el 24 de diciembre de 2014 acordó iniciar el procedimiento pertinente para proceder a la declaración de nulidad de pleno derecho de las permutas efectuadas en la parcela... del polígono..., incoando expediente de revisión de oficio, trámite previo para la reposición física y/o jurídica al estado anterior a las permutas efectuadas en dicha parcela; 2º. Desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial del solicitante puesto que la misma se basa en un hecho acaecido en septiembre de 1983, habiendo transcurrido el plazo legalmente establecido para reclamar; y 3º. Dar cuenta de la resolución al interesado y al pleno en la primera sesión que celebre.

Consta la notificación de esta resolución al interesado mediante el recibí firmado pero sin fecha.

Decimotercero.- En el Boletín Oficial de Navarra núm. 7, de 13 de enero de 2015, se publicó anuncio del Ayuntamiento de Orísoain bajo el título "Inicio del expediente de revisión de oficio de la permuta de la parcela..., polígono...", en el que se indica que el Pleno del Ayuntamiento de Orísoain, en sesión celebrada el día 24 de diciembre de 2014, adoptó, por unanimidad, el siguiente acuerdo que a continuación se transcribe: "Proceder a la revisión de oficio conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común de la permuta de la parcela... del polígono... de Orísoain". Asimismo, se señala que el expediente se expondrá en la Secretaría durante diez días hábiles, a contar desde el siguiente a la

publicación, a fin de que los vecinos o interesados puedan examinar el expediente y formular las reclamaciones que estimen pertinentes.

Consta en expediente certificación expedida por la Secretaria municipal con el visto bueno de la Alcaldía, de fecha 18 de febrero de 2015, en la que se informa que, transcurrido el período de revisión y formulación de reclamaciones, no se ha registrado en el Ayuntamiento ninguna reclamación al respecto.

Decimocuarto.- El Ayuntamiento de Orísoain, mediante acuerdo de 16 de febrero de 2015, resolvió: 1º. Aprobar la propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio por motivos de nulidad de los acuerdos adoptados por el pleno del Ayuntamiento “en fecha 3 de marzo de 1986 entre el ayuntamiento y...para permuta del Paraje de... por el... y el de 29 de noviembre por el que se autoriza al Alcalde a firmar un documento privado con...y... para la permuta de 38 robadas en... por 40 en..., 6 en... y una y media en...”, por incurrir en el supuesto de nulidad de pleno derecho establecido en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC; 2º. Solicitar al Consejo de Navarra la emisión de dictamen preceptivo al respecto; y 3º. Disponer, ex artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC, la suspensión del transcurso del plazo máximo para resolver y notificar el presente procedimiento durante el plazo que medie entre la solicitud del preceptivo informe del Consejo de Navarra y la recepción del mismo, notificando ambos extremos al interesado.

Consta la notificación del acuerdo al interesado mediante recibí firmado y fechado el 18 de febrero de 2015.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Orísoain, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio de los acuerdos municipales sobre permuta de un terreno comunal. La entidad local justifica la procedencia y el carácter preceptivo 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 antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Orísoain respecto de dos acuerdos municipales de 1986 relativos a la permuta de bien comunal.

En cuanto a las causas o supuestos de nulidad ha de estarse a la normativa de aplicación en dicha fecha, pues el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (LRJ-PAC) no es aplicable retroactivamente a unos actos administrativos que tuvieron lugar antes de su entrada en vigor (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2000; recurso de casación núm. 6453/1993). La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, entonces vigente, establecía la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales

para la formación de la voluntad de los órganos colegiados” [artículo 47.1.c)]; supuesto que es coincidente con el ahora recogido en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC.

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 normativa foral vigente en las fechas de adopción de los acuerdos objeto de revisión de oficio, está constituida, primero, por el Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928 y, más tarde, por la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Comunales (publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 69, de 2 junio de 1986), que derogó el Título IV y sus Apéndices del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, relativo a montes y comunes de los pueblos, excepto en la materia relativa a los montes de los pueblos regulada por los artículos 277, 278, 279, 280, 309, 310, 332, 333, 334, 343 y 344. Con posterioridad, la vigente Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), derogó, a su vez, la citada Ley Foral 6/1986, si bien recogió casi en su integridad el régimen fijado por esta Ley Foral. Pues bien, la Ley Foral 6/1986 disponía que los bienes comunales se regirán por esta Ley Foral y sus disposiciones reglamentarias, por las restantes normas del Derecho Administrativo Foral de Navarra, por las Ordenanzas de las Entidades Locales 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 (artículo 4; y hoy artículo 99.1 LFAL).

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, modificada - entre otras- por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (artículo 4.1.g). Más adelante, su artículo 53 dispone que “las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular en este caso a su artículo 102.1, 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; aquí, del artículo 47.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de la nulidad de actos administrativos en materia de bienes comunales, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión de oficio, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y la legislación reguladora de los bienes de las entidades locales vigente en 1986, 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

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Orísoain de dos acuerdos municipales sobre permuta de

bien comunal de dicho Ayuntamiento con terrenos propiedad de don... y doña....

El artículo 102 de la LRJ-PAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por iniciativa propia 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.

En términos generales, ha de entenderse adecuadamente tramitado el procedimiento, ya que, iniciada de oficio la revisión de los actos nulos por la entidad local, se acordó por el Ayuntamiento la incoación del procedimiento correspondiente, en el que se ha dado audiencia al interesado o favorecido por los actos objeto de revisión y se ha elevado a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, proponiendo la nulidad de pleno derecho de los acuerdos municipales por incurrir en las causas de nulidad de la letra e) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC.

No obstante lo anterior, son precisas dos observaciones: de un lado, aunque los acuerdos municipales de iniciación y revisión de oficio -cuyo contenido se ha reseñado en los antecedentes- aluden a la permuta de varios terrenos comunales, es lo cierto que, a la vista del expediente y en particular del anuncio de audiencia a los vecinos e interesados publicado en el Boletín Oficial de Navarra, la revisión de oficio se contrae a la permuta de la parcela... del polígono... de Orísoain, esto es, al cambio producido en la segunda permuta acordada en 1986.

Y, de otro, se aprecia un error tanto en el acuerdo de iniciación del procedimiento como en la propuesta de resolución, que se refieren al acuerdo municipal de 29 de noviembre de 1986, cuando, a la vista del acta de la sesión obrante en el expediente remitido, su fecha es 24 de noviembre de 1986. Se trata de un mero error material, ya que en razón de su contenido puede identificarse perfectamente el acto.

II.4ª. Procedencia de la revisión de oficio: nulidad de los acuerdos municipales

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 a la causa de la letra e) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, señalando como vicio de nulidad que los acuerdos se dictaron prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la permuta de bienes comunales, de acuerdo con la regulación fijada en la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Comunales, ya que la segunda permuta se realizó omitiendo completamente el procedimiento. Como se ha adelantado, por tratarse de la declaración de nulidad de pleno derecho de acuerdos adoptados en 1986, no resulta de aplicación el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, sino el artículo 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, si bien de ello no se deriva disfunción alguna, pues el motivo alegado es coincidente en ambas normas legales.

Antes de adentrarnos en la valoración del fondo del asunto, conviene recordar que la revisión de oficio constituye un procedimiento de carácter extraordinario. En este sentido el Consejo de Navarra ha declarado en numerosas ocasiones (entre otros, dictámenes 23/2008, 6/2006, 41/2002 y 6/2001) que la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos y se reserva a aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo, por tanto, ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso.

Asimismo, en relación con la concreta causa de nulidad aquí considerada [artículo 47.1.e) Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; y hoy artículo 62.1.e) LRJ-PAC], a cuyo tenor el acto debe haberse dictado “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”, este Consejo ha señalado (por todos, dictámenes 15/2012 y 37/2013) que “esta causa de nulidad se produce 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 por seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda. No se trata 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”.

Para examinar si concurre la nulidad de pleno derecho de los acuerdos objeto de revisión de oficio por la causa indicada, es preciso acudir a la regulación en materia de bienes de las entidades locales de Navarra vigente en el momento de su adopción.

Respecto del primer acuerdo de fecha 3 de marzo de 1986, la regulación entonces vigente era la contenida en el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 1928. Su título IV con sus Apéndices regulaba los montes y comunes de los pueblos y el capítulo I del título V se refería al patrimonio comunal, incluyéndose aquí los dos preceptos de interés en el presente caso. En efecto, el artículo 360, párrafo primero, establecía que “el patrimonio comunal está constituido por todos aquellos bienes, acciones y derechos que pertenecen a los pueblos o a los establecimientos que de ellos dependen”; y, sobre todo, el artículo 366 fijaba el procedimiento de enajenación, permuta o gravamen en los términos siguientes:

“Para enajenar, permutar o gravar los bienes que constituyen el patrimonio comunal será necesario el acuerdo de la Veintena, Quincena, Oncena o Concejo, adoptado por mayoría de votos y el permiso de la Diputación.

El expediente que a este efecto habrá de incoarse, constará de los siguientes documentos:

- a) Copia certificada del acuerdo, con expresión detallada de las consideraciones en que se funde dicha resolución.
- b) Certificación del valor que en el inventario municipal tengan asignados los bienes que se trata de enajenar, permutar o gravar.
- c) Pliego de condiciones bajo los cuales ha de celebrarse la enajenación, permuta o gravamen que se pretenda.
- d) Certificación en que conste haberse dado inclusión en presupuestos ordinario o extraordinario a los ingresos o gastos que se originen por la enajenación, permuta o gravamen.

La enajenación se verificará por subasta, salvo que por razones especiales convenga prescindir de este requisito, en cuyo caso se solicitará permiso especial, al propio tiempo que el de enajenación, indicando las razones por las cuales convenga prescindir de aquella formalidad”.

Téngase en cuenta que por la Norma sobre Juntas de Oncena, Quincena y Veintena de 4 de julio de 1979 se suspendieron las funciones de tales Juntas de los Ayuntamientos hasta que por el Parlamento Foral se aprobase la definitiva normativa sobre las mismas; y por la Ley Foral 4/1984, de 2 de febrero, sobre adopción de acuerdos por las Corporaciones locales de Navarra, se exigió a los Ayuntamientos que, en tanto permaneciesen en suspenso las funciones de sus Juntas de Veintena, Quincena y Oncena de los Ayuntamientos, deberían adoptar sus acuerdos, en los asuntos en que reglamentariamente se exigiese la intervención de aquellas, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente compongan la corporación, salvo cuando fuera exigible un quórum superior en que los acuerdos deberían adoptarse con dicho quórum superior (artículo 1).

Como se ha reflejado, el Reglamento de Administración Municipal de Navarra y, en particular, los citados artículos 360 y 366 se refieren de forma genérica al patrimonio municipal, con el consiguiente confusionismo ante la ausencia de una clasificación o tipología de los bienes locales. Sin embargo, la jurisprudencia declaró que, en aplicación supletoria de la legislación estatal de régimen local, también en Navarra regía la clasificación de los bienes locales en bienes de dominio público, comunales y patrimoniales, siendo precisa la previa desafectación para la enajenación de bienes locales de los dos primeros tipos (Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1973 y de 5 de marzo de 1974). Así la segunda de estas

sentencias, partiendo del principio fijado en la legislación local de régimen común entonces vigente (artículos 188 de la Ley de Régimen Local de 1955 y 94 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo 1955) de que los bienes comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, de modo que sólo cuando medie un acto de desafectación de tales bienes podrán éstos ser válidamente enajenados, confirmó la nulidad de pleno derecho de acuerdos locales de transmisión de propiedad de bienes comunales a vecinos, acogiendo el razonamiento de la sentencia apelada, que decía así:

“En el Reglamento de Administración Municipal de Navarra, aprobado en 3 febrero 1928, no se encuentra una tal declaración de inalienabilidad de los bienes comunales, mas esto se explica porque dicho Reglamento no distingue, dentro de los bienes patrimoniales de los pueblos, las dos categorías de bienes «de propios» y bienes comunales, aludiendo impropiamente a los bienes estrictamente patrimoniales o «de propios» con la expresión de «patrimonio comunal (al hablar de «patrimonio comunal») (cfr. los arts. 360 y concordantes del citado Reglamento privativo de esta región), pero sin que esto suponga que en la realidad no existan bienes típicamente comunales, antes bien esta categoría de bienes titularidad de Municipios o Concejos, pero afectados a un uso y disfrute vecinal o del común de vecinos, son abundantes en esta provincia y fundamentales para la economía de tales Entes locales, principalmente de los más pequeños o de más escasos recursos. Por ello, la expresión que emplea el art. 366 del Reglamento municipal de Navarra al decir que para la enajenación, gravamen o permuta de bienes que constituyen el patrimonio comunal se precisan ciertos requisitos, no supone que todos los bienes del patrimonio comunal o de los Entes locales pueden ser enajenados o permutados, sino que tan sólo podrán serlo, concurriendo determinados requisitos, aquellos bienes que dentro del patrimonio comunal tengan el carácter, por su propia naturaleza de bienes «de propios» en cuanto éstos son poseídos por los Entes locales en régimen de derecho privado y no se encuentran afectos al uso o disfrute de los vecinos. Esta interpretación puede apoyarse en dos argumentos, a saber: uno de carácter finalista o de principio, y es que resulta de esencia a la propia naturaleza de los bienes comunales el hallarse afectados al aprovechamiento vecinal, como aquí ocurre con las parcelas cultivables que vienen siendo aprovechadas por las sucesivas generaciones de vecinos, por ello mientras tal afectación persista no cabe la transmisibilidad de dichos bienes comunales, para la cual se precisa previamente efectuar un acto formal de desafectación de los mismos, en la forma que el Ordenamiento jurídico establece para

tal desafectación; pues lo contrario, es decir, mantener la alienabilidad sin trabas de los bienes comunales de los pueblos implicaría el peligro de privar de tan importantes bienes a los Municipios y Concejos desapoderando de su disfrute a los vecinos, que de tal modo ven cubiertas sus necesidades, amén de contradecirse la propia esencia de la institución de los bienes comunales que es su afectación al goce vecinal, sienta tal afectación la causa inspiradora de la correlativa inalienabilidad...”.

Con posterioridad, el artículo 132.1 de la Constitución Española de 1978 remitió a la ley la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como de su desafectación. Así se recogió en la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, que configura los bienes comunales como un subtipo de los bienes de dominio público (artículo 79), los define como aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos (artículo 79.3) y los califica como inalienables, inembargables, imprescriptibles y no sujetos a tributación (artículo 80.1), siendo, por tanto, precisa la alteración de tal calificación jurídica o desafectación para su enajenación, permuta o gravamen mediante expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad (artículo 81.1). En su desarrollo, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante, RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, refiere la enajenación, gravamen o permuta a los bienes patrimoniales (artículo 109) y exige un expediente específico para la permuta (artículo 112.2).

Esos principios fueron poco después plasmados en el ámbito foral por la Ley Foral 6/1986 de Comunales, que era la legislación vigente en el momento de adopción del segundo de los acuerdos objeto de revisión de oficio, de 24 de noviembre de 1986. En efecto, la Ley Foral de Comunales de 1986 definió los bienes comunales como aquellos cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde al común de vecinos (artículo 2) y les atribuyó los caracteres de inalienables, imprescriptibles e inembargables y no sujetos a tributo alguno (artículo 3). En particular, su artículo 6.3 disponía que:

“La desafectación para venta o permuta de pequeñas parcelas de terreno requerirá la declaración de utilidad pública o social por el

Gobierno de Navarra, previa justificación por parte de la entidad local, de que el fin que se persigue no puede ser alcanzado por otros medios como la cesión o el gravamen, que en todo caso serán opciones preferentes.

Reglamentariamente se determinaran las medidas de las pequeñas parcelas a que se refiere esta ley, de acuerdo con sus características y extensión del patrimonio comunal.

El procedimiento será el siguiente:

- a) Acuerdo inicial por mayoría de dos tercios del número legal de miembros de la entidad local correspondiente.
- b) Anuncio y exposición pública por plazo de un mes.
- c) Resolución de reclamaciones mediante acuerdo por mayoría de dos tercios del número legal de miembros de la entidad local correspondiente.
- d) Declaración de utilidad pública o social y aprobación por el Gobierno de Navarra.”

La regulación contenida en esta Ley Foral 6/1986 pasó de forma casi íntegra a la LFAL -que derogó la anterior Ley Foral-, cuyo artículo 140.3 recoge igual regulación y procedimiento al del transcrito artículo 6.3 de aquella.

Así pues, la normativa de aplicación establecía un procedimiento específico para la desafectación y permuta de terrenos comunales, sujetándola a determinados trámites, entre los que destaca el permiso o aprobación por la Diputación Foral de Navarra.

La jurisprudencia ha considerado nula de pleno de derecho una cesión gratuita de bienes demaniales de uso público sin la previa desafectación (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1988). Asimismo, ha resaltado la relevancia del procedimiento para la permuta de bienes locales, con referencia a preceptos de la legislación estatal de similar tenor (artículo 112.2 RBEL) al transcrito de la normativa foral, declarando la nulidad de permutas de terrenos municipales por entender que la exigencia del expediente establecida para, a través de la permuta, excepcionar la regla general de la subasta, únicamente podrá considerarse cumplida cuando, no sólo exista un expediente que autorice la permuta, sino también hayan quedado precisadas y acreditadas en él las concretas razones que hagan aparecer a aquélla (la permuta) no ya

como una conveniencia sino como una necesidad [Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2002 (Recurso de casación núm. 8239/1998) y de 5 de enero de 2007 (Recurso de casación núm. 4884/2003)].

Proyectando la normativa y jurisprudencia reseñadas sobre los acuerdos del Ayuntamiento de Orísoain de 3 de marzo de 1986 y de 24 de noviembre de 1986, se advierte que éstos, pese a acordar la permuta de un terreno comunal o autorizar la formalización de la permuta, no se sujetaron al procedimiento legalmente establecido, pues no vinieron precedidos de trámite previo alguno fijado en los referidos preceptos de aplicación, faltando, en particular, la previa desafectación y el inexcusable permiso o aprobación de la Diputación Foral.

Por tanto, los citados acuerdos incurren en el vicio de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 [hoy, artículo 62.1.e) LRJ-PAC], en relación con la referida normativa vigente al momento de su adopción, en particular los artículos 366 del Reglamento de Administración Municipal de Navarra y 6.3 de la Ley Foral 6/1986 de Comunales (hoy, artículo 140.3 LFAL).

Por otra parte, el ejercicio de la facultad revisora de oficio por el Ayuntamiento de Orísoain en este asunto no parece que resulte impedido por la concurrencia de los límites o circunstancias que prevé el artículo 106 de la LRJ-PAC (antes, artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958), ya que, pese al tiempo transcurrido, ha de tenerse en cuenta que los bienes comunales son imprescriptibles, que no se ha procedido a la regularización de la permuta, que el interesado admite la nulidad y que la anulación de los actos municipales, según indica el Ayuntamiento y pretende el interesado, conllevará la reposición de las cosas a su situación previa a ellos.

Ahora bien, las Administraciones públicas, al declarar la nulidad del acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.1 y 141.1 de dicha Ley (artículo 102.4 LRJ-PAC); y la

resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por el interesado y aquellas otras derivadas del mismo (artículo 89.1 LRJ-PAC). En el presente caso, el interesado, en su escrito de 29 de octubre de 2014, solicitó que el Ayuntamiento se hiciera cargo de los gastos derivados de la nulidad de la permuta así como se le indemnizara por los daños y perjuicios que la actuación irregular de la Administración le haya podido causar por referencia a la nulidad de la permuta; cuestión sobre la que no se ha pronunciado el Ayuntamiento, ya que la Resolución Nº 2/2015, de 12 de enero, del Alcalde del Ayuntamiento de Orísoain, se refiere a la petición de responsabilidad patrimonial derivada de la diferencia de cabida en la superficie permutada en 1983, y la propuesta no se pronuncia sobre tales alegación y petición referidas a la nulidad de la permuta, pues se limita a declarar la nulidad de los actos plenarios de permuta.

La aplicación de la institución de la responsabilidad patrimonial (artículos 139.1 y 141.1 de la LRJ-PAC) y el principio de restitución recíproca de las cosas que hubieran sido materia del contrato en caso de nulidad (artículo 1303 del Código Civil) exigen que el Ayuntamiento de Orísoain soporte los gastos, así como la indemnización al interesado de los daños y perjuicios reales y efectivos que se acrediten, derivados de la nulidad de la permuta. Por tanto, el acuerdo municipal acordando la revisión de oficio de los acuerdos sobre permuta de terreno comunal ha de pronunciarse sobre tal cuestión en el sentido antes indicado.

En consecuencia, este Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho de los acuerdos del Ayuntamiento de Orísoain de 3 de marzo de 1986 y de 24 de noviembre de 1986, sobre permuta de terreno comunal, por haberse adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al incumplirse la tramitación exigida al efecto por la legislación de Administración local; correspondiendo al Ayuntamiento de Orísoain los gastos, así como la indemnización al interesado de los daños y perjuicios reales y efectivos que se acrediten, derivados de tal declaración de nulidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de los acuerdos del Ayuntamiento de Orísoain de 3 de marzo de 1986 y de 24 de noviembre de 1986, sobre permuta de terreno comunal (parcela... del polígono... de Orísoain), en los términos expresados en el presente dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE,

Eugenio Simón Acosta

LOS CONSEJEROS

LA CONSEJERA-SECRETARIA

María Asunción Erice Echegaray