

**Expediente:** 73/2001

**Objeto:** Revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cintruénigo sobre permuta de parcelas.

**Dictamen:** 2/2002, de 7 de enero.

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 7 de enero de 2002.

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta**

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 20 de diciembre de 2001 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 Cintruénigo sobre la revisión de oficio del acuerdo del Pleno de 4 noviembre de 1999 sobre permuta de parcelas.

A la petición de dictamen remitida por el Alcalde del Ayuntamiento de Cintruénigo –cuyo escrito no consta en la documentación aportada-, se acompaña el acuerdo del Pleno de la Corporación de 8 de noviembre de 2001, sobre iniciación del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo plenario de 4 de noviembre de 1999, así como el correspondiente expediente administrativo.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

**Primero.-** El Pleno del Ayuntamiento de Cintruénigo, en sesión celebrada el día 4 de noviembre de 1999, a propuesta de la Comisión de Hacienda y por unanimidad, acordó permutar ... metros cuadrados de terreno (... a la calle ... y ... a la calle ...) provenientes del aprovechamiento urbanístico de las unidades de ejecución ... y ... por los ... metros cuadrados de la parcela ... del Polígono ..., propiedad de ..., con la finalidad de obtener terrenos suficientes para instalaciones deportivas.

**Segundo.-** El Ayuntamiento de Cintruénigo, mediante acuerdo plenario de 13 de febrero de 2000, acordó la venta en pública subasta de otras parcelas de su propiedad, lindantes con las anteriores, al precio de ... pesetas el metro cuadrado. Dicho acuerdo se adoptó a propuesta de la Comisión de Hacienda y previos los informes de valoración emitidos por tres técnicos.

A decir de la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 10 de septiembre de 2001 a la que más adelante se aludirá, en la subasta celebrada el precio medio de venta de tales parcelas fue de ... pesetas (el metro cuadrado); dato que también resulta del informe del Secretario Municipal de 3 de marzo de 2000.

**Tercero.-** El concejal ..., en su calidad de portavoz del ..., solicitó por escrito presentado el 29 de febrero de 2000 la emisión de informe por el Secretario del Ayuntamiento sobre diversos extremos relativos a la permuta acordada en sesión plenaria de 4 de noviembre de 1999.

El Secretario Municipal informó, con fecha 3 de marzo de 2000, que en el expediente no consta la declaración de alienabilidad ni el requisito previo de la valoración técnica documental de los terrenos, no dándose cumplimiento a la Ley Foral 6/90 y al Reglamento de Bienes. En particular, el apartado D) del informe alude a la nulidad de pleno derecho del acuerdo de permuta, por tratarse de un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal establecido, en razón de la ausencia de la valoración técnica de los bienes a permutar, que constituye un requisito esencial, así

como a la revisión de oficio del artículo 102 de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, que puede acordar el Ayuntamiento previo dictamen favorable, en este caso, del Consejo de Navarra en virtud de la LFCN.

**Cuarto.-** Con fecha 30 de octubre de 2000, el ..., mediante escrito suscrito por su portavoz, ante el Pleno de la Corporación presentó una moción, de la que han de destacarse tres aspectos: en primer lugar, considera que la permuta no se ha realizado conforme a la Ley Foral 6/90 y al Reglamento de Bienes, por lo que el acuerdo plenario de 4 de noviembre de 1999 es nulo de pleno derecho de acuerdo con el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992. En segundo lugar, formula la moción al amparo del artículo 97.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales. Y finalmente, la moción propone “que el Ayuntamiento de Cintruénigo, por acuerdo plenario, inicie el procedimiento de revisión de oficio de acto nulo en relación con el Acuerdo de permuta de 4 de noviembre de 1999, suspendiendo la ejecución del mismo, y declare la nulidad del referido acuerdo”.

**Quinto.-** Tras la emisión de informes técnicos de valoración de las fincas permutadas, el Alcalde resolvió iniciar el expediente de permuta de los terrenos a que se refiere el acuerdo plenario de 4 de noviembre de 1999.

A partir de ahí, el expediente se integra por una memoria justificativa, dos informes jurídicos del Secretario de la Corporación de 27 y 30 de noviembre de 2000 y certificaciones sobre la naturaleza patrimonial de las parcelas municipales a permutar y del montante presupuestario y de los recursos ordinarios del Presupuesto de 2000.

El Pleno del Ayuntamiento de Cintruénigo, en sesión celebrada el día 14 de diciembre de 2000, a propuesta de la Comisión de Hacienda y por mayoría absoluta, acordó declarar la alienabilidad de tales parcelas y permutarlas con la finca indicada propiedad de .... A decir de determinada certificación del acuerdo plenario, se debatió la moción del ... y se acordó, por mayoría absoluta y con el voto en contra de los concejales de tal Grupo, en primer lugar declarar anulable el acuerdo de 4 de noviembre de 1999, convalidándolo por la subsanación de los defectos de que adolecía.

**Sexto.-** Contra dicho acuerdo plenario de 14 de diciembre de 2000, los Concejales del ... del Ayuntamiento de Cintruénigo, interpusieron recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra.

El Tribunal Administrativo de Navarra, por resolución número 4.078, de 10 de septiembre de 2001, resolvió estimar el citado recurso de alzada contra el acuerdo del Ayuntamiento de Cintruénigo de 14 de diciembre de 2000 sobre permuta de terrenos, declarando dicho acto nulo de pleno derecho y ordenando al Ayuntamiento que inicie un expediente de revisión de oficio de nulidad del acuerdo de 4 de noviembre de 1999.

**Séptimo.-** El Pleno del Ayuntamiento de Cintruénigo, en sesión celebrada el 8 de noviembre de 2001, acordó acatar aquella resolución del Tribunal Administrativo de Navarra e iniciar el expediente de revisión de oficio de nulidad del acuerdo plenario de 4 de noviembre de 1999.

Dicho acuerdo se adoptó previos los informes de un Abogado externo y del Secretario de la Corporación, aludiendo ambos a que en el procedimiento de revisión de oficio debía otorgarse audiencia al interesado ..., así como solicitarse el preceptivo dictamen del Consejo de Navarra. Asimismo, consta en el expediente una propuesta de “acuerdo de iniciación del procedimiento”, sin fecha ni firma, cuya parte dispositiva, dividida en tres puntos, se refiere sucesivamente a la iniciación del expediente para declarar, si procede, la nulidad del acuerdo de 4 de noviembre de 1999, a la audiencia a los interesados por plazo de quince días y a la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra. No obstante, no consta en el expediente que se haya otorgado la expresada audiencia al interesado.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Sobre el carácter preceptivo del dictamen y la competencia del Consejo de Navarra.**

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Cintruénigo, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio del acuerdo plenario de 4 de

noviembre de 1999 sobre permuta de parcelas. La entidad local justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen 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, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ha reformado, entre otros aspectos, la revisión de oficio (LRJ-PAC), en relación con la LFCN.

En efecto, 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 locales, tal remisión nos lleva al artículo 102 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, a cuyo tenor (apartado 1) “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.

Por otra parte, como resulta de los antecedentes reseñados, la incoación del procedimiento de revisión de oficio deriva en este caso del cumplimiento de la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, que el Ayuntamiento ha acatado sin interponer ulterior recurso.

## **II.2ª. El marco jurídico de aplicación**

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Cintruénigo de un acuerdo municipal por el que se decidió permutar determinadas parcelas.

Tratándose de un asunto sobre la enajenación de bienes de entes locales, es menester recordar que dicha materia está sujeta a la legislación foral navarra, en virtud de las competencias históricas que, en virtud de su régimen foral, tiene reconocidas la Comunidad Foral en materia de régimen local, y dentro de ella en materia de bienes, así como en materia de contratos de las Administraciones Públicas con respeto de los principios esenciales de la legislación básica estatal en la materia, conforme a los artículos 46 y 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

La regulación sustantiva de aplicación al asunto considerado es la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), desarrollada en este aspecto por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra aprobado por Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre (en lo sucesivo RBELN).

Por otra parte, la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de contratos de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, LFCAPN), incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a las Entidades Locales de Navarra y sus Organismos Autónomos, en lo que no se oponga a las especialidades configuradas en su legislación foral específica (artículo 1.2.b). En particular, dado el objeto de la presente consulta, ha de tenerse en cuenta la naturaleza y el régimen jurídico de la permuta. El artículo 7 de la LFCAPN (en términos similares a los previstos en la legislación básica estatal de contratos de las Administraciones Públicas) configura el contrato de permuta sobre bienes inmuebles como un contrato privado, determinando que se regirá por la legislación patrimonial que sea de aplicación en cada caso (artículo 7.2). A su vez, el apartado 3 de este artículo 7 establece que “el orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación y

adjudicación del contrato y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con la normativa reguladora de esta jurisdicción”.

Estamos, por tanto, ante la revisión de oficio, por causa de nulidad, de un acto municipal de aprobación de una permuta de un bien local. Aunque la permuta de bienes locales es un contrato privado, el acto de aprobación de la misma constituye un acto separable, sujeto al Derecho administrativo y susceptible de revisión por las vías legalmente previstas para la revisión de los actos administrativos.

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

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en lo sucesivo, LBRL), 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 (en adelante, ROF).

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 –ya transcrito más arriba-, 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.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio por causa de nulidad de actos administrativos, la normativa de aplicación está constituida por 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, en relación con el artículo 62.1 (nulidad de pleno derecho) de la propia LRJ-PAC y también de los preceptos correspondientes de la LFAL y del RBELN reguladores de la permuta de bienes locales.

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

La revisión de oficio de actos nulos está regulada en el artículo 102 de la LRJ-PAC, que, en la redacción dada por la Ley 4/1999, a diferencia de la versión anterior (antiguo artículo 102.2), no prevé expresamente la instrucción y resolución del procedimiento de acuerdo con las disposiciones del Título VI de dicha Ley.

No obstante, es menester aludir a tres aspectos procesales del mencionado procedimiento de acuerdo con el vigente texto del aludido precepto legal. En primer lugar, su apartado 1 confiere a las Administraciones Públicas la potestad de revisión de oficio de sus actos, “por propia iniciativa o a solicitud del interesado”, dualidad de clases de iniciación del procedimiento que tienen consecuencias de cara a su tramitación, como pone de manifiesto el propio apartado 5 del mismo artículo también en la redacción dada por la Ley 4/1999.

En segundo lugar, en los procedimientos administrativos ha de otorgarse audiencia a los interesados en el momento inmediatamente anterior a la formulación de la propuesta de resolución (artículo 84 de la LRJ-PAC). El trámite de audiencia tiene carácter esencial en este procedimiento revisor y ha de preceder a la solicitud de dictamen de este Consejo.

Y en tercer lugar, 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, y, si se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma



desestimada por silencio administrativo. Dicho plazo, conforme al artículo 42.5.c) 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.

Además, el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra (en adelante, ROFCN), dispone que a la petición de consulta se acompañará el acto o acuerdo de efectuarla, así como la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

En el presente caso, el Ayuntamiento de Cintruénigo ha iniciado el procedimiento en ejecución de una resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, que, al estimar el recurso contra el acuerdo de 14 de diciembre de 2000, amén de anular éste, ordenó la iniciación de la revisión de oficio del acuerdo de 4 de noviembre de 1999. Ahora bien, este Consejo ha de llamar la atención sobre el origen primario de la revisión de oficio: una moción presentada, en su condición de tales, por concejales integrantes de la propia Corporación local, que en su día votaron favorablemente el acuerdo objeto de revisión. Tales circunstancias suponen que estamos ante un procedimiento iniciado de oficio, ya que la actuación de aquellas personas se realizó en cuanto miembros de la Corporación, y no como interesados en el procedimiento.

A la vista del expediente remitido, consta en el mismo el acuerdo de iniciación del procedimiento, así como informe del Secretario municipal. Sin embargo, no consta el cumplimiento de la audiencia al interesado ..., pese a las advertencias de los informes sobre su obligatoriedad. Falta asimismo la propuesta de resolución que constituye el objeto de la consulta, pues la tramitación realizada hasta ahora finaliza con el acuerdo plenario de 8 de noviembre de 2001 decidiendo iniciar el procedimiento. Así pues, la instrucción del procedimiento de revisión de oficio ha sido incorrecta y no ha culminado, por lo que en tanto aquél no se tramite adecuadamente, este

Consejo no puede entrar a pronunciarse sobre el fondo de la consulta planteada.

En consecuencia, la presente solicitud de dictamen no se ajusta a las condiciones legales y reglamentarias, por lo que procede su devolución a la Corporación consultante; lo que no impide al Ayuntamiento, previa la tramitación pertinente, la reproducción de la consulta, en la que habrán de cumplirse aquellas condiciones y atenderse al plazo legalmente fijado para resolver dicho procedimiento.

### **III. CONCLUSIÓN**

Procede la devolución de la consulta formulada por el Ayuntamiento de Cintruénigo sobre revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, del acuerdo plenario de 4 de noviembre de 1999, sobre permuta de terrenos.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.