

Expediente: 42/2019

Objeto: Revisión de oficio relativo a las Bases y el Acuerdo de Concentración parcelaria de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga).

Dictamen: 45/2019, de 4 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 4 de noviembre de 2019,

el Consejo de Navarra, integrado por don José Luis Goñi Sein, Presidente Accidental, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud de dictamen y tramitación de la consulta

El día 9 de septiembre de 2019 tuvo entrada en este Consejo escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el 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 (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo en relación con el expediente de revisión de oficio relativo a las Bases y el Acuerdo de Concentración parcelaria de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga), solicitada por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

A la solicitud del dictamen se le acompaña el expediente administrativo tramitado del que se derivan los siguientes hechos y circunstancias relevantes:

Primero: Mediante Decreto Foral 146/1992, de 13 de abril, se declara de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona de Peralta-Marcilla del área de regadío de la Acequia Bayunga

Segundo: Por Resolución de 29 de julio de 1996 del Director General de Agricultura, Ganadería y Promoción Rural, se aprueban las Bases Definitivas de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga). Las Bases de la concentración parcelaria adquieren firmeza por Resolución de 3 de febrero de 1998, del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias.

Tercero: Por Resolución de 25 de mayo de 1998 del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias, se aprueba el Acuerdo Definitivo de concentración parcelaria de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga). Dicho Acuerdo adquiere firmeza por Resolución de 22 de marzo de 1999, del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias.

Cuarto: Por Resolución de 26 de abril de 1999 del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias, se aprueba la toma en posesión de las nuevas fincas de reemplazo de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga).

Quinto: Previamente a la realización del Acta de reorganización de la propiedad de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga), surge la controversia sobre la titularidad de los terrenos aportados a la concentración parcelaria por particulares dentro de la Corraliza del Cascajo. Dicha superficie es considerada comunal por el Ayuntamiento de Peralta y por la Sección de Comunales del Gobierno de Navarra. Por este motivo, queda paralizada la inscripción en el Registro de la Propiedad de las nuevas fincas de reemplazo resultantes de la concentración parcelaria.

Sexto: Mediante Acuerdo de Gobierno de 23 de marzo de 2016, se aprobaron las “Bases Generales del convenio transaccional sobre recuperación de bienes comunales en el término de la Corraliza del Cascajo de Peralta, zona de la Acequia Bayunga. Se trata de resolver los problemas

generados en la concentración parcelaria y evitar los posibles pleitos basados en reclamaciones sobre la titularidad de fincas que, en principio, se estiman comunales, compensando el derecho de aprovechamiento que ostentan los particulares.

Séptimo: Por Resoluciones 1102/2016, de 13 de octubre de 2016 y 544/2017, de fecha 4 de mayo de 2017, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería, se aprueban los convenios transaccionales suscritos entre el Ayuntamiento de Peralta y los particulares detentadores de derechos de aprovechamiento sobre bienes comunales.

Todos los particulares detentadores de derechos de aprovechamiento sobre bienes comunales firmaron los convenios particulares (86,85% de la propiedad para el particular y 13,15% para el Ayuntamiento de Peralta) excepto..., ..., los hermanos... y ... y... como comprador de las fincas de..., ... y.... ...firmó el convenio particular pero no fue aprobado por Gobierno de Navarra por no cumplir las condiciones exigidas.

Octavo: Mediante Resolución 319/2019, de 26 de marzo, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería se inició el procedimiento de revisión de oficio de las Bases y el Acuerdo de concentración parcelaria de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga) por estar viciadas de nulidad radical del artículo 47.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), al haber aportado los particulares la superficie situada dentro de la Corraliza del Cascajo, que es considerada Comunal por el Ayuntamiento de Peralta y por la Sección de Comunales del Gobierno de Navarra. El anuncio se publica en el Boletín Oficial de Navarra de 29 de mayo de 2019.

Noveno: Con fecha 12 de abril de 2019, doña... y don... presentan una serie de alegaciones preliminares y solicitan la ampliación del plazo para formular alegaciones en cinco días más. En dichas alegaciones manifiestan, en primer lugar, que no concurren en el presente caso las causas de nulidad grave y evidente que exige la doctrina jurisprudencial.

En segundo lugar, aducen, respecto a la causa de nulidad invocada por la Administración Foral [artículo 47.1.f) de la LPACAP], que las supuestas parcelas comunales fueron adquiridas por esta parte en virtud de escritura pública y que las han ocupado desde siempre, de manera que mientras no exista un pronunciamiento judicial sobre el supuesto carácter comunal, no cabe hablar de nulidad.

En tercer lugar, señalan que el plano aportado por el Ayuntamiento es antiguo, sin coordenadas o referencias, más que naturales, que permitan con seguridad aplicarlo o superponerlo a la realidad o situación, por lo que la prueba de la Administración es del todo insuficiente, máxime con los actos propios existentes hasta el momento; a ello añaden que lo afirmado por la Administración se compadece mal con la realidad de sus parcelas, puesto que:

- “- Las parcelas, objeto de escritura pública o inscripción registral, no tienen el carácter, en su descripción, que reclama la Administración;*
- Varias de las parcelas no tienen tampoco carga alguna y las que tienen alguna carga, es una carga incompatible y contradictoria con la que señala la Administración demandada y con los antecedentes históricos en los que se basa para reclamar la parcela;*
- La descripción de las parcelas hace referencia a una zona o término (en las escrituras públicas) que no es, en ningún caso, la corraliza del Cascajo;*
- Una de las parcelas está ubicada en el término de Caparroso por lo que no tiene ningún sentido ni fundamento su inclusión.*
- Incluso en momento anterior, el propio Gobierno de Navarra durante el procedimiento de concentración llegó a alcanzar un acuerdo con esta parte, reconociendo expresamente las aportaciones de los recurrentes y dejando concluso el procedimiento de concentración (véase, en este sentido, resolución del director general de estructuras agrarias e industrias agroalimentarias de Gobierno de Navarra de 17 de diciembre de 2007)”*.

De lo cual deducen que los elementos probatorios existentes no permiten dar cobertura a la decisión de la Administración, sino que avalan lo que señalan las escrituras públicas y el Registro de la Propiedad.

En cuarto lugar, alegan, con invocación del artículo 110 de la Ley 39/2015, que, *“el tiempo transcurrido desde la ocupación por esta parte como titular o propietario (desde siempre), los propios actos de la Administración reconociendo dicha titularidad, el tiempo también desde la concentración permiten concluir que la revisión que se decide conculca sobre todo la equidad, la buena fe y los derechos de particulares”*.

Concluye el escrito señalando que *“subsidiariamente cualquier revisión debe conllevar una indemnización, a esta parte porcentual sobre la titularidad de las parcelas”*.

Décimo: Por Resolución 445/2019, de 25 de abril, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería, se amplía el plazo para la presentación de alegaciones en el procedimiento de revisión de oficio de las Bases y el Acuerdo de concentración parcelaria de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga).

Undécimo: Con fecha 16 de mayo de 2019, doña... y don... presentan sus alegaciones finales, ratificando las alegaciones formuladas de forma preliminar y añadiendo únicamente que *“no se concretan o delimitan supuestas parcelas comunales que se pretende revisar”* y que *“no se aportan pruebas o elementos del carácter comunal concreto de las supuestas parcelas comunales”*.

Duodécimo: El Servicio de Infraestructuras Agrarias, con fecha 30 de julio de 2019, emite informe en relación con las alegaciones presentadas por doña... y don...

En dicho informe, el Secretario General Técnico argumenta que el Ayuntamiento de Peralta enajenó, mediante escritura de venta de 2 de diciembre de 1845, las hierbas de una zona de su término municipal denominada Cascajo (en adelante Corraliza Cascajo), comprendida por terrenos pertenecientes a la concentración parcelaria Peralta-Marcilla, en concreto Acequia Bayunga, y por los terrenos incluidos en la concentración parcelaria del Sector IV-5-I de Peralta, y que la escritura determinaba, sin lugar a dudas, que lo único que se enajenaba era el derecho de hierbas. En

1883 el Ayuntamiento de Peralta y la propietaria de la corraliza suscribieron un convenio en el que el Ayuntamiento transmitió a la titular del derecho de hierbas, la facultad de autorizar plantaciones de viña a particulares mediante retribución económica anual por la disminución de las hierbas y aguas que le suponían estas plantaciones. En virtud de ese convenio, la titular del derecho de hierbas iba autorizando la plantación de viñas a los vecinos de Peralta por el detrimento de su derecho, ya que las nuevas plantaciones de viña hacían incompatible su ejercicio. En el año 1912, el Ayuntamiento de Peralta adopta determinados acuerdos para la recuperación posesoria de las parcelas de “El Cascajo”, tras la demanda ante el Juzgado de Tafalla de los entonces poseedores que pretendían la declaración de propiedad. Tras la resolución del pleito por parte del Juzgado de Tafalla, en fecha 23 de abril de 1913, el Ayuntamiento interpuso recurso de apelación ante la Audiencia Territorial de Navarra. La sentencia dictada en dicho pleito, en fecha 28 de enero de 1914, realiza diversas consideraciones entre ellas *“el originario carácter comunal de la Corraliza Cascajo”, “la no existencia de trasmisión de las fincas litigiosas a los actores por el dueño del suelo de la Corraliza Cascajo, el Ayuntamiento de Peralta. La sentencia determinó que los demandantes tenía cada uno de ellos derecho a poseer las fincas que reclaman para sí en la demanda, condenando al Ayuntamiento demandado a respetar a los nombrados actores en su posesión, absteniéndose en lo sucesivo de perturbarlos o inquietarlos en el ejercicio de este derecho”*.

A todo ello añade, el Secretario General Técnico que:

“En la Corraliza Cascajo resultaba cuestión pacífica que el derecho de hierbas pertenecía a un titular y que la sentencia de la Audiencia había reconocido la posesión de fincas ante la Corraliza Cascajo a quienes demandaron al Ayuntamiento de Peralta.

Por vicisitudes históricas, tales como el acceso al Registro de la Propiedad de las fincas con el requisito de certificado de posesión de las mismas y dos testigos, utilización del Catastro para fin distinto del que debía ser el fin del Catastro y escrituración de estos terrenos, los particulares a los que la titular del derecho de hierbas había autorizado la plantación contaban con escritura notarial de estos terrenos, inscripción registral a su favor y titularidad en Catastro.

En el caso de los terrenos de Corraliza Cascajo que formaron parte de la concentración parcelaria del Sector IV.5.I fue aprobado un convenio

transaccional haciendo uso de las facultades de transacción que habilita el artículo 116 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en fecha 17 de junio de 2008, ya que estos terrenos eran terrenos comunales al no haberse vendido por el Ayuntamiento de Peralta, previa desafectación, ni vencido en juicio la propiedad del suelo de la Corraliza Cascajo. En consecuencia, y dado que la sentencia de la Audiencia Territorial reconocía a los particulares posesión de los terrenos se compensó en superficie vía Convenio Transaccional el derecho que reconoció la sentencia y fueron incorporadas al proceso de concentración parcelaria las superficies resultantes del mismo.

En el otro caso del proceso de concentración parcelaria de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga) se hizo uso de la misma manera de las facultades de transacción previstas en el artículo 116 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, y se procedió a incluir las superficies resultantes al proceso de concentración parcelaria. Las personas que no se han acogido a las bases del convenio transaccional y que defienden como de su propiedad los terrenos, han adquirido derechos sin reunir los requisitos esenciales ya que no han adquirido los terrenos a su legítimo titular, que es el Ayuntamiento de Peralta y así lo constata la primera inscripción registral de todos ellos que no es la adquisición al legítimo propietario sino la posesión de los mismos. La situación que dio origen a la traslación de la propiedad fue la autorización de la titular del derecho de hierbas a plantar. Si bien en el ámbito de los bienes pertenecientes a personas físicas o jurídicas operaría la figura de la posesión y prescripción de acciones, no así opera para el caso de los bienes de las Administraciones Públicas de carácter comunal que son declarados imprescriptibles e inalienables. Se trata por tanto desde tiempo inmemorial de bienes que están fuera del comercio de los hombres. En las fincas que nos ocupa no consta desafectación de estos bienes, ni declaración de alienabilidad para su posterior venta, ni tampoco han sido vencidos en juicio”.

Frente a los límites a la revisión de oficio y el reconocimiento en su caso de la indemnización alegados por los reclamantes, el Secretario General Técnico observa, por un lado, que, al tratarse de bienes comunales, ni el hecho de que las parcelas hayan sido objeto de inscripción registral, ni el hecho de la posesión y prescripción de acciones le son aplicables, ya que estos bienes son imprescriptibles e inalienables, y señala, por otro, que no se dan las circunstancias para establecer una indemnización, y de lo que se trata es de devolver la titularidad del suelo de unas parcelas a su legítimo

dueño, el Ayuntamiento de Peralta, de las que los alegantes poseen el derecho de aprovechamiento, que seguirían manteniendo.

Concluye su escrito reiterando que las parcelas de los alegantes están correctamente identificadas y que son de carácter comunal, como lo prueba la Sentencia de la Audiencia Territorial de Navarra de 28 de enero de 1914.

Décimo tercero: Con fecha 12 de agosto de 2019, la Secretaría General Técnica emite informe jurídico en el que, atendiendo a la propuesta de la Sección de Comunales de iniciar la revisión de oficio de las bases y del acuerdo de concentración parcelaria de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga) respecto a los propietarios que no firmaron el acuerdo transaccional de recuperación de bienes comunales en lo que respecta a los terrenos de la Corraliza del Cascajo, propone que se proceda a remitir el expediente al Consejo de Navarra para su informe preceptivo.

En el informe, afirma, en esencia, que las bases y el acuerdo de concentración parcelaria respecto de dichos terrenos comunales de la Corraliza del Cascajo están viciadas de nulidad radical del artículo 47.f) de la LPACAP, por cuanto los propietarios han adquirido unos terrenos que no son de su propiedad sino comunales del Ayuntamiento de Peralta, careciendo por tanto de los requisitos esenciales para su adquisición.

Considera, por otra parte, que con la nulidad de las Bases y del Acuerdo de la concentración parcelaria no se vulneran los límites de la revisión de oficio, ya que los bienes comunales son imprescriptibles e inalienables y, por tanto, no hay prescripción, amén de que tampoco se vulnera la equidad, la buena fe y el derecho de los particulares porque pueden acudir a la vía judicial.

Décimo cuarto. Consta en el expediente propuesta de resolución de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, en el que se declara la procedencia de la revisión de oficio de las Bases y el Acuerdo de concentración parcelaria de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga), y en consecuencia, la nulidad de los mismos, y requiere al Servicio de Infraestructuras Agrarias del Departamento de Desarrollo Rural y Medio

Ambiente para que proceda a la revisión de las aportaciones y atribuciones de aquellos propietarios que no se han acogido a las “Bases generales del convenio transaccional sobre recuperación de bienes comunales en término de la Corraliza del Cascajo de Peralta, zona de Acequia Bayunga”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II. 1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio para la declaración de nulidad de las Bases y el Acuerdo de Concentración parcelaria de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga).

La petición de dictamen por parte de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra se fundamenta en el artículo 15.1, en relación con el 14.1, ambos de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra.

El artículo 15.1 de la LFCN dispone que *“corresponde a la Presidencia de la Comunidad Foral y a la Presidencia del Parlamento de Navarra formular la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra”*, y el artículo 14.1.j) de la LFCN prevé que el Consejo de Navarra será consultado preceptivamente en *“cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo”*.

La referencia a la “legislación”, en el supuesto de la revisión de oficio de los actos del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, hay que entenderla hecha al artículo 106 de la LPACAP, a cuyo tenor (apartado 1) *“las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de 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 47.1”*. Y ello porque el

artículo 108 de la Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de Reforma de las Infraestructuras Agrícolas (en adelante, LFRIA), señala específicamente que *“la revisión de oficio de los actos administrativos adoptados en materia de concentración parcelaria se ajustará a lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo común”*.

En el presente asunto sometido a consulta, resulta evidente el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Navarra, ya que se trata de declarar la nulidad de oficio de las Bases y el Acuerdo de Concentración parcelaria de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga), y no cabe adoptar la nulidad de dichas Bases y Acuerdo sin el preceptivo informe y, además, favorable de este Consejo.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Como resulta de los antecedentes, la consulta formulada a iniciativa del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente versa sobre la revisión de oficio de la Resolución de 29 de julio de 1996 del Director General de Agricultura, Ganadería y Promoción Rural de Bases Definitivas de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga) y de Resolución de 25 de mayo de 1998, del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias, sobre el Acuerdo Definitivo de concentración parcelaria de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga).

Para delimitar bien el marco normativo de aplicación a este supuesto, debemos precisar que el objeto de la revisión planteada no es propiamente la concentración parcelaria de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia de Bayunga) (que incluye los terrenos de la Corraliza del Cascajo), ni las Bases y el Acuerdo transaccional sobre recuperación de bienes comunales, en virtud de los cuales el Ayuntamiento de Peralta y los propietarios se reparten un porcentaje de la propiedad de dichos terrenos (en concreto, un 13,15 % para el Ayuntamiento de Peralta y un 88,85% para los propietarios), sino la consideración por la Administración revisora de que los propietarios adquieren unos terrenos comunales del Ayuntamiento de Peralta que son inalienables e imprescriptibles.

De ahí que, más que reparar en la normativa reguladora de la concentración parcelaria -que se contiene fundamentalmente en el capítulo V de la Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de Reforma de las Infraestructuras Agrícolas-, debamos centrarnos en el artículo 132.1 CE que declara el carácter inalienable e imprescriptible de los bienes de dominio público y comunales, y en la normativa relativa a los bienes de las entidades locales de Navarra, en particular, los comunales, y el régimen jurídico establecido para la desafectación expresa de tales bienes comunales.

Tampoco prestaremos especial atención a otra figura que aparece en escena, cual es la corraliza, contemplada en la Ley 379 del Fuero Nuevo, puesto que, si bien se discute la determinación de la naturaleza jurídica (pública o privada) de los terrenos de la Corraliza Cascajo, el régimen jurídico de esta institución propia del Derecho Civil navarro realmente carece de relevancia respecto del fondo del asunto, ya que lo que constituye el centro del debate es el carácter inalienable de los bienes comunales y el debate en torno a la supuesta titularidad privada planteada por los particulares alegantes respecto de los terrenos de la Corraliza Cascajo es un asunto que escapa de los estrechos cauces del recurso de revisión aquí planteado.

El régimen jurídico de los bienes de entidades locales de Navarra se encuentra en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local y en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, aprobado por Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre (en adelante, RBELN), con sus respectivas modificaciones, así como en las restantes normas de Derecho Administrativo Foral de Navarra, en las Ordenanzas de la respectiva entidad y, en su defecto, en las normas del Derecho Privado Foral, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LORAFNA (artículos 99.2 LFAL y 1.2 RBELN). Tienen la consideración de bienes comunales aquellos cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde al común de los vecinos (artículo 98.2 LFAL y artículo 4 RBELN). Los bienes comunales son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no están sujetos a tributo alguno, y no experimentarán cambio alguno en su naturaleza y tratamiento jurídico, cualquiera que sea la forma de disfrute y

aprovechamiento de los mismos (artículos 100 LFAL y 6 del RBELN).

Los bienes comunales cuentan con un régimen específico establecido en el capítulo II del título IV de la LFAL y en el Título II del RBELN, ambos con el rótulo de “bienes comunales”. La desafectación expresa de los bienes comunales se rige por lo dispuesto en el artículo 140 de la LFAL y en la sección 2ª del capítulo I del Título II del RBELN (artículos 103.2 LFAL y 12.2 RBELN).

Cabe la desafectación de los bienes comunales en los siguientes supuestos (artículo 140 LFAL): 1) con motivo de cesión del uso o gravamen de los mismos; 2) para venta o permuta de pequeñas parcelas de terreno; 3) en caso de expropiación forzosa; y 4) para la transmisión del dominio a título oneroso o gratuito y para permuta de terrenos que superen la pequeña parcela. Tal desafectación se configura como el paso previo a la enajenación, gravamen o cesión del bien comunal; y solo es posible si se cumplen ciertas garantías procedimentales como son las mayorías cualificadas para la adopción de acuerdos por los órganos supremos de las entidades locales y la aprobación por una institución foral, incluido en los casos más relevantes, el Parlamento de Navarra, a través de una ley foral.

La LFAL contempla la transacción por parte de las entidades locales en materia de bienes, al disponer en el artículo 116 que: *“Las entidades locales no pueden allanarse a las demandas judiciales que afecten al dominio y demás derechos integrantes de su patrimonio, ni transigir sobre los mismos, si no es mediante acuerdo del pleno adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. Si el allanamiento o transacción se refiere a bienes comunales requerirán, además, la previa y expresa aprobación del Gobierno de Navarra”*.

Esta habilitación de la transacción por las entidades locales sobre dominio y demás derechos integrantes de su patrimonio se desarrolla en los artículos 30 a 33 del RBELN. Se entiende por transacción referente a bienes comunales el convenio que, con la finalidad de evitar un pleito o de poner fin al que hubiese comenzado, realice la entidad local con cualesquiera personas en relación con los mismos bienes comunales, o con helechales,

corralizas, vecindades foranas u otro cualquier derecho constituido sobre los mismos (artículo 30.3 RBELN).

Para la realización por las entidades locales de los convenios transaccionales es necesario la aprobación del Gobierno de Navarra (artículo 31.2 RBELN). En el caso de convenios transaccionales prejudiciales dirigidos a evitar litigios, la aprobación se supedita a que los convenios transaccionales, aunque no se obtenga la adhesión de todos los interesados, tengan por objeto todos los bienes o derechos de la misma naturaleza existentes en el patrimonio comunal de la entidad local de que se trate; lo cual no es exigible cuando se trata de poner fin a litigios ya comenzados (artículo 31.2 RBELN).

Al solicitar la aprobación por el Gobierno de Navarra para la realización de un convenio transaccional sobre bienes comunales, la entidad local habrá de aportar el informe favorable de un letrado en el que se valore la conveniencia de aceptar la transacción, y la modalidad de la misma, a la vista de las expectativas de éxito judicial para la entidad local, en razón de las circunstancias, documentos, actos de posesión y cuantos datos favorezcan a la entidad local en comparación con los aportados por los particulares (artículo 32.1 RBELN).

Una vez dictada resolución expresa por el Gobierno de Navarra aprobando la realización del convenio transaccional, podrá la entidad local prestar su consentimiento al convenio, procediéndose a la formalización del mismo en escritura pública, e instándose por la entidad local la toma de razón en el Registro de la Propiedad de las variaciones producidas en los bienes comunales en el plazo de un mes (artículo 32.2 RBELN).

Asimismo, habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto por la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas de Navarra en cuyo artículo 61.1 se establece que: *“Los derechos y situaciones jurídicas que no hubieran sido asignados en las bases a su legítimo titular no quedarán perjudicados por las resoluciones del expediente de concentración, aunque éstas sean firmes, pero sólo podrán hacerse efectivas por la vía judicial ordinaria sobre las fincas de reemplazo adjudicadas a quien en las bases*

apareciera como titular de las parcelas de procedencia objeto de tales derechos o situaciones antes de la concentración”.

En suma, tratándose de la revisión de oficio de las Bases y el Acuerdo de Concentración parcelaria de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga), debido a la adquisición por los particulares de bienes comunales de carácter inalienable e imprescriptible, la normativa de aplicación será, en cuanto al fondo de la revisión de oficio, el artículo 132.1 de la Constitución española, Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, aprobado por Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre y el artículo 61.1 de la Ley Foral 1/ 2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas de Navarra; y, respecto del procedimiento, el artículo 106 de la LPACAP.

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

Aun cuando el artículo 106 de la LPACAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, establece algunas previsiones de obligado cumplimiento. El procedimiento de revisión puede iniciarse de oficio o por solicitud del interesado, siendo en cualquier caso preceptivo el dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere. En consecuencia, para declarar la revisión de oficio es necesario el dictamen favorable de este Consejo de Navarra.

Así mismo, el apartado 5 del artículo 106 de la LPACAP establece que cuando, como sucede en este supuesto, el procedimiento se haya iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses sin dictarse la resolución producirá la caducidad del mismo.

Por su parte, 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, dispone que a la petición de consulta se acompañará la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

En el presente caso, el procedimiento para la revisión de oficio de la Resolución de 29 de julio de 1996, del Director General Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias, que aprueba el Acuerdo Definitivo de concentración parcelaria de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia de Bayunga) y de la Resolución de 25 de mayo de 1998, del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias que aprueba el acuerdo de la concentración parcelaria se inició de oficio mediante Resolución 319/2019, de 26 de marzo, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería.

El acuerdo de inicio del expediente de revisión se notificó a los interesados, dándoles la oportunidad de formular alegaciones y proponer medios de prueba en defensa de sus derechos e intereses legítimos, posibilidad que fue ejercitada por doña... y don... Ello no obstante, tales alegaciones han sido rechazadas de forma motivada por la propuesta de resolución aprobada por la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que ha sido remitida a este Consejo de Navarra para la emisión de nuestro dictamen.

A la vista de ello, puede entenderse que el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado correctamente cumpliendo las exigencias establecidas por el artículo 106 de la LPACAP, y respetando los derechos de los interesados en el procedimiento.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

En cuanto al fondo del asunto, el recurso de revisión iniciada mediante Resolución 319/2019, de 26 de marzo, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería, se fundamenta en la concurrencia del motivo previsto en la letra f) del artículo 47 de la LPACAP que sanciona con la nulidad: *“Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

Para la concurrencia de esta concreta causa de nulidad no basta la infracción del ordenamiento, sino que además es precisa la falta de los

requisitos esenciales para la adquisición de las facultades o derechos. En cuanto a la consideración de qué elementos han de ser calificados de esenciales o no para la posible aplicabilidad del artículo 47.1.f) de la LPACAP, ha de partirse, como ya hemos declarado en nuestros dictámenes 57/2005, de 1 de diciembre y 18/2013, de 11 de junio, *“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 solo 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”*.

Para determinar si -como señala la Resolución 319/2019, de 26 de marzo, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería- las Bases y el Acuerdo de la concentración parcelaria de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga) y la Resolución de 22 de marzo de 1999, del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias que aprueba el acuerdo de la concentración parcelaria, *“son actos firmes, expresos, contrarios al ordenamiento jurídico porque los propietarios adquieren terrenos que no son de su propiedad sino que son comunal del ayuntamiento de Peralta y por tanto, dichos actos administrativos son nulos”*, es preciso fijar previamente los términos en que hasta el recurso de revisión se ha planteado la controversia sobre la inalienabilidad de los bienes comunales.

Como se desprende del expediente y muy bien se recoge en la propuesta de Resolución, el origen de la cuestión radica en que, al configurarse las bases de concentración parcelaria del Sector XXII Arga 4

del Canal de Navarra, en la zona de Peralta–Marcilla, los propietarios aportaron una serie de terrenos, entre ellos los de la corraliza del Cascajo, zona de la acequia Bayunga. En el subsiguiente acuerdo de concentración se confirmaron las bases de la concentración, se fijaron nuevas fincas de reemplazo y, previamente a la realización del Acta de reorganización, surge la controversia sobre la titularidad de los terrenos aportados, quedando paralizada la inscripción en el Registro de la Propiedad. Posteriormente, mediante las Resoluciones 1102/2016 y 544/2017 del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería, se aprueban las Bases y los Convenios Transaccionales y se entrega la posesión de las nuevas parcelas, estableciéndose un porcentaje a favor de los particulares del 86,85%, y del 13,15% restante a favor del Comunal. Pero ocurre que de los 39 propietarios implicados se acogieron al convenio transaccional 34 y cinco titulares, en concreto,....., los hermanos... y... y... rehusaron firmar dicho convenio por considerar que les pertenece la propiedad de las tierras. Estas personas defienden la propiedad de los terrenos porque las han ocupado desde siempre y porque cuentan con escritura notarial de estos terrenos, inscripción registral y titularidad en el Catastro. A ello se opone la Administración revisora por considerar que se trata de bienes de las Administraciones Públicas de carácter comunal que son declarados imprescriptibles e inalienables y toda vez que no consta desafectación de estos bienes ni declaración de alienabilidad para su posterior venta, ni tampoco han sido vencidos en juicio, añade, además, que existe una sentencia de la Audiencia Territorial de 28 de enero de 1914, que no figura en el expediente, en la que supuestamente se reconoce “el originario carácter comunal de la Corraliza Cascajo”.

A la vista de lo expuesto debemos señalar que, aunque en la revisión de oficio se pretende la nulidad de la Resolución de 29 de julio de 1996 del Director General de Agricultura, Ganadería y Promoción Rural de Bases Definitivas de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga) y de Resolución de 25 de mayo de 1998, del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias, sobre el Acuerdo Definitivo de concentración parcelaria de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga), lo que está en discusión no es tanto la legalidad de las Bases y el Acuerdo

de concentración parcelaria, cuanto la titularidad de tales bienes.

Sabido es que la inalienabilidad es una característica recogida respecto de los bienes comunales, en el artículo 132.1 de la Constitución Española: *“La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación”*. Ahora bien, como advertíamos en nuestro dictamen 16/2010, *“la afectación es el factor que explica la demanialidad o comunalidad de los bienes, dada su eficacia esencial para excluirlos del tráfico jurídico privado protegiéndolos mediante las referidas características o principios constitucionales (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14; y 166/1988, de 15 de julio, FJ 11), por lo que un aspecto esencial es la desafectación que produce el efecto de cese de tal calificación como demanial o comunal de un bien, de suerte que los bienes desafectados salen de esa exclusión protegida por tales reglas exorbitantes”*. Ello supone, en definitiva, que la enajenación es posible si media la desafectación.

El régimen de desafectación de los bienes comunales para su posterior enajenación está condicionado, como hemos observado líneas atrás, por dos rigurosos requisitos: de un lado, la concurrencia de alguno de los motivos previstos en el artículo 140 LFAL, siendo uno de ellos la desafectación para venta o permuta de pequeñas parcelas de terreno, lo que aparece definido en el artículo 145 del RBELN, como la parcela que reúna los tres requisitos siguientes: *a) Tener una superficie igual o inferior a tres hectáreas; b) Que dicha superficie sea igual o inferior al 2 por ciento de la superficie total comunal de la entidad local; c) Que el valor catastral patrimonial de la parcela sea igual o inferior al 2 por ciento del valor patrimonial catastral de todo el comunal de la entidad local*; y de otro lado, la adopción, previa información pública, del acuerdo de desafectación por mayoría de dos tercios de los miembros del órgano supremo de la entidad local correspondiente, y posterior, declaración de utilidad pública o social y aprobación por el Gobierno de Navarra previa justificación por parte de la entidad local de que el fin que se persigue no puede ser alcanzado por otros medios como la cesión del uso o del gravamen, que, en todo caso, serán

opciones preferentes (artículo 140.3 LFAL y 144 a 147 RBELN).

Asimismo, también hemos puesto de relieve que la legislación foral de la Administración Local permite la transacción por las entidades locales en relación con los bienes comunales, exigiendo el cumplimiento de determinadas condiciones (artículos 116.1 LFAL y 30 a 33 RBELN).

Pero ninguno de tales aspectos de legalidad ordinaria señalados se pone en cuestión en la propuesta de revisión planteada por la Administración Foral en el presente caso. No es el incumplimiento de los requisitos del artículo establecidos en el artículo 140 LFAL para la desafectación de los bienes comunales para su venta, ni tampoco la inobservancia de los presupuestos de legalidad de las fórmulas transaccionales establecidos en los referidos artículos 116.1 LFAL y 30 a 33 RBELN, el motivo de la pretendida nulidad de las Bases y del Acuerdo transaccional aprobados, sino la inclusión en el proceso de concentración parcelaria de una serie de bienes de supuesta titularidad pública, considerados inalienables.

En suma, lo que subyace realmente en la revisión de oficio promovida por la Administración Foral es la pretensión de ésta de reclamar la propiedad comunal, de los bienes aportados por las personas que no se han acogido a las bases del convenio transaccional y que defienden como de su propiedad los terrenos.

Así, lo que aquí se está debatiendo es, en realidad, la propiedad de los terrenos que la Administración Foral considera de carácter comunal, pero para ello resulta totalmente improcedente la vía de la revisión de oficio adoptada, pues no cabe discutir en esta sede cuestiones de naturaleza civil, como es la declaración de la titularidad dominical de las parcelas en discusión, cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria (artículo 44.1 RBELN).

Como tiene declarado el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso) en la sentencia de 3 de marzo de 2004 (Recurso número. 6751/2001), “ni la Administración por sí primero, ni esta Jurisdicción, después, pueden determinar las titularidades dominicales o resolver las cuestiones de

propiedad [arts. 2 a) y 4 LJCA].

Sin perjuicio de que, conforme al artículo 82 a) LRBRL y 44 y 70 RBEL las Entidades locales gozan, respecto de sus bienes de la prerrogativa de recuperar su posesión en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público, no corresponde a la Administración efectuar pronunciamientos sobre cuestiones relativas a la propiedad de las fincas.

En el presente caso, frente a la realidad proclamada por la escritura notarial, la inscripción registral en el Registro de la Propiedad y la titularidad en el Catastro que atribuyen la propiedad de las fincas a las personas que se oponen a firmar el acuerdo transaccional, la Administración Foral pretende que prevalezca el carácter comunal de las fincas debatidas apelando a una sentencia de la Audiencia Territorial de Navarra de 28 de enero de 1914 que, al parecer solo reconoce la posesión civil mas no la propiedad a quienes demandaron al Ayuntamiento de Peralta.

Pero, sin perjuicio de que es evidente que la Administración no tiene por indubitada la propiedad de las parcelas en cuestión, no puede utilizarse en ningún caso la vía de revisión de oficio emprendida para recuperar la propiedad de dichas tierras o para considerarlas integrantes de sus bienes comunales. Solo mediante la declaración jurisdiccional de propiedad de tales tierras, con la validez y eficacia propia de las sentencias se puede pretender tal cosa, como, por otra parte, se desprende del artículo 61.1 de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas de Navarra, mencionado con anterioridad.

Así pues, nos encontramos ante una cuestión prejudicial civil, ya que en el fondo se está discutiendo de manera principal, la propiedad de las fincas debatidas, cuestión que, debe quedar al margen de la competencia de la Administración Foral.

En consecuencia, no se aprecia la concurrencia de la circunstancia prevista en el 47.1.f) de la LPACAP, por lo que la revisión de oficio aquí examinada debe ser desestimada.

III. CONCLUSIÓN

La revisión de oficio de la Resolución de 29 de julio de 1996 del Director General de Agricultura, Ganadería y Promoción Rural de Bases Definitivas de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga) y de Resolución de 25 de mayo de 1998, del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias, sobre el Acuerdo Definitivo de concentración parcelaria de la zona de Peralta-Marcilla (Acequia Bayunga) debe ser desestimada por no concurrir la causa prevista en el en el 47.1.f) de la LPACAP.