

<p>Expediente: 19/2017 Objeto: Revisión de oficio de acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fitero. Dictamen: 24/2017, de 8 de junio</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 8 de junio de 2017,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

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 21 de abril 2017, traslada, conforme al artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el expediente de revisión de oficio instado por doña...frente al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fitero de 29 de noviembre de 2013 (*sic*), por el que se declaró la alienabilidad y la cesión gratuita de una parcela para la construcción de una casa-cuartel de la Guardia Civil.

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

I.2ª. Antecedentes de hecho

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

Primero.- Mediante escrito de fecha 6 de septiembre de 2013, la Secretaría de Estado de Seguridad señaló al Ayuntamiento de Fitero, en relación a lo acordado por el Pleno de ese Ayuntamiento de 29 de agosto de 2013, en el que se manifestaba el “compromiso municipal de ceder gratuitamente al Ministerio del Interior los terrenos necesarios para la construcción de un Cuartel de la Guardia Civil... en la parcela 3116 del Polígono 2”, que tales terrenos eran idóneos para la finalidad pretendida y que la superficie necesaria para la construcción del cuartel era de unos 1.350 m2. Se terminaba solicitando “la cesión gratuita al Ministerio del Interior, para su afectación a la Dirección General de la Guardia Civil... de conformidad con lo previsto en el artículo 136 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio... y con las previsiones de los artículos 109.2, 110 y 111 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales”, y se acompañaba “memoria acreditativa del carácter público de la entidad solicitante y de que los fines que persigue la cesión de terreno que se solicita redundan de manera evidente y positiva en beneficio de los habitantes del término municipal de Fitero”.

Segundo.- Con fecha de 23 de septiembre de 2013, el Alcalde del Ayuntamiento de Fitero solicitó del Registro de la Propiedad certificación acreditativa de que la finca “se halla debidamente inscrita en concepto de bien patrimonial del Ayuntamiento de Fitero”, y con esa misma fecha se certifica por la registradora que tal finca consta inscrita a nombre del Ayuntamiento por el título de compra mediante escritura de 22 de julio de 1983.

Tercero.- Obra en el expediente un informe técnico suscrito por arquitecto con fecha de 14 de octubre de 2013 en el que consta la valoración de la parcela en un total de 143.545,50 euros, que conforma un suelo urbano dotacional consolidado, que “no se halla incurso en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación” y que no resulta necesaria para el Ayuntamiento, ni es previsible que lo sea en los próximos diez años.

Cuarto.- Con fecha de 16 de octubre de 2013 se certifica por el mismo Secretario que el Pleno del Ayuntamiento de Fitero en sesión de 29 de

agosto de 2013 acordó la segregación de la finca a ceder con el objeto de construir un cuartel de la Guardia Civil, con una superficie de 1.575 metros cuadrados, a los efectos de instar su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Quinto.- Con fecha de 5 de noviembre de 2013, el secretario de la Corporación emitió informe con relación a la referida cesión, señalando, con cita del artículo 136 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN) que se hacía necesaria la previa instrucción de un expediente en el que se justificara el carácter público de la entidad beneficiaria y memoria de que los fines han de redundar en beneficio de los habitantes del municipio, la condición patrimonial del bien a ceder y su inclusión en el inventario municipal con tal carácter, así como su inscripción en el Registro de la Propiedad, no existiendo deuda pendiente con cargo al presupuesto municipal, dictamen técnico de que el bien no se encuentra comprendido en ningún plan de ordenación, no siendo necesario para la entidad, ni siendo previsible que lo sea en diez años, información pública del proyecto y autorización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en el caso de que el valor del bien exceda del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto.

A juicio del informante, los citados requisitos se cumplían en el presente caso, constando documentalmente en el expediente. “En cuanto a la autorización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, no es necesaria al no sobrepasar la cuantía señalada, no obstante de conformidad con el Artículo 140.3 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las entidades locales de Navarra, se deberá dar cuenta en todo caso a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”. Conforme a la legislación de aplicación, “de no establecerse otra cosa, la cesión quedaría sujeta a las siguientes condiciones: Que los fines para los que se hubiese otorgado se cumplan en el plazo máximo de cinco años, y que su destino se mantenga durante los treinta años siguientes”.

Por ello –finalizaba el informe- “el acuerdo se ajusta a la legalidad, cumpliéndose los requisitos previstos en la normativa correspondiente, por lo que se emite informe favorable a la cesión gratuita”.

Sexto.- Con esa misma fecha (5 de noviembre de 2013), el secretario del Ayuntamiento certifica que el solar en cuestión, inscrito en el Registro de la Propiedad de Tudela a nombre del Ayuntamiento de Fitero, “figura en el inventario municipal con carácter de bien patrimonial”. Asimismo, que con relación a la misma finca “no hay deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal”, que “su valor, según informe técnico solicitado para la cesión (143.545,50 Euros) no excede del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto del Ayuntamiento de Fitero para el año 2013” y que “se somete el expediente al trámite de información pública, por plazo de quince días”, sin que se hayan presentado alegaciones, tal y como consta en certificación posterior del mismo secretario.

Séptimo.- Con fecha de 26 de noviembre de 2013, el Pleno del Ayuntamiento de Fitero adoptó, por unanimidad, el siguientes acuerdo: “Declarar la alienabilidad y proceder a la cesión gratuita a Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de la Seguridad del Estado (GIESE), de la siguiente finca, propiedad del Ayuntamiento de Fitero: *Solar en Fitero y su calle Federico Mayo, situado en la esquina noroeste de la finca matriz. Polígono 2, parte de la parcela 3.116, de mil quinientos setenta y cinco metros cuadrados de superficie. Linda: Norte, calle Federico Mayo en treinta y cinco metros lineales; Sur y Este, resto de finca matriz; y Oeste, calle Fueros de Navarra en cuarenta y cinco metros lineales. Consta inscrita en el Registro de la Propiedad de Tudela como Finca 7457, Tomo 2998, Libro 126, Folio 24.* La cesión se realiza bajo las siguientes condiciones: La construcción de un cuartel de la Guardia Civil en el plazo máximo de cinco años manteniéndose su destino durante los treinta años siguientes. Incumplidas las condiciones la propiedad revertirá de pleno derecho al patrimonio del Ayuntamiento de Fitero con sus pertenencias y accesiones. De conformidad con el artículo 138 de la Ley Foral 6/1990, de dos de julio, de la Administración Local de Navarra se dará cuenta a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra del presente acuerdo.”

Octavo.- Mediante escrito presentado ante el Ayuntamiento de Fitero con fecha de 22 de septiembre de 2014, doña...solicitó la incoación de expediente de revisión de oficio con el fin de declarar la nulidad del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 29 de noviembre de 2013 (*sic*) por el que se determinó declarar la alienabilidad y la cesión gratuita de la mencionada parcela para la construcción de una casa-cuartel de la Guardia Civil. Se fundamentaba la solicitud en lo dispuesto por 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) y por cuanto, a su juicio, la parcela cedida era según el artículo 81 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) un bien demanial del Ayuntamiento de Fitero, que no puede declararse alienable sin haberse procedido previamente a su desafectación o mutación demanial [artículos 71 a 73 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra (en adelante LFPN)].

Considera la solicitante de la revisión que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido al optarse por el procedimiento de la cesión gratuita de bienes patrimoniales de los artículos 136 y siguientes de la LFALN, cuando en realidad nos encontramos ante una mutación demanial y que el que ha adquirido la titularidad de la parcela carecía de los requisitos esenciales para ello, porque las cesiones gratuitas no incluyen a la Administración General del Estado. A su juicio, además, la mutación demanial abre la posibilidad de transmitir o no la titularidad del bien y es reversible, con lo que el procedimiento elegido resulta lesivo para los intereses de Fitero.

Noveno.- Por resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Fitero de 12 de diciembre de 2014, visto el informe jurídico emitido por el Secretario de la Corporación y, considerando que la solicitud formulada carecía manifiestamente de fundamento, se produjo su inadmisión a trámite.

Décimo.- La resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 22 de mayo de 2015, sin prejuzgar la decisión sobre el fondo del asunto

enjuiciado, estimó el recurso de alzada interpuesto por doña...y anuló la anterior resolución municipal, entendiendo que “si se nos trata de convencer con un largo razonamiento no carente de argumentos jurídicos”, la falta de fundamentación de la petición de revisión de oficio no resulta manifiesta, notoria y evidente.

Undécimo.- Mediante posterior providencia resolutoria de 21 de septiembre de 2015, el Tribunal Administrativo de Navarra ordenó al Ayuntamiento de Fitero que procediera a dar cumplimiento a su resolución anterior, “en el sentido de que proceda a dar trámite a la solicitud de revisión del acuerdo de 29 de noviembre de 2013” (*sic*).

Duodécimo.- Por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Pamplona, de 10 de mayo de 2016 se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Fitero contra la providencia resolutoria del Tribunal Administrativo de Navarra de 21 de septiembre de 2015, que se declaró conforme con el ordenamiento jurídico.

Decimotercero.- Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fitero de 23 de febrero de 2017 se dispuso el cumplimiento de las resoluciones judiciales y se admitió a trámite la solicitud de revisión de oficio planteada por doña..., designándose instructora del procedimiento a doña...

Decimocuarto.- Por parte de la instructora, se solicitaron sendos informes jurídicos a la secretaria del Ayuntamiento y a dos abogados externos.

El secretario del Ayuntamiento de Fitero emitió informe con fecha de 9 de marzo de 2017, considerando que el inmueble transmitido estaba calificado como bien patrimonial y que incluso si se considerara de dominio público resultaría de aplicación lo dispuesto por el artículo 136 de la LFALN. Asimismo entendía, con cita del artículo 134 de la LFALN, que la Administración pública (GIESE) reunía “todo tipo de requisito esencial para poder ser cesionaria de la parcela”. Concluía señalando que la solicitud de revisión carecía de fundamento.

El informe de los letrados externos, presentado en el Ayuntamiento con fecha de 10 de marzo de 2017, consideró, de manera parecida, que la parcela en cuestión era patrimonial al no estar destinada al uso o servicios públicos, que las normas de planeamiento de Fitero establecían para la misma un destino dotacional público o privado, que no se había prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido al efecto y que no se estaba ante un supuesto de adquisición de facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello, toda vez que el artículo 136 de la LFALN no discriminaba entre las administraciones a cuyo favor podía realizarse la cesión. Como conclusión proponía la desestimación de la solicitud de revisión formulada.

Decimoquinto.- Otorgado un plazo de audiencia de diez días a todos los interesados, se formularon alegaciones, de fecha 31 de marzo de 2017, únicamente por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad, considerándose que no procedía la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal.

Decimosexto.- La propuesta de resolución elaborada es fiel reflejo de los informes jurídicos obrantes en el expediente y en la misma se propone al Pleno del Ayuntamiento la desestimación de la solicitud de revisión de oficio.

Decimoséptimo.- Por resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Fitero de 11 de abril de 2017 se solicitó la emisión del correspondiente dictamen al Consejo de Navarra y se suspendió el plazo para resolver el expediente hasta su emisión conforme a lo previsto en la ley.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Fitero, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fitero de 26 de noviembre de 2013, instada con fecha de 22 de septiembre de 2014 por doña...

La petición de dictamen por parte de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra se basa en el artículo 15.1, en relación con el 14.1, ambos de la Ley Foral sobre el Consejo de Navarra. Ocurre que en atención al momento de la formulación de la solicitud de revisión de oficio (22 de septiembre de 2014), con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra y aún vigente la LRJ-PAC y por extensión analógica de lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), y en la disposición transitoria segunda de la LRJ-PAC, consideramos que resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 16.1.j) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN) que 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” y por el artículo 19.3 de la misma Ley Foral que señala que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente”.

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 del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fitero por el

que se declara la alienabilidad y se cede de manera gratuita un solar municipal a la GIESE para la construcción de un cuartel de la Guardia Civil.

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

La regulación sustantiva de aplicación al asunto considerado es la LFALN, desarrollada en este punto por el Decreto Foral 280/1980, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra (en adelante, RBELN). En efecto, el artículo 99.1 de la LFALN dispone que los bienes de las entidades locales de Navarra se rigen por lo establecido en esta Ley Foral y sus disposiciones reglamentarias; por las restantes normas del Derecho Administrativo Foral de Navarra; por las Ordenanzas de la respectiva entidad; y en su defecto, por las normas del Derecho Privado Foral, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 40 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de la nulidad de actos administrativos en materia de bienes municipales, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión de oficio, la LFALN y el RBELN.

Por otro lado, respecto a la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la LFALN remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios de Navarra, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La LBRL 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 Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

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

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

El artículo 102 de la LRJ-PAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1). Asimismo, su apartado 5 dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución, permitirá entenderla desestimada por silencio administrativo; si bien es posible la suspensión del transcurso del plazo máximo legal previsto en el artículo 42.5 de la propia LRJ-PAC.

Como señalamos en el dictamen 4/2012, “este Consejo, en sintonía con la posición mantenida por el Consejo de Estado, viene recordando reiteradamente que la competencia para la resolución de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho adoptados por los diferentes órganos de las Corporaciones Locales corresponde al Pleno de la entidad”.

Pues bien, en el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio, iniciado el 6 de diciembre de 2014, se ha tramitado adecuadamente ya que la entidad local consultante acordó la incoación del procedimiento correspondiente, en el que se ha dado audiencia a las partes interesadas, y se ha terminado elevando a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, proponiendo la desestimación de la solicitud de declaración de nulidad del acuerdo municipal por no incurrir en las causas de nulidad de pleno derecho previstas en los apartados e) y f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC. Asimismo, se ha acordado la suspensión del plazo para resolver el expediente y notificar la resolución de acuerdo con el artículo 45.2.c) de la LRJ-PAC.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

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 propone la desestimación de la solicitud de la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal de 26 de noviembre de 2013.

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

Las causas de nulidad invocadas en el presente expediente son, como hemos señalado, las de los apartado e) y f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC.

La causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC se refiere a los actos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento establecido. Concorre, por tanto, este motivo de nulidad cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto o bien de seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda. No se

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

Pues bien, lo cierto es, a la vista del expediente tramitado, que no puede hablarse de falta total y absoluta de procedimiento para llevar a cabo la cesión de la parcela municipal, toda vez que como ha quedado reseñado en los antecedentes de este dictamen se ha seguido un determinado procedimiento: medió la correspondiente solicitud de la Secretaría de Estado de Seguridad, se depuró la situación jurídica de la parcela por parte del Ayuntamiento, se emitieron los correspondientes informes técnicos sobre el valor de la misma y sobre su situación urbanística, se recabó el informe jurídico pertinente, se certificó acerca del carácter patrimonial de la finca, sometiéndose el expediente a información pública, se declaró la alienabilidad de la parcela y se procedió a su cesión gratuita a la Administración del Estado (GIESE) para la construcción de un cuartel de la Guardia Civil; lo que se consideró beneficioso para los habitantes del municipio. Con ello se adecuó el procedimiento a lo señalado por los artículos 136 de la LFALN y 131 y siguientes del RBELN.

Por parte de quien insta la revisión de oficio del acuerdo municipal se considera que la finca transmitida no era patrimonial, sino de dominio público desde la aprobación del planeamiento municipal y que ello exigía la previa tramitación del correspondiente expediente de mutación demanial regulado en los artículos 71 a 73 de la LFPN.

Debe significarse, sin embargo, en primer lugar, que se ha seguido el procedimiento establecido para la transmisión de bienes patrimoniales, establecido en los artículos 132 y siguientes de la LFALN, y más

concretamente, el relativo a la cesión gratuita de bienes del patrimonio de las entidades locales recogido en el artículo 136 de la misma ley foral. Y, con acierto o no -a ello aludiremos más adelante- los bienes en cuestión fueron calificados y así figuraban en el inventario municipal, como bienes de carácter patrimonial. Por consiguiente, no resulta posible hablar de falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

Debe precisarse, a mayor abundamiento, que el carácter de bien patrimonial del solar cedido resulta de su falta de afección a un uso o servicio público (artículo 98 de la LFALN), sin que el carácter dotacional asignado por el planeamiento urbanístico resulte en este caso suficiente para su consideración como bien de dominio público, ya que conforme a lo establecido por el artículo 174 de la normativa urbanística particular del Plan Municipal, publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 61, de 23 de mayo de 2005, los equipamientos y servicios aparecen definidos con la indicación de que tal denominación “corresponde a los espacios destinados a la localización de dotaciones públicas o privadas, necesarias para el adecuado equipamiento de la ciudad, reflejados en el plano de calificación”. Consecuentemente, no puede equipararse el uso dotacional, únicamente, al del equipamiento público.

Desde otro punto de vista, no puede obviarse que nos encontramos ante una relación entre administraciones públicas, que se pueden formalizar a través de los convenios a los que se refieren los artículos 6 a 9 de la LRJ-PAC, o mediante las cesiones administrativas a las que se refiere, por ejemplo, el artículo 25 de la LFPN.

A estos efectos, y como ya señaláramos en nuestros dictámenes 25/2016, de 9 de mayo y 43/2016, de 5 de septiembre, cabe recordar, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2010, recurso de casación 1357/2008 que “es doctrina de esta Sala, expuesta en la sentencia de 17 de octubre de 2000, que para que pueda acogerse la pretensión de nulidad de pleno derecho con fundamento en el artículo 62.1.e) de la Ley 39/1992 (...), la omisión del procedimiento legalmente establecido, han de concurrir los requisitos, como sostiene la sentencia de

15 de octubre de 1997 de esta Sala y jurisprudencia precedente (desde la sentencia de 21 de marzo de 1988), de que dicha infracción ha de ser clara, manifiesta y ostensible, lo que supone que, dentro del supuesto legal de nulidad, se comprenden los casos de ausencia total del trámite o de seguir un procedimiento distinto, lo que no acontece en el procedimiento autorizatorio...”

La citada sentencia sigue indicando que “basta examinar la documentación obrante en el expediente y complemento relativo a la autorización (...) para afirmar, que sí existió un procedimiento iniciado por la solicitud del interesado acompañando la documentación oportuna, que se emitió informe favorable por técnico competente, haciendo patente la innecesariedad de un nuevo informe (...) Por tanto, aunque existieran defectos o irregularidades procedimentales no concurría la causa de nulidad alegada porque según la Jurisprudencia del Tribunal Supremo no existe una clara, manifiesta y ostensible omisión del procedimiento”.

Resta por examinar la posible concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, por cuanto que a juicio de la solicitante de la revisión las cesiones gratuitas no podrían realizarse a favor de la Administración del Estado.

Como ya declaramos en nuestros dictámenes 57/2005 y 33/2008 en cuanto a la consideración de qué elementos han de ser calificados de esenciales o no para la posible aplicabilidad del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, ha de partirse de la distinción entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de esenciales. El carácter esencial es un concepto jurídico indeterminado, pero determinable teniendo en cuenta las circunstancias de cada supuesto, referido a las condiciones relevantes e inexcusables, cuya falta impide la generación de la facultad o derecho; se refiere a una infracción cualificada, cuando el acto se funda en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para la adquisición de las facultades o derechos, es decir, cuando faltan los requisitos determinantes o sustanciales para el nacimiento mismo de la situación o derecho. Así pues,

la falta de los requisitos esenciales sólo puede apreciarse en los casos extremos de ausencia de un presupuesto inherente a la estructura misma del acto sin el cual éste carecería absolutamente de base.

Pues bien, lo cierto es que ninguna duda cabe, a la vista de la dicción del artículo 136.1 de la LFALN, de que entre las Administraciones que pueden ser receptoras de la cesión se encuentra la Administración General del Estado, por la sencilla razón de que donde la ley no distingue, no podemos distinguir y por cuanto que la referencia a “otras Administraciones” contenida en el precepto es lo suficientemente clara e inequívoca.

En consecuencia, no cabe hablar, de ningún modo, de la causa de nulidad del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Fitero de 26 de noviembre de 2013 de cesión gratuita de una finca.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.