

Expediente: 32/2002

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

Dictamen: 37/2002, de 25 de junio.

DICTAMEN

En Pamplona, a 25 de junio 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 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 9 de mayo de 2002, 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 en relación con 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 por escrito de 19 de abril de 2002, se acompaña el acuerdo del Pleno de la Corporación de 4 de abril de 2002, que adopta la propuesta de resolución declarando la nulidad del acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento de 4 de noviembre de 1999, así como el correspondiente expediente administrativo.

Debe hacerse constar que la presente consulta constituye la segunda petición de dictamen en el mismo asunto. En efecto, este Consejo, en Dictamen núm. 2/2002, de 7 de enero, entendió que procedía la devolución de la primera consulta, por la inadecuada tramitación y la no culminación del procedimiento administrativo, ante la falta de audiencia al interesado y de propuesta de resolución, advirtiendo del plazo legal para la resolución de este tipo de procedimientos.

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 1.200 metros cuadrados de terreno (600 a la calle ... y 600 a la calle ...) provenientes del aprovechamiento urbanístico de las unidades de ejecución ... y ... por los 8.517 metros cuadrados de la parcela ... del Polígono 3, propiedad de don ..., con la finalidad de obtener terrenos suficientes para instalaciones deportivas.

Segundo.- El concejal don ..., en su calidad de portavoz del Grupo Municipal Socialista, 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, 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 (en adelante, LRJ-PAC), que puede acordar el Ayuntamiento previo dictamen favorable, en este caso, del Consejo de Navarra en virtud de la LFCN.

Tercero.- Con fecha 30 de octubre de 2000, el Grupo Municipal Socialista, 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”.

Cuarto.- 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 don A decir de determinada certificación del acuerdo plenario, se debatió la moción del Grupo Municipal Socialista 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.

Quinto.- Contra dicho acuerdo plenario de 14 de diciembre de 2000, los Concejales del Grupo Municipal Socialista 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.

Sexto.- Tras diversos informes de un Abogado externo y del Secretario de la Corporación, 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. Sin embargo, como se ha indicado, recabado el preceptivo dictamen, este Consejo concluyó la devolución de la consulta en su Dictamen 2/2002, de 7 de enero, advirtiéndole que ello no impedía 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.

Séptimo.- Otorgada audiencia al interesado, este evacuó el trámite por escrito de 25 de enero de 2002, manifestando que no tiene inconveniente en anular la permuta y las correspondientes escrituras que la avalaban, siempre y cuando el Ayuntamiento se haga cargo de todos los gastos ocasionados y que se le restituya la finca en el estado que tenía en el momento de la permuta.

Octavo.- Ahora bien, el Ayuntamiento de Cintruénigo, por acuerdo plenario de 7 de marzo de 2002, acordó declarar la caducidad del

precedente procedimiento de revisión de oficio y al tiempo iniciar el expediente para declarar la nulidad del acuerdo de 4 de noviembre de 1999.

De dicho acuerdo se dio traslado al interesado, quien, por escrito de 22 de marzo de 2002, dice que se ratifica en todo lo manifestado en su anterior escrito de 25 de enero de 2002.

Tras ello, el Ayuntamiento de Cintruénigo, por acuerdo plenario de 4 de abril de 2002, acordó: 1. Solicitar del Consejo de Navarra el dictamen exigido en el artículo 102 de la LRJ-PAC. 2. Formular propuesta de resolución consistente en declarar de oficio la nulidad del acuerdo de 4 de noviembre de 1999 por el que se acordaba la permuta de determinada finca municipal con otra propiedad de D. 3. Declarar la suspensión del plazo para resolver y notificar esta decisión a los interesados, de conformidad con el artículo 42.5 de la LRJ-PAC.

Consta, finalmente, que dicho acuerdo ha sido notificado a D. ..., ya que éste, en escrito de 11 de abril de 2002, se da por notificado del anterior acuerdo, remitiéndose a lo manifestado en su escrito de 25 de enero de 2002.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Cintruénigo versa sobre la revisión de oficio del acuerdo plenario de 4 de noviembre de 1999 relativa a permuta de parcelas, por lo que, de conformidad con lo establecido 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, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero (LRJ-PAC), en relación con el artículo 16.1.j) de la LFCN, es preceptivo el dictamen de este Consejo de Navarra, que, además, aquel precepto legal exige que sea favorable.

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 razón de las competencias históricas que, en virtud de su régimen foral, tiene reconocidas la Comunidad Foral en cuanto al régimen local, y dentro de ella en materia de bienes, así como sobre 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 acuerdo 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, 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 102.1, 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.

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, tanto de dicho precepto legal, como de la LRJ-PAC, tratándose de un procedimiento iniciado de oficio, se derivan algunas exigencias procedimentales específicas, como son la inexcusable audiencia al interesado y la obligada resolución del procedimiento en el plazo de tres meses legalmente establecido al efecto (artículo 102. 5, en la redacción dada por la Ley 4/1999), que podrá suspenderse por acuerdo al efecto en los términos prevenidos en el artículo 42.5.c) de la propia LRJ-PAC. Además, es preciso acompañar a la petición de consulta la pertinente propuesta de resolución (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 el presente caso, como se ha reseñado en los antecedentes, el Ayuntamiento de Cintruénigo, a la vista de nuestro anterior Dictamen 2/2002, dio audiencia al interesado, pero posteriormente, habida cuenta del transcurso del plazo para resolver, acordó la caducidad del asunto y el inicio de un nuevo procedimiento. La actuación desarrollada en el nuevo procedimiento se ha limitado a la iniciación del mismo, a la audiencia al interesado y al acuerdo sobre la consulta con la pertinente propuesta de resolución, pareciendo entenderse la conservación de otros trámites internos, informes y documentos, que obran en el expediente administrativo

que nos ha sido remitido. No obstante ese escaso contenido propio del nuevo procedimiento tramitado, puede considerarse que, por razones de economía procesal, se han satisfecho las exigencias procedimentales legalmente establecidas, en particular la audiencia al interesado, encontrándose el procedimiento dentro del plazo legal para su resolución.

II.4ª. Nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal sobre permuta de terrenos

La propuesta de resolución, adoptada por el Ayuntamiento de Cintruénigo con fecha 4 de abril de 2002, postula la declaración de nulidad del acuerdo plenario de 4 de noviembre de 1999, sobre permuta de parcelas con don Dicha propuesta no explicita la específica causa legal que motiva la nulidad, ni la razón que la justifica. Ahora bien, el presente procedimiento de revisión de oficio trae causa de la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra número 4.078, de 10 de septiembre de 2001, que, estimando el recurso de alzada interpuesto, ordenó al citado Ayuntamiento la iniciación de un expediente de revisión de oficio de nulidad del acuerdo de 4 de noviembre de 1999, por considerar que este acuerdo municipal sobre permuta de terrenos es incardinable en el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.1.e), por haberse prescindido de los requisitos esenciales de la valoración previa de los bienes (artículo 135 de la LFAL) y de la declaración de alienabilidad (artículo 132 de la LFAL). Criterio que acató el Ayuntamiento, que decidió no recurrir jurisdiccionalmente dicha resolución e iniciar el procedimiento de revisión de oficio ordenado por la misma.

Por tanto, ha de entenderse que estamos 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 las infracciones de las exigencias esenciales para la permuta de terrenos establecidas por los artículos 132 y 135 de la LFAL.

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.

En el presente caso, a la vista de los referidos antecedentes, es pacífico que el acuerdo plenario de 4 de noviembre de 1999 decidió la permuta de terrenos faltando tanto la previa declaración de alineabilidad como la preceptiva tasación pericial de los bienes; por lo que procede analizar la relevancia de dichas tachas a efectos de la declaración de nulidad de pleno derecho.

El artículo 135 de la LFAL dice así:

“1. Los bienes del patrimonio de las entidades locales pueden ser permutados por otros, previa tasación pericial, siempre que de ésta resulte la equivalencia de valores o que la diferencia de éstos entre los bienes que se trata de permutar no sea superior al cincuenta por ciento del que tenga el valor más alto. En su caso, la diferencia de valoración entre los bienes se compensará en metálico.
Siendo la permuta un procedimiento excepcional será necesaria para su realización una memoria previa que la justifique y con oferta pública a los interesados que pudieran cumplir los requisitos exigibles.

2. La permuta exige el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 132 para la enajenación de bienes”.

Del precepto legal transcrito, pueden extraerse, en lo que ahora interesa dos consideraciones: de un lado, la permuta es un procedimiento de enajenación excepcional (cfr. artículo 133 LFAL), por lo que está sujeta a específicas exigencias; y, de otro, la tasación pericial no sólo ha de ser previa, sino que es una condición esencial para la permuta, ya que permite acreditar la equivalencia de valores o la diferencia no superior al cincuenta por ciento, que habrá de ser compensada en metálico. Por ello, la previa valoración pericial de los bienes a permutar constituye un trámite inexcusable y esencial para que pueda celebrarse la permuta, en cuanto viene a garantizar tanto la adecuada disposición de los bienes locales como la excepcionalidad de dicha forma de enajenación. De ahí que su ausencia motivará la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho de acuerdo con el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC.

La jurisprudencia ha resaltado la relevancia tanto del procedimiento para la permuta de bienes locales, como en particular de la determinación técnica previa del valor de los bienes a permutar, con referencia a preceptos de la legislación estatal de similar tenor al transcrito de la normativa foral. En efecto, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 7ª) del Tribunal Supremo (STS) de 12 de febrero de 2001 señala como requisitos, núcleo del artículo 112.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, para que pueda tener lugar la permuta de bienes patrimoniales del Ayuntamiento con otros de carácter inmobiliarios, un expediente previo en que se acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia entre los bienes de que se trate no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor. Tales requisitos, según reiterada jurisprudencia, han de ser estrictamente cumplidos dado el carácter excepcional de la permuta como forma de enajenación de bienes patrimoniales municipales (STS de 16 de julio de 2001) y en razón de la estrecha conexión de la subasta –forma ordinaria de enajenación- con los principios constitucionales de igualdad y eficacia (STS de 24 de abril de 2001).

La valoración técnica de los bienes patrimoniales constituye un requisito previo a toda venta o permuta de terrenos (STS, Sección 5ª, de 26 de marzo de 1996), siendo inexcusable que la permuta venga precedida de la acreditación de la equivalencia de valores (STS de 17 de octubre de 1991). Por tanto, su ausencia entraña la nulidad de pleno derecho, como señala la STS (Sección 6ª) de 18 de octubre de 1990, cuando en sus fundamentos de derecho tercero y cuarto declara que:

“TERCERO.- La utilización de la técnica excepcional de la permuta, como fórmula de enajenación de bienes patrimoniales municipales, frente al sistema general de la subasta pública, aparece prevista en los artículos 190 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y 98.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, ya citado; precepto este último que exige para la procedencia de la permuta la previa tramitación de un expediente que acredite su necesidad, así como la equivalencia de valores. La «necesidad» de la permuta integra un concepto jurídico indeterminado que, como señala la Sentencia de la antigua Sala 4.ª de este Tribunal de 1 de julio de 1988, se concreta en la valoración de dos extremos diferentes que atañen a la necesidad de la adquisición de determinados bienes y además a que para tal adquisición, desde el punto de vista del interés público, resulte indicada la permuta; y en cuanto a la igualdad en el valor, el artículo 103 del citado Reglamento prescribe que será requisito previo a toda venta y permuta de bienes patrimoniales o de dominio público, desafectados del uso o servicio público en forma legal, la valoración técnica de los mismos que acredite, de modo fehaciente, su justiprecio.

CUARTO.- En el caso litigioso, ya hemos dicho que el convenio urbanístico cuyo cumplimiento pretende la entidad recurrente -y ahora apelante- no fue precedido de ningún expediente tendente a acreditar la necesidad de la permuta ni la equivalencia de valores, lo que indudablemente afecta a la validez de dicho acto, al haber sido adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, e incurrido, por tanto, en el supuesto previsto en el artículo 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo. Sin que tal ausencia de procedimiento pueda entenderse subsanado, en contra de lo sostenido por la apelante, por la simple alegación de que la permuta estaba justificada por el destino -construcción de un centro escolar- de la parcela adquirida por el Ayuntamiento, pues ni dicha ocupación acredita por sí misma la inexcusabilidad de la enajenación de la parcela propiedad del Municipio, ni, en cualquier caso, existiría la también necesaria valoración técnica que avalase la equivalencia de las citadas parcelas”.

Proyectando la anterior doctrina sobre el supuesto ahora considerado, el acuerdo municipal de 4 de noviembre de 1999 sobre permuta de terrenos, al no venir precedido de la preceptiva tasación pericial, ha incurrido en nulidad de pleno derecho conforme al artículo 62.1.e) LRJ-PAC, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Es más, en el expediente correspondiente a dicha permuta no consta ni la memoria previa que la justifique (artículo 135.1, párrafo segundo, de la LFAL) ni la previa declaración de alienabilidad del bien (artículo 135.2 en relación con el artículo 132, ambos de la LFAL). De ahí que una consideración conjunta de tales tachas permita concluir que dicho acuerdo no vino precedido del correspondiente procedimiento administrativo, por lo que concurre también la mencionada causa de nulidad.

En consecuencia, procede declarar la nulidad de pleno derecho, por la indicada causa legal, del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cintruénigo de 4 de noviembre de 1999, sobre permuta de terrenos.

II.5ª. Sobre la indemnización de daños y perjuicios

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

En el presente caso, el Secretario Municipal en su informe de 24 de septiembre de 2001 se refiere a dichos preceptos legales. Y especialmente el interesado, en sus alegaciones de 25 de enero de 2002, a las que posteriormente se remite, no se opone a la nulidad, siempre y cuando el Ayuntamiento se haga cargo de los todos los gastos ocasionados y que se le restituya la finca en el estado que tenía en el momento de la permuta. Sin embargo, no se pronuncia sobre tales alegaciones la propuesta de resolución adoptada en este procedimiento de revisión de oficio por el Ayuntamiento de Cintruénigo con fecha 4 de abril de 2002, pues ésta se limita a declarar la nulidad del acto plenario de permuta.

De conformidad con lo previsto en el artículo 89.1 de la LRJ-PAC, el acto que ponga fin al procedimiento ha de decidir sobre tal cuestión planteada por el interesado.

En el presente caso, habida cuenta de las circunstancias concurrentes este Consejo entiende que tal pretensión del interesado encuentra fundamento en el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración de toda lesión –que no tengan el deber jurídico de soportar– que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo causa de fuerza mayor, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (artículos 139.1 y 141.1 de la LRJ-PAC), dado que en el presente caso los daños y perjuicios a resultas de la nulidad son de la responsabilidad del Ayuntamiento de Cintruénigo. Por tanto, todos los gastos derivados de la nulidad serán a cargo del Ayuntamiento de Cintruénigo, que deberá indemnizar al interesado por los gastos sufragados por éste como consecuencia de la permuta. Asimismo, dicha pretensión es legítima en cuanto obedece al principio de restitución recíproca en caso de nulidad (artículo 1303 del Código Civil), que comprende “el reintegro de todos los gastos por el mismo sufragados como consecuencia de la transmisión, como los que integran los de escritura, inscripción registral e incluso el impuesto de Plus valía (..) sin que para ello sea precisa, como la recurrente pretende, una declaración de mala fe atribuible al Ayuntamiento condenado, ya que tales reintegros son obligada consecuencia de tal declaración de nulidad” (STS, Sala de lo Civil, de 19 de junio de 1981).

En consecuencia, el acuerdo municipal acordando la revisión de oficio de oficio del acuerdo de 4 de noviembre de 1999, sobre permuta de terrenos, ha de pronunciarse sobre tal cuestión en el sentido antes indicado.

III. CONCLUSIÓN

1º. Procede declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cintruénigo de 4 de noviembre de 1999, resolviendo permutar 1.200 metros cuadrados de terreno (600 a la calle ... y 600 a la calle ...) provenientes del aprovechamiento urbanístico de las unidades de ejecución ... y ... por los 8.517 metros cuadrados de la parcela ... del

Polígono ..., propiedad de don ..., con la finalidad de obtener terrenos suficientes para instalaciones deportivas.

2°. El acuerdo municipal acordando la revisión de oficio del acuerdo de 4 de noviembre de 1999, sobre permuta de terrenos, debe decidir sobre la indemnización de daños y perjuicios planteada por el interesado en el sentido indicado en el presente dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.