

Expediente: 27/2015

Objeto: Revisión de oficio de acto administrativo sobre modificación catastral.

Dictamen: 26/2015, de 7 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 7 de septiembre 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 Iruretagoyena Aldaz, 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 de la Comunidad Foral de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 31 de julio de 2015, traslada, conforme al artículo 19.1 en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Araitz, en relación con la revisión de oficio, tramitada a instancia de parte, del acto administrativo de dicho Ayuntamiento de 16 de enero de 1999 sobre modificación catastral.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Araitz se acompaña el expediente tramitado por dicho ente local, que incluye la propuesta de resolución consistente en la desestimación de la petición instada de revisión de oficio del referido acto administrativo.

I.2ª. Antecedentes de hecho

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

Primero.- Con fecha 16 de enero de 1999, el Ayuntamiento de Araitz formuló solicitud de modificación catastral ante la Sección de Riqueza Territorial del Departamento de Economía y Hacienda de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Dicha solicitud pretendía segregarse de la parcela... del polígono..., en el paraje de... (Azkarate), las parcelas... y ..., que se dan de alta y dentro de ésta última se da de alta una construcción; apareciendo como titular catastral de las fincas don... y como nuevos titulares don... y doña..., si bien la parcela... queda a nombre de don... A la vista del gráfico o plano acompañado, la nueva parcela... en su parte sur linda con un camino o continuación de la calle..., que separaría dicha parcela de las parcelas..., y ... y ... del polígono ...

Tales variaciones en las citadas parcelas fueron incorporadas al Registro Fiscal de la Riqueza Territorial con fecha 16 de abril de 1999.

Consta en el expediente que, con fecha 23 de noviembre de 1996 el Alcalde del Ayuntamiento del Valle de Araiz autorizó a don... segregarse 2.050 m² de la parcela... del polígono..., con 10.276 m², para donarla a su madre doña... para la construcción de una vivienda en el término de Azkarate, Valle de Araiz.

Segundo.- Con fecha 16 de enero de 2015, don... solicitó del Ayuntamiento de Araitz, al amparo de lo previsto en el 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), la revisión de oficio del acto administrativo de dicho Ayuntamiento de 16 de enero de 1999 por el que se modificó de oficio el catastro en relación con la parcela... del polígono... de dicho municipio.

Al respecto, aduce que, con motivo de tal procedimiento de modificación catastral, "lo que se reflejó posteriormente en el catastro no se

corresponde con una simple incorporación diferenciada de la matriz de la parcela... y su relación con las parcelas ... y ..., sino que se crea una zona de continuidad de calles públicas que no tienen ningún sustento legal por tratarse de una modificación de la calificación y titularidad del suelo que de ninguna manera puede abordarse desde un expediente administrativo de estas características”; así como que “ni siquiera el plan urbanístico reflejaba esta cuestión en lo que hace a la modificación. Más bien al contrario, por cuanto prevé una cesión de la parcela..., al momento de construir una vivienda unifamiliar aislada, a los efectos de crear una continuidad de la calle pública hasta ahora inexistente”.

Y en tal sentido entiende que dicho acto administrativo municipal incurría en cuatro supuestos de nulidad de pleno derecho, contemplados en el artículo 62.1 de la ley citada, que son los siguientes:

- Artículo 62.1.a), los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional: el acto de modificación catastral no le fue notificado en ningún momento, no pudiendo ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva y provocándole una absoluta indefensión.

- Artículo 62.1.b), los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y del territorio: a través del catastro una Administración pública modifica la titularidad de la propiedad de una parte de su parcela, aunque sea a efectos puramente fiscales, asunto que corresponde exclusivamente a los tribunales de justicia si se creía que existía alguna controversia sobre dicha titularidad.

- Artículo 62.1.e), los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados: la única manera de modificar un título de propiedad y los derechos reales que ello conlleva es acudiendo a la jurisdicción civil y no mediante un procedimiento administrativo como es la incoación de oficio de un expediente de modificación catastral, sin que conste que se haya producido nunca una transmisión voluntaria o forzosa de esa parte de su finca.

- Artículo 62.1.f), los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición: ni el Ayuntamiento de Araitz ni el Concejo de Azkarate reúnen los requisitos básicos para la adquisición de esa parte de su finca.

A la vista de ello, solicita que se incoe expediente de revisión de oficio con el fin de declarar la nulidad del acto administrativo de dicho Ayuntamiento de 16 de enero de 1999 por el que se determinó modificar las condiciones catastrales de la parcela... del polígono... para la creación de las nuevas... y... con modificación irregular de la titularidad, uso y calificación de una parte de ella que pasa a considerarse calle pública.

Al escrito se acompaña diversa documentación, en particular: copia de la propuesta de modificación catastral; copia de la ficha de mantenimiento del catastro de 16 de febrero de 1999 referida a la parcela..., previa a la segregación, en la que no se aprecia la continuación o comunicación entre el camino existente a la mitad de la finca y el camino de acceso (calle...) al inmueble de la finca...; y copia de la actual cédula parcelaria donde se observa la existencia de un camino o calle que separa la parcela... de las parcelas..., y... y....

Tercero.- A la vista de la anterior solicitud, el Ayuntamiento de Araitz solicitó información sobre dichas fincas al Servicio de Riqueza Territorial del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y al Registro de la Propiedad.

El Servicio de Riqueza Territorial, con fecha 24 de febrero de 2015, aportó información disponible en dicho Servicio, siendo dignos de mención los aspectos siguientes:

- La situación actual de las tres parcelas coincide con las cédulas parcelarias y documentos gráficos disponibles. La parcela... fue dada de alta en el catastro de rústica con fecha 1 de julio de 1990 y por el documento de 16 de enero de 1999, grabado o incorporado el 16 de abril de 1999, sufrió

cambios segregándose las parcelas... y..., constando como titular don... Las parcelas... y... fueron dadas de alta por el documento de 16 de enero de 1999, grabado o incorporado el 16 de abril de 1999, apareciendo como titular de la primera don... y de la otra don... y doña... Según el croquis de situación recogido en las cédulas parcelarias, se aprecia al sur de la parcela... un camino o continuidad de la calle... que separa esta finca de las parcelas..., y... y...

- En el croquis de situación de la ficha de mantenimiento del catastro de 16 de febrero de 1999 referida a la parcela..., previa a la segregación, no se aprecia la continuación o comunicación entre el camino existente a la mitad de la finca y el camino de acceso (calle...) al inmueble de la finca...; que sí aparece, en cambio, en la cédula parcelaria tras la referida modificación catastral.

- En la vista parcial del Plano Parcelario Catastral de 1957 se aprecia la continuidad del camino que divide la finca... y bordea en la orientación sur la que luego será la parcela..., separándola mediante un camino de las parcelas..., y... y...

Posteriormente, el Servicio de Riqueza Territorial, con fecha 26 de marzo de 2015, remitió una breve explicación complementaria, en la que respecto de la información gráfica de que se dispone, se dice que: “A partir de lo anterior, analizando la foto aérea más antigua de las que se disponen en este SRT, las pseudo-ortofotos del Vuelo Histórico (1929-1933), la del “Vuelo Americano de 1957” y las ortofotos más recientes desde 1999, sólo se pueden especular que los planos o pañoletas gráficas que se han conservado, están confeccionados antes de la construcción de algunos de los viales que hoy día están encatastrados como tales, mejor dicho “registrados”, que tiene su matiz, obviamente. O que también, por razones desconocidas, sencillamente, no se registraron esos elementos de comunicación en los limitados planos, con fines catastrales, que se hicieron en su momento. Es decir, aunque gráficamente hay una serie de documentos que nos informan de la existencia de esos viales, por la razón

que sea, NO se recogieron en los catastros antiguos, lo cual no quiere decir que NO existieran, naturalmente”.

Según las notas informativas remitidas por el Registro de la Propiedad de Pamplona nº 8, las referidas parcelas se delimitan del modo siguiente:

- Finca de Araitz Nº...: pieza o heredad que linda: Norte y Este, caminos; Sur, pieza de...; y Oeste, de Lacuncenea. Inscripción 4 de 27 de octubre de 1997, apareciendo como titulares doña... (usufructo) y don... (nuda propiedad). Esta finca, según se indica en aclaración aparte, se corresponde con la parcela catastral... y también con parte de la parcela... que no está ocupada por la edificación.

- Finca de Araitz Nº... heredad que, en su configuración antes de una segregación, linda por los cuatro puntos cardinales, con caminos vecinales; no resultan del registro los nuevos linderos con los que queda la finca resto tras llevarse a cabo una segregación. Inscripción 3 de fecha 27 de octubre de 1997, apareciendo como titular don... Esta finca, según se indica en aclaración aparte, se corresponde con la parcela catastral...

- Finca de Araitz Nº... vivienda unifamiliar y terreno anejo que linda: Norte, con camino vecinal; Sur, unidad de actuación..., camino de por medio; Este, finca de... y ..., unidad de actuación...; y Oeste, con camino vecinal. Inscripción 4 de 26 de febrero de 1998, título de aportación al matrimonio y obra nueva (documento de 5 de diciembre de 1997), constando como titulares, en pleno dominio, don... y doña... Esta finca, según se indica en aclaración aparte, se corresponde con la parcela catastral ...

Cuarto.- El pleno del Ayuntamiento de Araitz, en sesión de 24 de abril de 2014, acordó tramitar la solicitud de revisión de oficio formulada por don... y dar traslado al Concejo de Azkarate y a los propietarios de las parcelas colindantes, otorgándoles un plazo de audiencia de quince días.

Este acuerdo fue notificado al Concejo de Azkarate, a don... y doña... (propietarios de la parcela... del polígono...) y a don... (propietario de las parcelas... y ... del polígono...).

Quinto.- Con fecha 18 de mayo de 2015, don... presentó escrito de alegaciones al que acompaña documentación referida a las parcelas... y... de su propiedad. Señala que en todas las escrituras de la propiedad la casa linda en la zona indicada con heredad propia lo que determina la imposibilidad de llegar a considerar ese tramo como camino público, por lo que, reproduciendo los motivos de nulidad radical alegados por el solicitante de la revisión de oficio, pide igualmente que se declare la nulidad del acto administrativo de dicho Ayuntamiento de 16 de enero de 1999 por el que se determinó modificar las condiciones catastrales de la parcela... del polígono... para la creación de las nuevas... y ... con modificación irregular de la titularidad, uso y calificación de una parte de ella que pasa a considerarse calle pública.

Sexto.- Con fecha 19 de mayo de 2015, el Concejo de Azkarate formuló alegaciones señalando que el camino que se encuentra situado entre la parcela... y la parcela... del polígono de Azkarate ha sido considerado siempre como vía comunal, es decir, se ha conocido como camino público, y las obras que se han efectuado en el mismo han sido llevadas a cabo por el Concejo de Azkarate, la última de las cuales ha consistido en la pavimentación del suelo con hormigón.

Séptimo.- Previo informe del Secretario municipal, el pleno del Ayuntamiento de Araitz, por acuerdo de 24 de junio de 2015, decidió aprobar la propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio instado por don..., facultar al Alcalde para que solicite informe del Consejo de Navarra y suspender el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del informe y la recepción del mismo de acuerdo con el artículo 45.5.c) de la LRJ-PAC.

En dicha propuesta, tras recogerse como antecedentes los trámites seguidos en el procedimiento de revisión, se expresa, en síntesis, la fundamentación jurídica siguiente: se analizan los aspectos formales de la solicitud considerando que el Ayuntamiento no es competente, ya que, de acuerdo con la Ley Foral 3/1995, de 10 de marzo, reguladora del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra, corresponde a la Administración

de la Comunidad Foral dar por válido lo propuesto por el Ayuntamiento, por lo que el acto municipal sería un acto de trámite. Se rechazan los supuestos del artículo 62.1 de la LRJ-PAC alegados por entender que la falta de notificación de la modificación catastral al interesado no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva pues la modificación catastral coincide con los linderos de las fincas inscritas en el Registro de la Propiedad de las que era conecedor el interesado; que la modificación catastral no altera la titularidad de la propiedad de parte de una finca, pues tiene efectos puramente fiscales, pudiendo, en su caso, el interesado solicitar la modificación correspondiente; tampoco se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido; y ni el Ayuntamiento de Araitz ni el Concejo de Azkarate obtuvieron mediante dicha modificación título de propiedad alguno. En cuanto a las alegaciones presentadas, considera que las realizadas por el Concejo de Azkarate muestran que el catastro refleja bien la realidad. Y respecto de las formuladas por don..., rechaza la alegada falta de notificación en la modificación catastral, ya que devino propietario de la finca con posterioridad y que con ocasión de la transmisión pudo conocer la situación catastral de la finca, añadiendo que, en razón del tiempo transcurrido, la revisión de oficio resultaría contraria a la equidad o la buena fe en aplicación de artículo 106 de la LRJ-PAC; y en cuanto a la parte del camino reivindicado por éste se remite al expediente de investigación desarrollado por el Concejo de Azkarate en el que se concluyó que la parte que con anterioridad a la modificación catastral de 1999 se mostraba dentro de la parcela... del polígono... era pública (Anexo 2).

Y la propuesta concluye en la desestimación de la solicitud de declaración de nulidad de pleno de derecho de la modificación catastral por no concurrir ningún supuesto del artículo 62 de la LRJ-PAC.

Como Anexo 2, se acompaña el acuerdo adoptado por la Junta Concejil de Azkarate el 23 de marzo de 2012, del que resulta que dicho Concejo, en sesión de la junta concejil de 23 de febrero de 2011, acordó iniciar el expediente de investigación e inspección de límites y titularidad de camino público, ya que en el entorno de los números... y ... de la calle..., titularidad del Concejo, se había apreciado imprecisión sobre los límites y

titularidad del vial público respecto a las propiedades de las parcelas..., ..., ... y ...; expediente que fue sometido a información pública y dicho acuerdo se notificó a don... y doña... (propietarios de las parcelas... y ...) y a don... (propietario de las parcelas... y...). Y, una vez instruido, en dicho acuerdo de 2012 el citado concejo decidió: 1º.- Desestimar las alegaciones presentadas por don... y doña...; 2º.- “Finalizar el expediente de investigación de límites y titularidad del vial público, respecto de la propiedad de las parcelas..., ... , ... y ... del polígono ... de Azkarate, constatándose el carácter del bien de dominio público del vial en cuestión, en la forma grafiada en el Registro de Riqueza Territorial y Catastro de Araitz”; y 3º.- Notificar el acuerdo a los titulares de dichas parcelas. No consta en el expediente remitido si este acuerdo concejil fue objeto de recurso.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Araitz, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la petición de revisión de oficio, tramitada a instancia de parte, del acto administrativo de dicho Ayuntamiento de 16 de enero de 1999 por el que se propuso de oficio la modificación del catastro en relación con la parcela... del polígono... de dicho municipio, segregando de ella y dando de alta las parcelas... y ... del polígono...

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra” [artículo 16.1.j] en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre] 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 a instancia de parte, del acto administrativo del Ayuntamiento de Araitz de 16 de enero de 1999 sobre modificación catastral respecto de la parcela... del polígono... de dicho municipio

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN), aplicable a las entidades locales de Navarra, remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que aquellos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (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.

En cuanto a la materia a que se refiere el acto objeto de la revisión de oficio, la Comunidad Foral de Navarra cuenta con una legislación propia en materia de registros administrativos de la riqueza inmobiliaria dictada en ejercicio de las competencias forales tradicionales de Navarra, amparadas por la disposición adicional primera de la Constitución Española y actualizadas en el artículo 45.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA). Es conveniente una breve referencia a esta legislación, señalando la sucesión normativa producida desde la fecha del acto cuya revisión se pretende (1999) y el momento de instarse este procedimiento (2015).

El punto de partida son dos leyes forales de 1995. La Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (en lo sucesivo, LFHLN), cuyos artículos 144 y 145 regulaban, respectivamente, los catastros y el Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra y las variaciones, errores y omisiones, en exacta consonancia con similares preceptos de la simultánea Ley Foral 3/1995, de 10 de marzo, reguladora del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra. Conforme a esta Ley Foral 3/1995, el Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra es un inventario de la riqueza inmueble de la Comunidad Foral, en el que se determinan los bienes mediante su descripción, expresión gráfica y estimación económica, así como los datos relativos a la titularidad fiscal de los mismos (artículo 1.1), que tiene por objeto ser un instrumento de información permanente de la riqueza inmobiliaria y servir de soporte para actuaciones fiscales o económicas y para aquellas otras que señalen las leyes, sin perjuicio de los efectos que corresponden al Registro de la Propiedad (artículo 2), cuya confección y conservación corresponde a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con la colaboración de los ayuntamientos y de los titulares

(artículo 12), mediante las declaraciones de variaciones y de errores y omisiones (artículos 13 y 14). Asimismo, regula la actuación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 15) y de los Ayuntamientos (artículo 16) y la coordinación de los catastros con dicho Registro (artículo 17).

En lo que aquí concierne interesa destacar dos aspectos: de un lado, aunque los catastros y el Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra son dos instrumentos distintos, uno foral y otro municipal, la prevista coordinación entre ambos supone una relación de interconexión y dependencia de los catastros respecto del referido Registro. El Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra constituye la base de los catastros municipales y todos los datos de éstos con trascendencia catastral estarán contenidos en aquél, por lo que toda variación de datos con trascendencia catastral del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial será comunicada al municipio del correspondiente término municipal en el que se encuentren radicados los bienes afectados por la variación y asimismo las modificaciones en los catastros municipales de datos objeto del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial deberán ir precedidas de su incorporación a éste y de la comunicación correspondiente (artículos 144 Ley Foral 2/1995 y 17 Ley Foral 3/1995).

Y, de otro, las declaraciones de variaciones de los bienes inmuebles se presentarán en los Ayuntamientos en impresos ajustados a los modelos establecidos por el Departamento de Economía y Hacienda (artículos 145.1 y 3 Ley Foral 2/1995 y 13 y 14 Ley Foral 3/1995), correspondiendo a los municipios desarrollar la actividad conducente a detectar errores, omisiones y variaciones no declaradas tramitando de oficio las declaraciones de modificación correspondientes [artículo 16.c) Ley Foral 3/1995] y a la Administración de la Comunidad Foral recibir, supervisar y comprobar las modificaciones remitidas por los Ayuntamientos y resolver las reclamaciones y recursos que se planteen, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Administrativo de Navarra o de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa [artículo 15.a) y g) Ley Foral 3/1995].

Con posterioridad, la Ley Foral 20/2005, de 29 de diciembre, derogó los artículos 144 y 145 de la LFHLN y anunció la promulgación de una nueva regulación en esta materia. La regulación vigente está constituida por la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra, y su Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto Foral 100/2008, de 22 de septiembre. Esta nueva legislación ha mantenido el modelo dual anterior con una posición clave del Registro (artículos 1 y 9 Ley Foral 12/2006): el Registro de la Riqueza Territorial, que deja de tener la calificación de Fiscal, es -según se indica en la exposición de motivos de la Ley Foral 12/2006- el verdadero pilar del sistema de información de la riqueza inmobiliaria de Navarra, y los Catastros Municipales toman sus datos básicos de aquél. En efecto, los datos básicos de las unidades inmobiliarias de los catastros serán tomados del Registro de la Riqueza Territorial para lo que la Hacienda Tributaria de Navarra comunicará a cada Ayuntamiento los datos identificadores y descriptivos de los inmuebles inscritos en dicho Registro para su inclusión en el Catastro municipal y cualquier modificación de los datos básicos de los bienes inmuebles inscritos en los Catastros municipales deberá ir precedida de su incorporación al Registro de la Riqueza Territorial (artículo 9.4 y 5 Ley Foral 12/2006).

Además, la Ley Foral 12/2006 regula de forma más detallada los procedimientos de modificación de datos básicos del Registro de la Riqueza Territorial. El procedimiento de modificación gráfica significativa de las lindes y superficies de determinadas parcelas o unidades inmobiliarias, en apretada síntesis, puede iniciarse por el Ayuntamiento de oficio o a solicitud de personas interesadas; exige en todo caso la audiencia a los interesados; prevé la desestimación por el Ayuntamiento de la solicitud del interesado en caso de controversia de naturaleza civil siendo tal acto susceptible de recurso de acuerdo con la legislación de régimen local; y en otro caso el Ayuntamiento elevará una propuesta de modificación de la delimitación gráfica existente a la Hacienda Tributaria de Navarra, que dictará resolución de rectificación o de desestimación de la propuesta municipal que es susceptible de recurso de alzada ante el Consejero de Economía y Hacienda (artículo 31 Ley Foral 12/2006). Similares rasgos se aprecian en el

procedimiento de modificación de las titularidades de las parcelas o de determinadas Unidades inmobiliarias a solicitud de interesado (artículo 32).

En consecuencia, tratándose de la revisión de oficio de la nulidad de un acto administrativo municipal sobre modificación catastral, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo, la precitada legislación foral en materia de registros de riqueza inmobiliaria; y, respecto del procedimiento, el artículo 102 de la LRJ-PAC -en la redacción dada al mismo 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. Sin embargo, teniendo en cuenta la dicción literal de dicho precepto, cabe afirmar: 1º) La posibilidad de que el procedimiento se inicie por iniciativa propia o a solicitud del interesado (apartado 1). 2º) En un momento anterior a la propuesta de resolución ha de otorgarse audiencia a los interesados (artículo 84 de la LRJ-PAC), que además, debe preceder a la solicitud de dictamen de este Consejo. 3º) El artículo 102. 5 -en la redacción dada por la Ley 4/1999- fija un plazo de tres meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos, transcurrido el cual, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá la caducidad del mismo. Dicho plazo, conforme al artículo 42.5.c) del mismo texto legal, podrá ser suspendido por el tiempo que medie entre la petición de dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así se acuerda por la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados.

En el presente caso, se han cumplido los trámites del procedimiento de revisión de oficio, ya que el pleno de la entidad local consultante acordó, a instancia de parte, la incoación del procedimiento correspondiente, en el que se ha dado audiencia a los interesados, y se ha elevado a este Consejo la oportuna propuesta de resolución de desestimación de la petición de revisión de oficio del referido acto administrativo sobre modificación catastral, por entender que no incurre en ninguna de las causas de nulidad de pleno

derecho del artículo 62.1 de la LRJ-PAC alegadas. 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, según se ha reseñado en los antecedentes, el petionario de la revisión de oficio considera que concurren los motivos de nulidad previstos en las letras a), b), e) y f) del citado artículo 62.1 de la citada LRJ-PAC, ya que -en síntesis- la modificación catastral promovida de oficio por el Ayuntamiento de Araitz el 16 de enero de 1999 respecto de la parcela... del polígono... de Azkarate y luego reflejada en el Registro de Riqueza Territorial de Navarra y en el Catastro municipal no le fue notificada y le privó de una parte de una finca de su propiedad al considerarla como camino público.

En cambio, la entidad local propone la desestimación de la solicitud por estimar, en síntesis, que el acto municipal objeto de revisión es un acto de trámite pues se trataba de una propuesta de modificación catastral que debía validarse por la Administración de la Comunidad Foral para su incorporación al Registro de Riqueza Territorial y posteriormente al catastro; y que no concurren las causas de nulidad alegadas, ya que la falta de notificación de la modificación catastral al interesado no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva al coincidir con los linderos de las fincas inscritas en el Registro de la Propiedad que conoce el interesado, la modificación catastral tiene efectos puramente fiscales sin alterar la titularidad de la propiedad y el interesado puede solicitar la modificación correspondiente, no se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido y las entidades locales no han obtenido título de propiedad alguno mediante dicha modificación. Añade que la revisión de oficio, en razón del tiempo transcurrido, resultaría contraria a la equidad o la buena fe en aplicación de artículo 106 de la LRJ-PAC.

Son precisas dos observaciones preliminares antes de entrar en el examen del asunto. De un lado, nuestro análisis ha de ceñirse estrictamente al limitado marco de la revisión de oficio y de la nulidad de pleno derecho; y, de otro, el principio de congruencia y el carácter extraordinario de este procedimiento imponen que la ponderación de la revisión de oficio haya de ajustarse a los términos señalados en solicitud del peticionario y en la propuesta de resolución. Como ha dicho este Consejo en numerosas ocasiones (por ejemplo, dictámenes 4/2012, 23/2008, 6/2006, 41/2002 y 6/2001), 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.

Ese carácter excepcional y estricto de la revisión de oficio de actos nulos aconseja en este caso comenzar con unas consideraciones generales, desde una perspectiva integral o de conjunto y sin perjuicio del posterior análisis de cada una de las causas de nulidad alegadas por el solicitante, a la vista de que la revisión de oficio instada se refiere a un acto municipal remitiendo una propuesta de modificación catastral a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para su incorporación al Registro de Riqueza Territorial que se estima por el peticionario que le ha privado de una parte de un bien de su propiedad al considerarla como camino público.

En primer lugar, la propuesta de resolución señala que la revisión de oficio se refiere a un acto de trámite consistente en la propuesta municipal de modificación catastral que debía validarse o resolverse por la Administración de la Comunidad. El artículo 102.1 de la LRJ-PAC se refiere a la declaración de nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, lo que presupone que ha tratarse de actos definitivos o de trámite cualificados por decidir directamente o indirectamente el fondo del asunto, determinar la imposibilidad de continuar el procedimiento, producir indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. En el presente caso, el acto impugnado era una propuesta de modificación catastral que se remitió por el

Ayuntamiento a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para su incorporación al Registro de la Riqueza Territorial y, una vez validada e incorporada, para su posterior comunicación e inclusión en el catastro. Este procedimiento, en cierto modo bifásico, obedece al antes reseñado modelo dual de registros de riqueza inmobiliaria existente en Navarra tanto bajo la Ley Foral 3/1995 –vigente en el momento de dictarse el acto- como conforme a la vigente Ley Foral 12/2006, ya que el Registro de la Riqueza Territorial de Navarra constituye la base de los catastros municipales y las modificaciones en los catastros municipales de datos objeto del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial deberán ir precedidas de su incorporación a éste (artículos 17 Ley Foral 3/1995 y 9.5 de la Ley Foral 12/2006). Ello conduciría en este caso a la improcedencia de la revisión de oficio instada, ya que el acto municipal objeto de ella sería un acto de trámite no cualificado, siendo la resolución el acto de la Administración de la Comunidad Foral de incorporación de las variaciones al Registro de la Riqueza Territorial.

En segundo lugar, como se ha reseñado en los antecedentes, la propuesta de modificación catastral remitida por el Ayuntamiento a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra venía precedida de un acuerdo municipal de 1996 por el que se autorizaba al solicitante de la revisión de oficio a segregarse una parte de la finca inicial o matriz para la construcción de una vivienda, con su posterior inscripción en el Registro de la Propiedad; y, por otra parte, a decir del Ayuntamiento, tal propuesta refleja la delimitación de los linderos de las fincas inscritas en el Registro de la Propiedad. Se trata, por tanto, de una actuación llevada a cabo de oficio por el Ayuntamiento ante la falta de declaración de las variaciones catastrales por el propio interesado y del que éste pudo tener conocimiento al recibir las oportunas liquidaciones de la contribución territorial en las que se reflejaban la segregación en la finca matriz y las nuevas parcelas dadas de alta y, en todo caso, en el trámite de audiencia del expediente de investigación e inspección de límites y titularidad de camino público desarrollado en 2011 por el Concejo de Azkarate, así como por la notificación del acuerdo concejil de 2012 que puso fin a dicho procedimiento.

En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que el Registro de la Riqueza Territorial –y con ello los catastros- es un instrumento de información de la riqueza inmobiliaria con una finalidad primordialmente fiscal, sin perjuicio de los efectos que corresponden al Registro de la Propiedad (artículos 2 Ley Foral 3/1995 y 2 Ley Foral 12/2006), por lo que obviamente no atribuye titularidades dominicales, sino que refleja las resultantes del Registro de la Propiedad o de los títulos correspondientes. La inscripción y modificación de los datos catastrales no tiene efectos constitutivos en relación con el derecho de propiedad y, de existir alguna discrepancia respecto de la titularidad del citado derecho, deben ser los órganos del orden jurisdiccional civil los que diriman tal cuestión, sin que el Registro de la Riqueza Territorial o el catastro puedan pronunciarse al respecto.

La jurisprudencia recoge ese limitado efecto fiscal del catastro municipal y del Registro de la Riqueza Territorial, considerando que no es la sede para la resolución de controversias de carácter civil sobre bienes inmuebles, lo que corresponde, en su caso, resolver a la jurisdicción civil. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 362/2002, de 25 de abril (recurso contencioso-administrativo núm. 765/2000), declara que:

“TERCERO.- Abundando en lo dicho, ha de expresarse que la auténtica naturaleza de la modificación catastral pretendida, no es ni más ni menos que la inclusión en un registro fiscal, con transcendencia a los efectos de la gestión de la Contribución Territorial (Impuesto equivalente al de Bienes Inmueble en la legislación común). De esta forma la eficacia directa del registro que nos ocupa ha de limitarse a los efectos del ámbito de la gestión tributaria que le es propio, y así se expresa en el artículo 143 de la Ley Foral, 2/1995, de 10 de marzo, Reguladora de las Haciendas Locales de Navarra.

Con arreglo a ello ha de decirse que la inclusión en el referido catastro es una potestad administrativa, antes que un derecho del particular titular de bienes inmuebles para que este pueda hacer valer sus títulos dominicales, frente a la realidad proclamada en el Registro fiscal que nos ocupa, cuya validez se insiste es primordialmente a efectos fiscales, sin perjuicio de que lo que en el mismo se proclama pueda tener validez probatoria en el ámbito de la jurisdicción civil, según se encarga de constatar en este ámbito la práctica forense.

Siendo ello así, el particular ordinariamente podrá efectuar las reclamaciones pertinentes en los casos en que se proceda a la revisión

catastral, más no parece que exista un derecho en el ámbito administrativo a que necesariamente figuren en el Registro que nos ocupa los datos que se desprendan de los títulos demaniales en la forma que omnímodamente pretenda el interesado -lo que convertiría a la Administración encargada del Registro en un órgano encargado de proclamar derechos en el ámbito dominical-”.

En el igual sentido, la Sentencia de la misma Sala 825/2005, de 6 de septiembre (recurso contencioso-administrativo núm. 896/2003), en su fundamento de derecho segundo dice así:

“La demanda debe ser estimada por las siguientes razones:

1.- La resolución del TAN lo que viene a estimar es la inclusión en el catastro (registro fiscal) de los bienes discutidos a nombre de la recurrente en alzada, al entender que los títulos de propiedad que presentó son de mejor derecho.

La argumentación de la resolución recurrida encierra de alguna forma un sofisma, por cuanto que partiendo del argumento de que no corresponde al mismo efectuar pronunciamientos sobre cuestiones relativas a la propiedad de inmuebles, no es otra cosa lo que ha efectuado al dar primacía a los títulos de propiedad presentados por la recurrente en alzada frente a lo consignado en el referido Registro. Es decir, la resolución recurrida no ha hecho otra cosa que efectuar un contraste entre títulos civiles aportados frente a la realidad parcelaria proclamada en el Catastro dimanante del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra, para acabar concluyendo que debe presumirse el dominio privativo de las parcelas discutidas al prevalecer los títulos de propiedad exhibidos por la recurrente en alzada; y desplazando así al Ayuntamiento la carga de ir a los Tribunales civiles si no está de Acuerdo.

Debe rechazarse tal argumentación.

2.- La inclusión en el referido catastro es una potestad administrativa, antes que un derecho del particular titular de bienes inmuebles para que este pueda hacer valer sus títulos dominicales, frente a la realidad proclamada en el Registro fiscal que nos ocupa, cuya validez es primordialmente a efectos fiscales, sin perjuicio de que lo que en el mismo se proclama pueda tener validez probatoria en el ámbito de la jurisdicción civil, según se encarga de constatar en este ámbito la práctica forense.

Siendo ello así, el particular ordinariamente podrá efectuar las reclamaciones pertinentes en los casos en que se proceda a la revisión catastral, más no parece que exista un derecho en el ámbito administrativo a que necesariamente figuren en el Registro que nos ocupa los datos que se desprendan de los títulos demaniales en la

forma que omnímodamente pretenda el interesado -lo que convertiría a la Administración encargada del Registro en un órgano encargado de proclamar derechos en el ámbito dominical-.

Y ello porque aunque, frente al régimen común, el artículo 143 de la Ley Foral de Haciendas, antes citada, prescriba en su apartado 4, que los Ayuntamientos actualizarán el Catastro para cada período impositivo, y aunque en el Registro de la Riqueza Territorial de Navarra, regulado en la Ley Foral 3/1995, de 10 de marzo, registro con el que se han de coordinar los catastros municipales, imponga a los "titulares fiscales" la obligación de declarar todas las variaciones de orden físico, económico o jurídico que afecten al bien, esta obligación de declaración, ha de circunscribirse a la órbita de su consideración como un deber de colaboración del ciudadano con la Administración Tributaria, antes que configurarlo como un derecho a que se modifiquen los registros que nos ocupan conforme a los datos declarados.

3.- Así las cosas, no puede confundirse la procedencia de la inclusión en el Registro que nos ocupa con el ejercicio de una acción demanial, con la finalidad posible de preconstituir una prueba en el ámbito civil.

Por el contrario, como se ha afirmado, su finalidad es estrictamente fiscal, y por ende es lo cierto que no puede pretenderse una modificación del Catastro -con fines que claramente exceden al tributario-, cuando la Administración no tiene por indubitada la propiedad cuya inscripción se pretende -sobre una cuestión hasta cierto punto análoga ya se pronunció la Sentencia de la Sala de once de junio de mil novecientos noventa y nueve, recurso número 876/96 -.

Y así ocurre en el presente caso, en el que estimando el Municipio el carácter de bien comunal con base en una argumentación razonable basada en el propio catastro-así lo proclama por su naturaleza el demandante-, con el especial carácter que tienen tales bienes como de dominio público, correspondiéndole, por lo tanto, al órgano local la administración o defensa de los expresados bienes (conforme al artículo 39.1.a) de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio), no puede pretenderse que el expresado órgano municipal tenga como propia de un tercero una parcela que considera integrante de sus bienes comunales, reputando que tiene los títulos administrativos que corresponden, y frente a estos títulos, aunque sean de naturaleza administrativa no pueden prevalecer los documentos aportados por la actora.

4.- Por ello solo mediante una declaración jurisdiccional de propiedad del inmueble, con la validez y eficacia propia de las sentencias, se puede pretender la inscripción o modificación en el Catastro del bien en la forma y con los límites pretendidos por la parte recurrente. Es obvio que esta declaración no puede pretenderse en

esta vía que inadecuadamente se ha buscado convertir en una instancia jurisdiccional declarativa de propiedad, cuando es patente que -sin perjuicio del carácter que novedosamente en la legislación y jurisprudencia se atribuye a esta jurisdicción para tutelar todos los derechos e intereses que se diluciden frente a la Administración-, a los efectos que nos ocupan su carácter es revisor del acuerdo impugnado.

Y tal declaración de propiedad (mediante reivindicatoria, declarativa, negatoria... o la que estime pertinente) corresponde no a la Administración sino a la recurrente que se siente perturbada, a su entender, en lo que estima su derecho de propiedad.”

Y, en cuarto lugar, ligado a lo anterior, la pretensión aquí ejercitada por el solicitante entrañaría una modificación de los datos básicos de las parcelas en el Registro de la Riqueza Territorial y en el catastro municipal. Y, a tal fin, la legislación vigente prevé un procedimiento de modificación de los datos básicos del Registro de Riqueza Territorial y consiguientemente del Catastro, que puede ser utilizado por el solicitante de considerar que se cumplen las condiciones que permiten que la porción de camino público o calle actualmente reflejada en las cédulas parcelarias no es tal sino que corresponde a una finca de su propiedad (cfr. artículos 31 y 32 Ley Foral 12/2006). Ahora bien, ni estos procedimientos ni la revisión de oficio pueden convertirse en una vía para la solución de controversias de carácter civil en torno a la titularidad o propiedad de un determinado bien inmueble, pues en caso de controversia de carácter civil el Ayuntamiento no puede proseguir la tramitación debiendo denegar la solicitud del interesado, quedando a la espera de lo que resuelva la jurisdicción civil (artículos 31.9 y 32.4 Ley Foral 12/2006). Y, en el presente caso, a la vista de lo indicado, se aprecia una disputa o controversia sobre la titularidad dominical de un tramo de la parcela –en la tesis del solicitante- o la continuidad de un camino vecinal –en la posición de los entes locales-.

Tras esa valoración general que arroja un resultado desfavorable a la revisión de oficio solicitada, podemos entrar en las concretas causas de nulidad planteadas por el peticionario. La primera de ellas, con base en el artículo 62.1.a) de la LRJ-PAC, se refiere a los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, por entender que el acto de modificación catastral no le fue notificado en ningún momento,

sin que pudiera ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva y provocándole una absoluta indefensión; a lo que opone el Ayuntamiento que la modificación catastral coincide con los linderos de las fincas inscritas en el Registro de la Propiedad de las que era conocedor el interesado.

Pues bien, no puede apreciarse aquí tal supuesto de nulidad, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial y sus garantías procesales son aplicables también a los procedimientos administrativos sancionadores (STC 17/2009, de 26 de enero, FJ 2), así como que el efecto de la omisión de la notificación de un acto no sería otro que el de no iniciarse el cómputo del plazo para su impugnación. Por otra parte, el solicitante pudo conocer la situación de esa parte de la parcela desde el momento en que recibió las liquidaciones catastrales resultantes de la modificación catastral y en todo caso la conoció con ocasión del expediente de investigación e inspección de límites y titularidad de camino público iniciado en 2011 y resuelto en 2012 por el Concejo de Azkarate considerando dicho tramo como vial público, sin que conste que impugnase tales actos. Además, la pretensión ejercitada refleja una disputa de carácter civil sobre la titularidad de un bien inmueble, para cuya solución el peticionario puede acudir a la jurisdicción civil, que es la competente a tal efecto; manteniéndose la situación existente en tanto no recaiga sentencia firme del orden jurisdiccional civil sobre las lindes o la titularidad del inmueble (cfr. artículos 31.9 y 32.4 Ley Foral 12/2006).

Tampoco concurre el supuesto de nulidad radical del artículo 62.1.b), referido a los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y del territorio, ya que no puede aceptarse el argumento del solicitante de que la Administración pública, a través del catastro, ha procedido a modificar la titularidad de la propiedad de una parte de su parcela, ya que, como el propio solicitante señala, tal variación lo es a efectos puramente fiscales, sin alterar la titularidad de las parcelas que, en caso de controversia, deberá ser determinada en la jurisdicción civil.

Respecto de la causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, sobre los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del

procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, el peticionario aduce que la única manera de modificar un título de propiedad y los derechos reales que ello conlleva es acudiendo a la jurisdicción civil y no mediante un procedimiento administrativo como es la incoación de oficio de un expediente de modificación catastral, sin que conste que se haya producido nunca una transmisión voluntaria o forzosa de esa parte de su finca. Ahora bien, como se ha indicado más atrás, el Registro de la Riqueza Territorial y los catastros son registros con efectos fundamentalmente de carácter tributario, de suerte que su variación no produce ninguna transmisión de bienes inmuebles, cuyas titularidades se conservan y, en caso de controversia, la persona que se considere propietaria puede acudir a los órganos jurisdiccionales civiles en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Igual conclusión negativa es predicable del supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, relativo a los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. En efecto, como se ha indicado, la modificación catastral no es un acto que permita ni produzca la adquisición del derecho de propiedad, ya que el Registro de la Riqueza Territorial y los catastros son instrumentos con efectos primordialmente de carácter fiscal, sin perjuicio de los efectos del Registro de la Propiedad, por lo que siempre queda a salvo el derecho de la persona que se considere propietaria para acceder a la jurisdicción civil.

Finalmente, la entidad local, en la propuesta de resolución desestimatoria de la petición de revisión de oficio, alude al tiempo transcurrido como un motivo que puede justificar un límite a la revisión instada. En efecto, el artículo 106 de la LRJ-PAC establece lo siguiente: “Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

En este sentido, no debe olvidarse el tiempo transcurrido desde la aprobación municipal de la propuesta de modificación catastral, que data de 1999; ni la posterior tramitación de un expediente de investigación e inspección de límites y titularidad de camino público por el Concejo de Azkarate concluido en 2012 sin que conste su impugnación; ni la existencia de una disputa de carácter civil cuya resolución no corresponde al ámbito administrativo. En este contexto, pretender en la actualidad, quince años después del referido acto sobre modificación catastral, anular éste y, como se persigue por el solicitante, reconocerle la propiedad del tramo de parcela considerado por las entidades locales como camino o vía pública puede ser, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, contrario a la equidad, a la buena fe o al derecho de los particulares.

El Tribunal Supremo, en sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 de enero de 2006 (Recurso de Casación núm. 776/2001), ha señalado que:

“La revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto.

La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros”.

Por tanto, se estima que asiste razón a la entidad local cuando considera que concurren circunstancias que impiden, al amparo de la posibilidad establecida en el citado artículo, titulado “límites a la revisión”, el

ejercicio de la facultad de revisión de oficio de una propuesta municipal de modificación catastral adoptada hace quince años.

Por todo ello, este Consejo considera, como postula la entidad local, que no es procedente la revisión de oficio instada por el peticionario. El carácter excepcional de esta institución reservado a los supuestos de nulidad absoluta y radical, así como el tiempo transcurrido desde que se adoptó el acto sobre modificación catastral, desaconsejan su revisión. Todo ello sin perjuicio, como venimos insistiendo, de que, ante una controversia de carácter civil sobre la titularidad de un bien inmueble, las personas que se consideren propietarias puedan acudir a la jurisdicción civil en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho del acto administrativo del Ayuntamiento de Araitz de 16 de enero de 1999 sobre modificación catastral de la parcela... del polígono... en Azkarate (Araitz).

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.