

<p>Expediente: 7/2001 Órgano: Comisión Permanente Objeto: Revisión de oficio de subastas celebradas por el Ayuntamiento de Valtierra para la adjudicación de parcelas comunales. Dictamen: 6/2001, de 12 de marzo</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de marzo de 2001.

la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, compuesta por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y el Consejero don Eugenio Simón Acosta,

siendo Ponente el Consejero don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1.- Solicitud y tramitación de la consulta.

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 23 de enero de 2001, traslada, conforme al artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Valtierra respecto de la revisión de oficio de las subastas celebradas por dicho Ayuntamiento para la adjudicación de parcelas comunales.

Al escrito del Alcalde del Ayuntamiento de Valtierra, de 15 de enero de 2001, remitiendo la petición de consulta al Presidente del Gobierno de

Navarra, se acompaña la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra suscrita con fecha 15 de enero de 2001 por el Alcalde, suplicando se emita dictamen favorable por si procede la declaración de oficio de la nulidad de las subastas celebradas por el Ayuntamiento de Valtierra los días 27 de abril y 8 de mayo del 2000, sobre adjudicación de parcelas comunales de secano, así como determinada documentación correspondiente al procedimiento de adjudicación del aprovechamiento de bienes comunales y al procedimiento de revisión de oficio instruido por el Ayuntamiento.

Con fecha 29 de enero de 2001, y al amparo del artículo 23 de la LFCN y 28.2 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), se solicitó del Ayuntamiento de Valtierra, por conducto del Presidente del Gobierno de Navarra, que se completase el expediente y, en concreto, la aportación de diversa documentación, con interrupción del plazo para la emisión del dictamen.

Mediante escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, que tuvo entrada en este Consejo el 22 de febrero de 2001, se da curso a la documentación aportada por el Ayuntamiento de Valtierra, consistente en copia compulsada de las Ordenanzas locales de Bienes Comunales, así como su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, copia del documento acreditativo de que la persona que efectuó la mejora del sexteo no estaba al corriente de las obligaciones fiscales con el Ayuntamiento y copia compulsada del acta de la subasta celebrada el 11 de mayo de 2000.

I.2.- Antecedentes de hecho.

Primero.- El Ayuntamiento de Valtierra, mediante edicto suscrito por el Alcalde con fecha 19 de abril de 2000, anunció la celebración el día 27 de

abril próximo (jueves), a las 21 horas, en las dependencias de la Casa Consistorial, de la subasta pública de lotes en secano comunal. En dicho edicto se indica que los pliegos de condiciones se hallan en el Ayuntamiento a disposición de quienes se consideren interesados.

Constan en el expediente remitido dos pliegos de condiciones: uno relativo a la subasta de 41 lotes de secano comunal para el plazo de 10 años; y otro para la subasta de 10 lotes de secano comunal para el plazo de 1 año. Se trata de dos sencillos pliegos, cuyas cláusulas, entre otros aspectos, expresan: la identificación de los lotes a subastar, con indicación del cultivo, superficie y precio (apartado 1º); la subasta se verificará a viva voz en la fecha y hora indicados por el Ayuntamiento (apartado 2º), siendo los tantos de puja de 1.000 pesetas (apartado 3º); y que podrán participar todos los vecinos mayores de edad, con excepción de los pensionistas, jubilados y deudores del Municipio (apartado 7º).

Segundo.- En el salón de sesiones del Ayuntamiento de Valtierra, a las 21 horas del 27 de abril de 2000 (lugar, día y hora señalados en el anuncio), tuvieron lugar las dos subastas, levantándose dos actas en las que se hace constar los nombres de los adjudicatarios y el precio de cada lote. Dichas actas, a decir del apartado de antefirma, están firmadas por los componentes de la Mesa, los rematantes y el Secretario.

Tercero.- Constan en el expediente remitido certificaciones del Secretario del Ayuntamiento de Valtierra, expedidas ambas el 28 de abril de 2000, en las que se certifica la adjudicación provisional en las subastas celebradas el día 27 de abril de 2000 tanto de los lotes de secano comunal por un período de 10 años como de los lotes de secano comunal por un período de 1 año, indicando los nombres de los adjudicatarios y el precio de cada lote. Al final de ambas certificaciones se indica que “dichos lotes

podrán ser sexteados durante el plazo reglamentario que finaliza el 3 de mayo de 2000”.

Cuarto.- Con fecha 3 de mayo de 2000, don ... presenta solicitud de sexteo respecto de ambos lotes.

Tras ello, consta en el expediente texto del bando suscrito por el Alcalde del Ayuntamiento de Valtierra con fecha 4 de mayo de 2000, anunciando la celebración el 8 de mayo (lunes), a las 21 horas en la Casa Consistorial, de la subasta pública de todos los lotes de secano comunal, que fueron adjudicados provisionalmente en la subasta celebrada el día 27 de abril, y que han sido sexteados. En él se indica que los pliegos de condiciones de dicha subasta se encuentran en las oficinas municipales.

Los dos pliegos de condiciones (uno para cada tipo de lotes –para 10 años y para 1 año-) indican los nombres de adjudicatarios provisionales y el precio de mejora y la celebración de subasta a viva voz para el día 11 de mayo de 2000, a las 21 horas, en el Ayuntamiento, reiterando las anteriores condiciones, en particular las relativas a los tantos de puja y los posibles participantes en la subasta.

Quinto.- En el salón de sesiones del Ayuntamiento de Valtierra, a las 21 horas del 11 de mayo de 2000 (lugar, día y hora señalados en los pliegos de segunda subasta), tuvieron lugar las dos subastas, levantándose dos actas en las que se hace constar los nombres de los adjudicatarios y el precio de cada lote. Dichas actas, a decir del apartado de antefirma, están firmadas por los componentes de la Mesa, los rematantes y el Secretario.

La comparación de tales actas con las correspondientes a las primeras subastas muestra que se producen cambios en la persona de los primitivos

adjudicatarios y que don ... resulta adjudicatario del lote 38 de las parcelas de secano comunal por un año.

Sexto.- Don ... y otros, mediante escrito de 18 de mayo de 2000, solicitaron del Ayuntamiento de Valtierra que se les expidiera certificación sobre si don ... tiene alguna deuda pendiente con el Ayuntamiento. Esta petición se justifica en la posible impugnación de la subasta celebrada con motivo del sexteo formulado por don ... para la adjudicación de 41 lotes de secano comunal celebrada recientemente.

Consta en el expediente certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento de Valtierra con fecha 26 de mayo de 2000 en la que se expresa que don ... tenía a fecha 18 de mayo de 2000, pendientes de pago las cantidades que se indican correspondientes a los importes que debía satisfacer en contraprestación de cosechar en verde las parcelas que tiene adjudicadas en , así como que con fecha 24 de mayo de 2000 dichas cantidades han sido satisfechas en su totalidad al Ayuntamiento.

En fecha 19 de junio de 2000, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Valtierra un escrito de 15 de junio de 2000 suscrito por ... y otros, agricultores y vecinos, en el que manifiestan que han tenido conocimiento de que D. ... era deudor del Municipio. Dado que el Ayuntamiento admitió el sexteo formulado por dicha persona y que según el condicionado no podían tomar parte en la adjudicación personas que tuvieran deudas con el Municipio, solicitan al Ayuntamiento que declare nula y sin efecto la subasta celebrada a consecuencia del sexteo formulado por D. y se tengan por adjudicados los lotes de comunal secano según la subasta celebrada el día 8 de mayo de 2000.

Séptimo.- El Secretario del Ayuntamiento de Valtierra con fecha 13 de noviembre de 2000 emite informe en el que señala que el Ayuntamiento celebró la subasta de 24 de abril de 2000 para la adjudicación de unas parcelas comunales de secano sin publicidad en el Boletín Oficial de Navarra ni en los diarios de la Comunidad. Asimismo, indica que, formulado sexteo y celebrada segunda subasta el 8 de mayo de 2000, se ha presentado un escrito por veinticuatro agricultores de Valtierra solicitando la nulidad de la segunda subasta por considerar que había sido formulada por una persona que se hallaba incurso en morosidad. Con cita del artículo 62 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (nulidad de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido) y de los artículos 142 de la Ley Foral de Administración Local de Navarra y 154 del Reglamento de Bienes (exigencia para ser beneficiario de aprovechamientos comunales del requisito de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales con las Entidades Locales), considera que son anulables tanto la primera subasta y el procedimiento entero por falta de publicidad en el Boletín Oficial de Navarra y en los medios de comunicación como la segunda subasta pues quien efectuó la mejora de sexteo no se hallaba al corriente de sus obligaciones fiscales. Por tanto, entiende que procede la revisión de todo el procedimiento de acuerdo con el artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, indicando los trámites del procedimiento a seguir.

Octavo.- El Ayuntamiento de Valtierra, en sesión plenaria celebrada el día 16 de noviembre de 2000, adoptó acuerdo en el que, tras exponer los hechos relevantes, considera que “en la subasta de sexteo pudo existir vicio de anulabilidad, ya que quien formuló la mejora podía no reunir los requisitos para ser beneficiario de aprovechamiento comunal, al no hallarse al corriente de las obligaciones fiscales, y que en la primera subasta, y con ella en el

procedimiento entero, pudo existir vicio de nulidad radical, por cuanto se celebró sin trámite de publicación en los términos estrictamente establecidos”. Tras ello, acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las subastas celebradas los días 27 de abril y 8 de mayo de 2000, de acuerdo con lo establecido en el artículo 102 de LRJ y PAC, conceder audiencia a todas las personas interesadas en el expediente por plazo de 15 días y requerir posteriormente el preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

Dicho acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valtierra fue notificado a los interesados, habiéndose aportado copia de 26 notificaciones llevadas a cabo, que incluyen a los adjudicatarios provisionales en la subastas celebradas y a quien formuló el sexteo.

Noveno.- El Ayuntamiento de Valtierra, en sesión plenaria celebrada el día 29 de diciembre de 2000, una vez transcurrido el plazo de quince días, sin que los adjudicatarios presentaran alegaciones, acordó remitir el expediente al Consejo de Navarra, solicitando dictamen favorable para proceder a la anulación de dichas subastas.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1.- Sobre el carácter preceptivo del dictamen y la competencia del Consejo de Navarra.

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Valtierra, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio de las subastas celebradas por dicho Ayuntamiento para la adjudicación de determinadas parcelas comunales. El único precepto que se cita por la entidad local para justificar la

procedencia y preceptividad de nuestro dictamen es el artículo 102 de la Ley 30/1992, 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, la revisión de oficio (en lo sucesivo, LRJ-PAC).

El artículo 17.1.d) de la LFCN establece que la Comisión Permanente del Consejo de Navarra deberá ser consultada preceptivamente en los siguientes asuntos: “expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un organismo consultivo, que se refieran, entre otras, a las siguientes materias: Interpretación, nulidad y resolución de convenios y contratos administrativos, cuando se formule oposición por parte del contratista” y “revisión de oficio de los actos administrativos”.

Ahora bien, el referido artículo 17.1.d) se refiere exclusivamente a los expedientes “tramitados por la Administración de la Comunidad Foral”, no conteniéndose mención alguna en este precepto a las entidades locales; por lo que nuestra competencia ha de encontrarse en otro precepto de la LFCN.

El propio artículo 17.1 de la LFCN termina –letra e)- con una cláusula residual o de cierre, a cuyo tenor la Comisión Permanente del Consejo de Navarra debe ser consultada preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra”. Criterio atributivo que se reitera, precisamente para los entes locales, en el artículo 19.3 LFCN, al señalar el modo en que han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente”.

En virtud de tal remisión, ha de acudir, a la postre, a la legislación de aplicación para verificar si los entes locales precisan del dictamen de este Consejo para la revisión de oficio de sus actos. Cuestión pacífica en la actualidad, que viene regulada en el artículo 102 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-. En efecto, dicho precepto legal dispone en su apartado 1 que “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”.

A la vista de tales preceptos y de la disposición transitoria segunda de la LFCN, es preceptivo el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo en el presente asunto sometido a consulta.

II.2.- El marco jurídico de aplicación.

Como resulta de antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Valtierra de las subastas para la adjudicación del aprovechamiento de determinadas parcelas comunales.

Tratándose de un asunto sobre la adjudicación del aprovechamiento 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 comunales, 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. No procede adentrarnos en esta cuestión, que ya fue abordada por el Pleno del Consejo en el Dictamen 5/2000, de 17 de abril, al que nos remitimos.

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 punto 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). Además, en razón del objeto material aquí considerado, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con los artículos 5, 7 y 8 de la LFCAPN (en términos similares a los previstos en la legislación básica estatal de contratos de las Administraciones Públicas), los contratos de compraventa, donación, arrendamiento, permuta y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables son contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial que sea de aplicación en cada caso. Añade el último de tales preceptos –sobre el régimen jurídico de los contratos privados- que el orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados, si bien 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 (artículo 8.3).

Así pues, la normativa a aplicar en este caso será la legislación patrimonial contenida en la citada LFAL y el RBELN. En efecto, el artículo 99.1 de la LFAL dispone que los bienes de las entidades locales de Navarra se rigen por lo establecido en esta Ley Foral y sus disposiciones reglamentarias; por las restantes normas del Decreto 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. Y su apartado 2 señala que los bienes comunales tienen la consideración de bienes de dominio público, y les será de aplicación lo establecido con carácter general en esta Ley para los bienes de dicha naturaleza, en cuanto no esté previsto expresamente para aquella clase de bienes.

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). Además, su artículo 229.2 determina que “la nulidad de los contratos concertados con personas incurso en causas de incapacidad o incompatibilidad será declarada por el órgano competente para la contratación, previos los informes de secretaría e intervención”.

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 y de acuerdo con el procedimiento en él prevenido.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de la nulidad de actos administrativos, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión de oficio, la LFAL y el RBELN, y respecto del procedimiento el artículo 102 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, con el preceptivo dictamen favorable de la Comisión Permanente de este Consejo.

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

Como se ha indicado, dada la fecha de iniciación del procedimiento de revisión, la legislación aplicable, en cuanto al procedimiento es la LRJ-PAC, en concreto su artículo 102 en la redacción dada por la Ley 4/1999.

Los trámites seguidos por el Ayuntamiento de Valtierra, expuestos como antecedentes, han sido los siguientes: acuerdo plenario de iniciación

del procedimiento de revisión, previo informe del Secretario del Ayuntamiento; audiencia a los interesados; y acuerdo plenario, una vez transcurrido el plazo de audiencia sin haberse formulado alegaciones, de solicitud del dictamen de este Consejo.

Dichos trámites precisan, empero, de alguna consideración: en primer lugar, el acuerdo de iniciación adolece de varias deficiencias o errores en su contenido. De un lado yerra al referir la fecha de la segunda subasta, que tuvo lugar el día 11 de mayo de 2000, y no el 8 de mayo de 2000. Y de otro, no señala los preceptos sustantivos cuya infracción da lugar a la nulidad (ni tan siquiera el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC), que sólo se citan en el informe del Secretario. Asimismo, alude tanto a la posible existencia de “vicio de anulabilidad”, en lo que se refiere al incumplimiento por quien formuló el sexteo de la exigencia de estar al corriente de las obligaciones fiscales, como de “vicio de nulidad” por falta de publicación de la primera subasta, aunque concluye en la iniciación de la revisión de oficio de acuerdo con el artículo 102 de la LRJ-PAC, esto es, la revisión de oficio de actos nulos.

En segundo lugar, no se justifica la competencia del Pleno del Ayuntamiento para la iniciación y propuesta de la revisión de oficio.

En tercer lugar, el acuerdo del Ayuntamiento de Valtierra de 29 de diciembre de 2000, que finaliza la instrucción del procedimiento de revisión solicitando el dictamen favorable de este Consejo, no constituye propiamente una propuesta de resolución, que culmine la instrucción recogiendo la motivación y contenido debidos de la declaración de oficio de la nulidad de actos pretendidamente nulos.

Como se ha indicado, tanto la iniciación como la finalización de la instrucción han sido acordadas por el Pleno del Ayuntamiento, órgano que

puede considerarse competente en este caso para la revisión de oficio de actos nulos al amparo del artículo 102 de la LRJ-PAC por aplicación analógica de los artículos 110 de la LBRL –para los actos dictados en vía de gestión tributaria- y 22.2.j) de la LBRL y 50.17 del ROF, en cuanto atribuyen al Pleno la competencia para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, así como del artículo 103.5 de la propia LRJ-PAC que atribuye al Pleno de la Corporación la competencia para adoptar la declaración de lesividad de actos anulables.

Por otra parte, no se ha producido en este momento la caducidad del procedimiento de revisión iniciado de oficio por transcurso de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución (apartado 5 del artículo 102 de la LRJ-PAC), toda vez que la iniciación tuvo lugar por acuerdo de 16 de noviembre de 2000 y la solicitud de dictamen tuvo entrada en este Consejo el 23 de enero de 2001. Téngase en cuenta que, conforme al artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, el transcurso del plazo legal se podrá suspender cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración –como es el caso del presente dictamen de este Consejo-, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, sin que el plazo de suspensión pueda exceder en ningún caso de tres meses. No consta, empero, que se haya comunicado a los interesados la petición acordada por el Pleno en la sesión de 29 de diciembre de 2000.

Pese a las deficiencias observadas, la tramitación realizada por el Ayuntamiento de Valtierra ha cumplido los trámites esenciales de procedimiento fijados en la LRJ-PAC para el procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos.

En consecuencia, procede entrar a examinar el fondo de la revisión de oficio planteada, que se desdobra en dos motivos o razones que, en ambos casos, se articulan como motivos de nulidad de pleno derecho que justifican la revisión de determinados actos. No obstante, su diversa motivación y objeto llevan a su análisis separado.

II. 4. Sobre la nulidad del procedimiento de adjudicación por falta de publicidad de la subasta en el Boletín Oficial de Navarra y en uno o más diarios de la Comunidad Foral.

Tanto el informe del Secretario como el acuerdo del Ayuntamiento de iniciación del procedimiento de revisión de oficio, consideran que todo el procedimiento de adjudicación del aprovechamiento de las parcelas comunales llevado a cabo está viciado de nulidad de pleno derecho, toda vez que no se llevó a cabo la preceptiva publicidad de la primera subasta en el Boletín Oficial de Navarra y en uno o más diarios publicados en la Comunidad Foral.

No se denuncia, sin embargo, el concreto motivo legal que justifica dicha nulidad. No obstante, parece entenderse que se está ante el motivo de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, por tratarse de un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en conexión con la infracción del artículo 143.2 de la LFAL, a cuyo tenor “las subastas de aprovechamientos comunales deberán anunciarse en el «Boletín Oficial de Navarra» y en uno o más diarios de los que se publican en el Comunidad Foral, con una antelación de quince días naturales, al menos, a la fecha en que hayan de celebrarse”.

La nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del

ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso.

La causa de nulidad hoy 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 por 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.

A la vista de tal precepto y criterios, ha de ponderarse, con cautela y prudencia, la omisión procedimental padecida en este caso, consistente en la falta de publicidad de la subasta en el Boletín Oficial de Navarra y en uno o más diarios de la Comunidad Foral.

Pues bien, considerando las circunstancias del caso examinado, no concurre dicho motivo de nulidad de pleno derecho del procedimiento contractual seguido por las razones siguientes:

a) En primer lugar, las actuaciones locales en el expediente de revisión de oficio se limitan a reseñar un concreto y determinado incumplimiento de la debida publicidad de la subasta, y no la omisión total y absoluta del procedimiento. Según resulta del expediente, los procedimientos de adjudicación examinados han cumplido los siguientes trámites: pliego de condiciones, anuncio de la primera subasta, concurrencia de licitadores, celebración de la subasta y adjudicación provisional, sexteo, nuevo pliego de condiciones, anuncio de la celebración de la segunda subasta, nueva concurrencia de licitadores y celebración de la segunda subasta con adjudicación de lotes. En otras palabras, se ha seguido mínimamente la base procedimental fijada legalmente para la adjudicación del aprovechamiento de las parcelas. No se advierte la inexistencia por entero de procedimiento, ni que se haya seguido otro distinto.

b) En segundo lugar, tampoco cabe entender en este caso que la omisión de la publicidad en el Boletín Oficial de Navarra y en uno o más diarios de la Comunidad, exigida por el artículo 143.2 de la LFAL, suponga la ausencia de requisito esencial que impida la identificación del procedimiento ni haya provocado lesión en los derechos de los ciudadanos, dado el carácter local y limitado de la subasta, referida a aprovechamientos vecinales. Téngase en cuenta que dicha omisión no ha sido denunciada por los vecinos que alegan la nulidad de la segunda subasta, sino que es introducida de oficio por el Ayuntamiento. Ello pone de relieve que en la práctica no ha constituido, pese a su carácter manifiesto, una infracción relevante que haya afectado gravemente a la finalidad perseguida por la norma, pues consta la normal participación de los vecinos interesados en la primera subasta.

c) En último lugar, la jurisprudencia del Tribunal Supremo muestra el carácter excepcional de la nulidad a ponderar con un criterio estricto

mediante el prudente examen de las circunstancias del caso. En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1999, referida a un supuesto de contratación local, dice así:

“Tampoco puede hablarse, de conformidad con el artículo 47.1 c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, en la redacción de 17 de julio de 1958, de vulneración del procedimiento legalmente establecido, por cuanto que este motivo no resulta estimable cuando no se ha prescindido totalmente del procedimiento previsto, en coherencia con reiterada jurisprudencia de esta Sala, de la que son exponente, entre otras, las Sentencias de 23 de marzo y 18 de junio de 1994, pues a lo largo de las actuaciones del expediente administrativo, constan los informes previos preceptivos, la elaboración del pliego de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, la apertura de plicas, la adjudicación y la formalización del contrato”.

En consecuencia, no procede este primer motivo de nulidad del procedimiento de adjudicación de los aprovechamientos vecinales llevado a cabo por el Ayuntamiento de Valtierra, al no concurrir el supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, consistente en un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

II. 5. Sobre la nulidad de la adjudicación por formularse el sexteo por persona que carece de un requisito para concurrir al procedimiento de adjudicación.

Como se ha indicado de antecedentes, el Secretario del Ayuntamiento en su informe considera, a la vista de los artículos 62 de la LRJ-PAC y 142 de la LFAL y 154 del RBELN, que la segunda subasta es nula de pleno derecho, toda vez que la persona que formuló el sexteo carece de la condición exigida para ser beneficiario de aprovechamientos comunales consistente en hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones

fiscales con la entidad local. Por su parte, el acuerdo del Ayuntamiento de 16 de noviembre de 2000, de iniciación del procedimiento de revisión, considera que “en la subasta de sexteo pudo existir vicio de anulabilidad, ya que quien formuló la mejora podía no reunir los requisitos para ser beneficiario de aprovechamiento comunal, al no hallarse al corriente de las obligaciones fiscales”. Sin perjuicio de la diferencia en la calificación entre ambos escritos, tampoco se concreta cual es el específico motivo de nulidad que por tal causa concurre. Ha de recordarse también el error ya indicado respecto de la fecha de la segunda subasta, que se celebró el día 11 de mayo de 2000, y no el 8 de mayo de 2000.

El artículo 231.2.b) de la LFAL establece que el sexteo podrá formularse por cualquier persona legalmente capacitada, aunque no haya sido licitadora, siempre que consigne previamente la fianza provisional. Y el artículo 142 de la misma LFAL exige con carácter general para ser beneficiario de los aprovechamientos comunales, entre otros, el requisito de “hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales con las entidades locales a las que esté vinculado el beneficiario” [artículo 142.1.d)]. Condición que se reproduce en los artículos 154.e) del RBELN y 15.1.d) de la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales del Ayuntamiento de Valtierra. Por otra parte, el artículo 229.2 de la LFAL –más arriba transcrito- se refiere a la nulidad de los contratos concertados con personas incursoas en causas de incapacidad o incompatibilidad.

La necesidad de considerar previamente la concurrencia de las condiciones legalmente prescritas para la revisión de oficio de los actos nulos, impone examinar si se ha cumplido o no en este caso con los requisitos que establece el artículo 102.1 de la LRJ-PAC. Dicho precepto ciñe la revisión a los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. No puede ser objeto

de revisión de oficio cualquier acto, sino sólo aquellos que reúnan aquella calificación legal, para lo que es preciso acudir a la regulación de los recursos administrativos donde la propia LRJ-PAC expresa los actos que ponen fin a la vía administrativa (artículo 109, en la redacción dada por la Ley 4/1999). En otras palabras, se trata de actos definitivos o de trámite cualificados sobre los que no quepa ya pronunciamiento en vía administrativa ordinaria por la Administración.

No es, por ello, preciso entrar a considerar si el motivo de nulidad que pretende predicarse de la actuación municipal es el fijado en la letra f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC [falta del requisito esencial para la adquisición del derecho de aprovechamiento por no reunir la condición esencial fijada en el artículo 142.1.d) de la LFAL] o el previsto en la letra g) del mismo precepto legal en relación con los artículos 142.1.d), 229.2 y 231.2.b) de la LFAL y 30.f), 32 y 154.b) de la LFCAPN [falta de capacidad legalmente exigida del licitador por incumplimiento de las obligaciones fiscales con el Ayuntamiento]. Tampoco es menester adentrarse en la interpretación de tales preceptos sustantivos [artículo 142.1.d) de la LFAL y concordantes del RBELN y de la Ordenanza local] y su aplicación al caso, en razón de que los mismos disponen la exigencia de estar al corriente de las obligaciones *fiscales* [igual adjetivación –fiscales- de las obligaciones establecen las legislación estatal y foral de contratos públicos –artículo 30.f) LFCAPN-].

Por consiguiente, ha de comprobarse si en el presente caso el acto de adjudicación que se pretende anular reúne o no la condición de poner fin a la vía administrativa o no haber sido recurrido en plazo exigida para la revisión de oficio de los actos nulos por el artículo 102.1 de la LRJ-PAC.

El procedimiento de adjudicación de aprovechamientos vecinales por subasta finaliza con la adjudicación definitiva a realizar por el órgano

competente. La Mesa de contratación sólo lleva a cabo la adjudicación provisional, que no confiere derechos a los adjudicatarios provisionales (artículo 85.2 de la LFCAPN), pues los contratos se perfeccionan mediante la adjudicación por el órgano de contratación competente (artículo 96 de la LFCAPN). Es más, el órgano de contratación está vinculado por la propuesta de la Mesa, excepto cuando ésta se haya efectuado con infracción del ordenamiento jurídico [artículo 86.2.a) de la LFCAPN].

Esa nítida separación y diversidad entre la propuesta de la Mesa (llamada también adjudicación provisional) y la adjudicación (“definitiva”) por el órgano de contratación aparece también en la legislación foral de régimen local, sin que la simplificación de los trámites permita eludir el dictado del acto definitivo de adjudicación por el órgano competente. En efecto, el artículo 231 de la LFAL señala que el resultado de la subasta es la adjudicación provisional (apartado 1), lo que es trasladable a la subasta posterior al sexteo ya que si no concurren licitadores se adjudicará provisionalmente al sexteante, levantándose acta y anunciándose el resultado [apartado 2, letras e) y f)] y finalmente cualquier persona, aunque no haya sido licitadora, podrá reclamar contra la validez de la licitación o la capacidad jurídica de los licitadores, dentro de los tres días hábiles siguientes al de la fecha de la adjudicación provisional, solicitando la adopción de la resolución que a su juicio proceda sobre la adjudicación definitiva (apartado 3). La escueta regulación reglamentaria del procedimiento para la adjudicación vecinal de terrenos comunales de cultivo prevé tanto la publicidad de la adjudicación provisional con un posterior plazo de reclamaciones (artículos 183 y 184) como la notificación del acuerdo de adjudicación definitiva a todos los interesados y su posible impugnación por las vías previstas en la LFAL (artículo 185).

En el presente caso, pese a haberse reclamado la subsanación del expediente, en la documentación remitida no consta el acto de adjudicación definitiva del órgano de contratación competente. Por otra parte, se ha acompañado un escrito de determinados vecinos en el que se cuestiona la legalidad del sexteo y de la segunda subasta subsiguiente por falta de capacidad jurídica de la persona que formuló el sexteo. El órgano competente de la entidad local tiene la obligación de tramitar y resolver dicha petición, de acuerdo con su verdadera naturaleza sin perjuicio de su denominación, según le impone el artículo 318 de la LFAL (así como el artículo 42 de la LRJ-PAC). Sin embargo, tampoco consta que el Ayuntamiento haya tramitado y resuelto dicha petición.

En consecuencia, respecto del segundo motivo de nulidad planteado falta el inexcusable presupuesto exigido por el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, consistente en que el acto sometido a revisión de oficio sea un acto que ponga fin al procedimiento o no haya sido recurrido en plazo, toda vez que no existe el acto administrativo de adjudicación definitiva que termine el procedimiento de adjudicación ni se ha tramitado y resuelto por el Ayuntamiento de Valtierra la petición de revisión del resultado de la segunda subasta presentada por diversos vecinos de la localidad.

Por todo ello, no procede entrar en el fondo de la revisión de oficio de la segunda subasta de los procedimientos de adjudicación de aprovechamientos vecinales propuesta por el Ayuntamiento de Valtierra, por faltar el presupuesto previo e inexcusable de versar la revisión sobre un acto que pone fin a la vía administrativa o no ha sido recurrido en plazo.

III. CONCLUSIÓN

Se informa desfavorablemente la declaración de oficio de la nulidad de las subastas celebradas por el Ayuntamiento de Valtierra los días 27 de abril y 11 de mayo del 2000, sobre adjudicación de parcelas comunales de secano.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.