

Expediente: 4/2024

Objeto: Revisión de oficio del proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución... solicitado por el Ayuntamiento de Cadreita

Dictamen: 13/2024 de 22 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de abril de 2024,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza; don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

La Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 22 de enero de 2023, traslada, conforme al artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1, de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo sobre expediente de revisión de oficio del proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución..., solicitado por el Ayuntamiento de Cadreita.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente de revisión de oficio tramitado.

I.2ª Antecedentes de hecho

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

Primero.- Consta en el expediente la presentación de un escrito formulado por la mercantil... de fecha 14 de mayo de 2021, en el que solicita la revisión de oficio del acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación voluntaria,... de Cadreita y, previos los trámites correspondientes, se declare nulo de pleno derecho.

En opinión de la solicitante el referido proyecto de reparcelación aprobado definitivamente por Resolución de Alcaldía 165/2017 de 4 de abril de 2017, incurre en graves ilegalidades urbanísticas. Según indica:

«el Proyecto de Reparcelación modifica el Aprovechamiento Tipo previsto en la Modificación del Plan Municipal, incrementándolo, ya que pasa de 0,4445 uas/m² a 0,4893 uas/m² e incrementa igualmente la edificabilidad pasando de 0,437 m²/m² a 0,4692 m²/m²».

Advierte que el artículo 49.2.e) de la Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, vigente cuando se aprobó el proyecto de reparcelación, establece que, en el suelo urbanizable, la edificabilidad máxima, es una determinación estructurante. Señala también que el proyecto de reparcelación es un instrumento de gestión urbanística que tiene por objeto distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística y que, en ningún caso, puede incrementar el aprovechamiento ni la edificabilidad establecida por el planeamiento que se ejecuta. A fin de acreditar las ilegalidades que denuncia, se acompaña un informe técnico suscrito por un arquitecto.

Afirma también la solicitante que:

«(e)l Proyecto de Reparcelación incurre en una manifiesta vulneración de la legalidad aplicable, porque no contiene datos básicos e imprescindibles de cualquier reparcelación. En concreto, no describe ni incorpora las superficies de cada una de las parcelas y resto de superficies que quedan integradas en la Unidad de Ejecución, ni define el criterio de definición de derechos, ni los cuantifica».

Lo anterior resultaría contrario a lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aplicable en tanto no se oponga a la Ley Foral 35/2002 y al artículo 7 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que

se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, entre otros textos reglamentarios. Concretamente, afirma que:

«(e) El Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución...no contiene los mínimos datos exigibles respecto a las parcelas aportadas y se limita a indicar que la superficie de la Unidad ha variado y ha pasado de 30.558,5 metros, previstos en la Modificación, a 29.635,95 metros cuadrados, pero no especifica cual es la superficie de parcelas privadas y cuál es la superficie de viario y de protecciones de la NA-134.

Y la omisión de datos suponemos que tiene por objeto ocultar la ilegal asignación de aprovechamientos urbanísticos del Proyecto. En efecto, se adjudica todo el aprovechamiento privado a..., cuando resulta que, según la Modificación del Plan Municipal, las parcelas privativas tienen una superficie de 24.677,50 metros cuadrados, de los 31.558,50 metros de la Unidad. El resto, 6.881 m² se supone que corresponden al Ayuntamiento».

Considera la solicitante que el aprovechamiento adjudicado es de 2.002,02 uas más que a las que tiene derecho. Según advierte, el proyecto de reparcelación debería haber determinado si los 6.881 metros cuadrados de viarios y protección de carretera tenían derecho a aprovechamiento urbanístico. En caso negativo, afirma que se produciría un exceso de aprovechamiento que, de conformidad con el artículo 150 de la Ley Foral 35/2002, correspondía adjudicar a la Administración para su incorporación al Patrimonio Municipal del Suelo.

En definitiva, afirma la solicitante que:

«(e) El proyecto de reparcelación asigna la totalidad de aprovechamiento privativo al propietario, cuando no tiene derecho a ello, lo que constituye una gravísima ilegalidad, que perjudica los intereses públicos porque el Ayuntamiento ha dejado de adjudicarse más de 2.000 unidades de aprovechamiento a las que tenía derecho».

Y todo ello sería, en su opinión, constitutivo de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en las letras a) y f) del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Segundo.- El Pleno del Ayuntamiento de Cadreita, en sesión celebrada el día 13 de agosto de 2023 acuerda, entre otros, iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación voluntaria de la unidad de ejecución....

Tercero.- Tras notificar el inicio del procedimiento a los interesados para que en el plazo de 10 días, presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias, con fecha 29 de septiembre de 2023, la representante de... presenta un escrito formulando alegaciones. Tras exponer el fundamento de la solicitud de revisión de oficio de actos nulos y causas de nulidad invocadas, así como la doctrina general en relación con las referidas causas de nulidad, termina solicitando resolución por la que se desestime la revisión de oficio del proyecto de reparcelación voluntaria de la unidad de ejecución... de Cadreita.

Cuarto.- Consta asimismo en el expediente el informe urbanístico referente a revisión de oficio del Acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación voluntaria del sector, área de reparto y unidad de ejecución... de suelo urbanizable sectorizado de uso industrial, del plan municipal de Cadreita, suscrito el 25 de octubre de 2023 por el arquitecto municipal.

En el referido informe, tras exponer el oportuno razonamiento técnico, se concluye que:

«El Proyecto de Reparcelación Voluntaria ha beneficiado al Ayuntamiento de Cadreita que, careciendo de propiedad generadora de aprovechamiento en el ámbito, al haber sustituido la cesión del 10% por su equivalente económico, se ha adjudicado un solar dotacional polivalente con aprovechamiento lucrativo de 750 uas y no ha participado en las cargas de urbanización.

No es cierto que al particular le han correspondido 2.002,02 uas de más».

Quinto.- El informe jurídico, firmado el 3 de noviembre de 2023, expone los antecedentes del asunto que nos ocupa. En concreto, recuerda que por Orden Foral 59 E/2016 de 12 de mayo de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se aprueba

definitivamente la modificación del Plan Municipal de Cadreita por la que las unidades..., ... y ... pasan a conformar dos unidades de suelo urbanizable ordenado denominadas... y Por lo que se refiere a la Unidad... y la estructura de propiedad del suelo, la modificación del planeamiento general indica que el aprovechamiento tipo resultante es el siguiente:

«... $At = 14.027,50 \text{ uas}/31.558,50 \text{ m}^2 = 0,445 \text{ uas}$ ».

Sin embargo, según se afirma en el informe jurídico:

«El cálculo es claramente incorrecto porque de los 31.558,50 m² no se han descontado los 6.881 m² que la propia modificación atribuye a viario y protecciones existentes por lo que el cálculo debía de haber sido el siguiente: $14.027,50 \text{ uas}/24.677,50 \text{ m}^2 = 0,568 \text{ uas/m}^2$. En todo caso el aprovechamiento es de 14.027,50 uas a todos los efectos».

El aprovechamiento urbanístico queda fijado en el 90 por ciento y respecto del 10 por ciento restante se prevé la cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento del aprovechamiento del sector o ámbito de actuación. No obstante, la propiedad podrá comprar el derecho del 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico que le corresponde al Ayuntamiento de Cadreita de la unidad en que se vaya a actuar, abonándolo en el momento de la solicitud de la licencia de edificación.

Por Resolución de Alcaldía de 4 de abril de 2017 se aprobaron definitivamente los correspondientes proyectos de urbanización y reparcelación de la... promovidos por...

Según se afirma en el informe jurídico:

«El Proyecto de Reparcelación Voluntaria de la Unidad... ya corregía parcialmente la superficie generadora de aprovechamiento al constatar que una parte de los terrenos constituían viarios públicos existentes, por lo que se corrige el aprovechamiento tipo aumentando de 0,445 uas/m² a 0,4893 uas/m² de viarios al pasar de 31.558,50 m² generadores de aprovechamiento a 29.362,97 m² excluyendo una parte de viales existentes, pero aun sin hacerlo correctamente, al no excluir los 6.881 m² de viarios ya contenidos en la modificación del Plan, que como hemos dicho, elevaría el aprovechamiento tipo a 0,568 uas, sin alterar el aprovechamiento máximo de 14.027,50 uas.

[...]

Interesa destacar también que el Proyecto de Reparcelación además de adjudicar todas las parcelas industriales al propietario único, ..., adjudicó la parcela de equipamiento polivalente al Ayuntamiento de Cadreita y ello a pesar de que el equipamiento polivalente consumía aprovechamiento lucrativo, (750 uas), y el Ayuntamiento había sustituido la cesión del 10% de aprovechamiento libre de cargas por su equivalente económico en virtud de convenio urbanístico y carecía de terrenos generadores de aprovechamiento en el ámbito.

Es decir, el Ayuntamiento de Cadreita habría obtenido el equivalente económico de la cesión íntegra del 10% del aprovechamiento y además habría obtenido la cesión gratuita de la parcela dotacional polivalente con una superficie de 1.265,10 m² y un aprovechamiento de 750 Uas».

Recuerda también que, previos los informes técnicos y jurídicos del Ayuntamiento de Cadreita, en sesión celebrada el día 4 de noviembre de 2021 se acuerda inadmitir a trámite, entre otras, la solicitud de revisión de oficio y declaración de nulidad de pleno derecho del proyecto de reparcelación voluntaria de la unidad de ejecución... del Ayuntamiento de Cadreita, aprobado definitivamente por Resolución de Alcaldía de 4 de abril de 2017, instada el 14 de mayo de 2021, por.... Contra dicho acuerdo se interpuso por... recurso contencioso-administrativo que fue resuelto por Sentencia nº 93/2023 de 17 de abril de 2023, del Juzgado nº 3 de Pamplona, anulando el acuerdo municipal y ordenando al Ayuntamiento de Cadreita la tramitación completa del procedimiento de revisión de oficio, solicitando dictamen del Consejo de Navarra para que, una vez efectuados los trámites oportunos, se adopte la resolución que proceda. Advierte el informe jurídico que el presente procedimiento de revisión de oficio ha sido incoado en cumplimiento de la referida sentencia.

El letrado que suscribe el referido informe reitera lo señalado en el informe jurídico emitido en su día, pero, lógicamente, prescindiendo de todo aquello que indujo a la inadmisión, y se centra exclusivamente en la concurrencia o no de vicios de nulidad radical o de pleno derecho en el proyecto de reparcelación. Tras exponer lo que considera oportuno en relación con la revisión de oficio de actos nulos analiza la posible concurrencia de los referidos vicios en el asunto que nos ocupa. Sostiene que, al igual que se afirma en el informe pericial que se acompaña a la

solicitud de revisión de oficio, hay un error en el aprovechamiento tipo que la modificación del planeamiento fija en 0,4445 uas/m² y el proyecto de reparcelación establece en 0,4893 uas/m². Pero considera que dicho error carece de trascendencia alguna y menos aún constituye un vicio de nulidad del proyecto de reparcelación. Concretamente, se afirma en el informe que:

«Decimos que el error no tiene trascendencia práctica porque el aprovechamiento máximo, no se modifica, por tanto, no se produce incremento alguno ni de aprovechamiento, ni de edificabilidad, tampoco el aprovechamiento tipo erróneo tiene efecto en la equidistribución porque la Unidad ... es de propietario único y la cesión del 10% del aprovechamiento al Ayuntamiento no varía porque en todo caso, el 10% del aprovechamiento máximo siempre será 1.402,75 uas sea cual sea el aprovechamiento tipo.»

Es evidente que cuando el Plan General indica que la superficie total del ámbito asciende a 31.558,50 m² pero que excluyendo viario y protecciones existentes públicas la superficie es de 24.677,50 m², está concluyendo que la diferencia está constituida por terrenos afectados a sistemas generales o locales ya existentes, que el art. 100.1 del DFLeg. 1/2017 excluye del cálculo del aprovechamiento tipo al disponer que “el aprovechamiento tipo de cada área de reparto delimitada se obtendrá dividiendo el aprovechamiento lucrativo total correspondiente a la ordenación urbanística prevista por el planeamiento de desarrollo para dicha área incluido el dotacional privado debidamente homogeneizado expresado siempre en metros cuadrados construibles, por su superficie total EXCLUIDOS LOS TERRENOS AFECTADOS A SISTEMAS GENERALES O LOCALES YA EXISTENTES».

Por lo tanto, considera que existe un error, pero del que en ningún caso deviene vicio de nulidad radical del proyecto de reparcelación, especialmente, porque carece de efecto práctico alguno.

Afirma incluso que se ha podido producir una quiebra de la equidistribución, pero en favor del Ayuntamiento y en perjuicio del propietario único porque, a pesar de que el 10 por ciento de cesión se monetiza, el Ayuntamiento, sin terreno alguno generador de aprovechamiento, resulta adjudicatario de una parcela dotacional lucrativa de 1.265,10 m² y una edificabilidad de 500 m² que consumen 750 uas. Por lo tanto, ha obtenido, además del equivalente económico de la cesión del 10 por ciento (1.402,75 uas), 750 uas de la parcela dotacional lucrativa.

Señala, por último, el informe jurídico que:

«En relación con las supuestas irregularidades concurrentes en el Proyecto consistentes en “descripción de propiedades antiguas” “propietarios” cuantía del derecho y criterios para definirlo y cuantificarlo, “titularidad y cargas”, ni se acreditan ni se concretan las supuestas infracciones, y por supuesto, no se encuadran en supuesto alguno de nulidad radical».

Afirma el informe que no concurre infracción alguna en los aspectos señalados por la sencilla razón de que el proyecto de reparcelación ha accedido al Registro de la Propiedad, lo que constituye la mejor garantía de cumplimiento del supuestamente vulnerado artículo 7 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

Todo ello le lleva a proponer la desestimación de la solicitud de revisión de oficio por falta de concurrencia de vicio de nulidad radical alguno en el proyecto de reparcelación, dar traslado del expediente completo a la solicitante, otorgándole un plazo no inferior a 10 días para formular alegaciones y una vez recibidas, remitir el expediente a este Consejo de Navarra para la emisión del informe preceptivo, suspendiendo entre tanto el procedimiento de revisión de oficio.

Sexto.- En sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2023, el Pleno del Ayuntamiento de Cadreita acuerda, entre otros, aprobar la propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio del proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución..., en el sentido de rechazar la concurrencia de los motivos de nulidad denunciados, conforme al informe jurídico obrante en el expediente.

Séptimo.- Como ya se ha advertido, el 22 de enero 2024, este Consejo de Navarra recibe escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, relativo a la solicitud de dictamen sobre el expediente de revisión de oficio que nos ocupa. El 23 de enero de 2024 el Presidente de este Consejo de Navarra solicita que se complete el expediente con la documentación adicional necesaria. Y, finalmente, el expediente completo del proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución..., incluyendo documentación gráfica y escrita, fue remitido por el Ayuntamiento de

Cadreita a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, el 15 de febrero de 2024.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Cadreita, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del acuerdo definitivo por el que se aprueba el proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución..., por concurrir los supuestos establecidos en el artículo 47.1.a) y f) de la LPACAP, por haberse lesionado los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional y porque a resultas de dicho acto se adquieren facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

La petición de dictamen se basa en el artículo 15.1, en relación con el 14.1, ambos de la LFCN.

El artículo 14.1 de la LFCN, en su apartado j), establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en «cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo» (artículo 14.1.j), y, por su parte, el artículo 15.1 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».

Uno de los supuestos en que el dictamen del Consejo tiene carácter preceptivo es en los procedimientos de revisión de oficio de la nulidad de los actos administrativos, pues, según el artículo 106 de la LPACAP (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».

En el presente asunto sometido a consulta, al tratarse de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de un acuerdo del Ayuntamiento de Cadreita, es evidente que el dictamen del Consejo de Navarra resulta preceptivo.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

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

Por lo que respecta a la regulación de los bienes de dominio público, resultan de aplicación la Ley Foral 6/1990, de Administración Local y el Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra. Asimismo, ha de tenerse en consideración lo dispuesto en el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que, entre otros aspectos regula la reparcelación, los criterios para su formulación, la tramitación del oportuno proyecto, y de manera específica, el sistema de reparcelación voluntaria, que aquí se cuestiona.

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN) remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios de Navarra, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La 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)] y dispone que «las Corporaciones Locales podrán revisar

sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común» (artículo 53). Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LPACAP, y, en particular, a su artículo 106.1 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 47.1.

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

El artículo 106 de la LPACAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1).

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

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

En el expediente remitido constan, entre otros, el acuerdo de iniciación del procedimiento, las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia, así como los informes urbanístico y jurídicos, del arquitecto y del letrado

asesores del Ayuntamiento, el Acuerdo del Pleno municipal de 19 de diciembre de 2023 en el que se aprueba la propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio, y el escrito de 18 de enero de 2024 del referido municipio en el que, terminada la tramitación del procedimiento de revisión de oficio y previo a la resolución del mismo, se decide elevar al Consejo de Navarra, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, la propuesta de revisión de oficio, con traslado incompleto del expediente, para que el Consejo de Navarra emita dictamen preceptivo y vinculante en relación con el expediente de revisión de oficio del proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución.... El expediente fue completado con posterioridad remitiéndose a este Consejo de Navarra la documentación necesaria.

La instrucción del procedimiento de revisión de oficio se ha completado, en términos generales, de forma satisfactoria.

En cuanto al plazo para la resolución del procedimiento de revisión, el apartado 5 del artículo 106 de la LPACAP dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo. En el presente caso, el Acuerdo Municipal es de 14 de septiembre de 2023, y habiéndose dispuesto, conforme a lo previsto en el artículo 22.1.d) LPACAP, la suspensión del plazo para resolver hasta tanto se reciba el dictamen del Consejo de Navarra, no cabe considerar que se haya producido la caducidad del procedimiento.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Como ya se ha dicho, nos encontramos ante un expediente de revisión de oficio de la Resolución de Alcaldía de 4 de abril de 2017 por la que se acuerda aprobar el proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución... promovido por Conservas Ángel Ría, S.A. que, al no haber sido cuestionada en plazo, devino firme. La revisión de oficio fue instada por... cuatro años después, el 14 de mayo de 2021.

La reclamante afirma haberse cometido diversas infracciones. En primer lugar, entiende que el proyecto de reparcelación voluntaria de la

unidad de ejecución... del Ayuntamiento de Cadreita ha modificado, incrementándolo, el aprovechamiento tipo y la edificabilidad previstos en el planeamiento y se ha adjudicado al Ayuntamiento menos aprovechamiento urbanístico que el que le correspondía y en exceso al propietario. Y, en segundo lugar, el proyecto de reparcelación incurriría en una manifiesta vulneración de la legalidad aplicable, porque no contiene datos básicos e imprescindibles de cualquier reparcelación. Todo ello, por las razones que luego se expondrán, daría lugar a la nulidad de pleno derecho según lo previsto en el artículo 47.1 letras a) y f) de la LPACAP, en la medida en que, entiende la mercantil reclamante, el proyecto de reparcelación lesiona derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, y se habrían adquirido facultades o derechos cuando se carecía de los requisitos esenciales para su adquisición.

A todo ello se opone la interesada... en las alegaciones presentadas. Y en similar sentido se pronuncia el informe jurídico del Ayuntamiento de Cadreita que, en síntesis, sostiene que no se ha producido infracción alguna de la normativa y que, en todo caso, cabría hablar de irregularidades no invalidantes que, en ningún caso, darían lugar a su nulidad radical de pleno derecho, al carecer de la entidad requerida por los supuestos previstos en las letras a) y f) del artículo 47.1 de la LPACAP.

Antes de comenzar el análisis individualizado de los pretendidos defectos de nulidad señalados, debemos recordar que, como este Consejo ha advertido en múltiples ocasiones, 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. Así pues, la potestad de revisión de oficio de los actos propios tiene carácter excepcional y requiere, por ello, una ponderación estricta del vicio considerado.

En cuanto al primer argumento, referido al posible vicio de nulidad radical por haberse modificado el aprovechamiento tipo previsto en la modificación del Plan Municipal, incrementándolo a favor del propietario y en detrimento del Ayuntamiento, parece claro que se ha producido un error en

el proyecto de reparcelación, cuando se transcribe la normativa urbanística de la Modificación del Plan Municipal y se afirma que el aprovechamiento tipo de la Unidad... es de 0,4893 uas por metro cuadrado. Dicho error se produce porque el proyecto de reparcelación determina el aprovechamiento tipo a partir de una superficie de la unidad de ejecución adaptada a las parcelas por parte del Servicio de Riqueza Territorial de 29.362,97 m², incluyendo la superficie de sistemas locales existentes, que sustituyen a los 31.558,50 m² fijados en el Texto Refundido de la Modificación de la...

El planeamiento general contemplaba un aprovechamiento máximo para la... de 14.027,50 uas y la superficie total de la Unidad era 31.558,50 m². Sin embargo, en la superficie total se encuentran zonas de viario y protecciones públicas que ocupan una superficie de 6.881 m². Por lo que la superficie a efectos de calcular el aprovechamiento tipo no eran los 31.558,50 m², sino los 24.677,50 m² que resultan de restar a la superficie total la parte correspondiente a los viarios y protecciones públicas existentes, tal y como prevé el artículo 100.1 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Como advierte el informe jurídico del Letrado del Ayuntamiento de Cadreita, el error lo comete el proyecto de reparcelación al no considerar la superficie de 24.677,50 m² establecida por el planeamiento general como generadora de aprovechamiento. Pero dicho error no parece tener trascendencia práctica porque el aprovechamiento máximo de 14.027,50 uas no se modifica y, por tanto, no se produce incremento de aprovechamiento, ni de edificabilidad. Y, como señala el referido informe, tampoco tiene efectos en la equidistribución, porque la Unidad... es de propietario único y la cesión del 10 por ciento del aprovechamiento al Ayuntamiento tampoco varía, pues se cifra igualmente en 1.402,75 uas, con independencia de cual sea el aprovechamiento tipo. De hecho, según señala el informe del arquitecto del Ayuntamiento, en el proyecto de reparcelación, la superficie de equipamiento polivalente se cede al Ayuntamiento. Esto es, 500 m² construidos totales y 750 uas de aprovechamiento urbanístico en una parcela de cesión polivalente de superficie 1.265,10 m². De modo que,

el resultado final ha sido que el Ayuntamiento ha percibido el 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico por su equivalente económico y, además, ha resultado adjudicatario de una parcela lucrativa con un consumo de 750 uas.

Más allá del error advertido, debe insistirse también en que no cualquier eventual contravención de la legislación o del planeamiento urbanístico constituye un vicio de nulidad radical. Una interpretación en sentido contrario implicaría subsumir sistemáticamente en el artículo 47.1.f) de la LPACAP cualquier tipo de incumplimiento del ordenamiento jurídico. Lo que, a su vez, resultaría contradictorio con la literalidad del propio precepto, que requiere que el acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico carezca de los requisitos esenciales para la adquisición de las facultades o derechos que confiere. En efecto, como venimos declarando en dictámenes anteriores (57/2005, 33/2008, 53/2017 o el más reciente 12/2024, entre otros), en cuanto a la consideración de qué elementos han de ser calificados de esenciales, o no, para la posible aplicabilidad del referido precepto, ha de partirse de la distinción entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de esenciales. El carácter esencial es un concepto jurídico indeterminado, pero determinable teniendo en cuenta las circunstancias de cada supuesto, referido a las condiciones relevantes e inexcusables, cuya falta impide la generación de la facultad o derecho; se refiere a una infracción cualificada, cuando el acto se funda en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para la adquisición de las facultades o derechos, es decir, cuando faltan los requisitos determinantes o sustanciales para el nacimiento mismo de la situación o derecho. Así pues, la falta de los requisitos esenciales sólo puede apreciarse en los casos extremos de ausencia de un presupuesto inherente a la estructura misma del acto sin el cual éste carecería absolutamente de base. Y a juicio de este Consejo de Navarra, en el supuesto que nos ocupa, el error que se observa en el proyecto de reparcelación no es determinante, ni mucho menos, de un vicio de nulidad radical, al carecer de efecto práctico alguno, ni para la equidistribución, ni para el aprovechamiento máximo, ni para el

aprovechamiento patrimonializable, ni para la cesión del 10 por ciento de aprovechamiento al Ayuntamiento de Cadreita.

No obstante, los posibles vicios de nulidad del proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución... del Ayuntamiento de Cadreita no se reducen a la cuestión relativa al mayor aprovechamiento adjudicado a favor de la propietaria y en detrimento del Ayuntamiento. El segundo argumento empleado por la reclamante se refiere a la vulneración de la legalidad aplicable al no contener el proyecto de reparcelación datos básicos e imprescindibles. Lo cual contravendría, según la reclamante, lo establecido en el artículo 64 del Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, en los artículos 82 y 83, del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y el artículo 7 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. Pues bien, del examen del expediente completo del proyecto de reparcelación de la Unidad..., remitido por el Ayuntamiento a instancias de este Consejo de Navarra, no se aprecian defectos o infracciones en relación con los aspectos señalados. Ni en modo alguno que las eventuales omisiones pudieran tener el supuesto objetivo subrepticio orientado a la asignación ilegal de aprovechamiento urbanístico del proyecto, como pretende la solicitante. Afirmación que en modo alguno acredita. De hecho, como señala el letrado del Ayuntamiento de Cadreita, el proyecto de reparcelación ha accedido al Registro de la Propiedad. Lo cual es indicio claro de la complitud del proyecto y de que los eventuales defectos de contenido no pasarían de ser meras irregularidades que, en modo alguno, alcanzarían el carácter esencial que reclama el vicio de nulidad de pleno derecho previsto en la letra f) del artículo 47.1 de la LPACAP.

Por lo expuesto hasta ahora, este Consejo de Navarra considera que el acuerdo de reparcelación de la unidad de ejecución... del Ayuntamiento de Cadreita no adolece del vicio de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.1.f) de la LPACAP, por cuanto no se trata de un acto contrario al

ordenamiento jurídico que haya otorgado facultades o derechos al interesado careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

Finalmente, la reclamante alega un último motivo que, en su opinión, determinaría el concurso de vicio de nulidad previsto en la letra a) del artículo 47.1 de la LPACAP, por cuanto nos hallaríamos ante un acto que lesionaría los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. Concretamente, considera que el acto sería contrario al principio de igualdad reconocido expresamente en el artículo 14 de la Constitución Española y que en el ámbito urbanístico tiene su plasmación en el principio de justa y equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados del planteamiento urbanístico. Sin embargo, ni la reclamante fundamenta la pretendida lesión del derecho de igualdad que invoca, ni este Consejo de Navarra es capaz de advertir tal lesión. Por un lado, la reclamante no se ve en modo alguno afectada por el proyecto de reparcelación, de manera que difícilmente puede verse conculcado su derecho constitucional a la igualdad. Y, por otro lado, en los términos ya expuestos, el Ayuntamiento ha adquirido más aprovechamiento incluso que el que le corresponde, en la medida en que, además del equivalente económico al 10 por ciento del aprovechamiento que por convenio le correspondía, ha resultado adjudicatario de 750 uas de una parcela lucrativa con un consumo de 750 uas.

Por lo tanto, a nuestro juicio, tampoco cabe apreciar lesión alguna de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional determinante del vicio de nulidad previsto en la letra a) del artículo 47.1 de la LPACAP.

Habida cuenta de lo expuesto hasta ahora habremos de concluir que no procede declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo de reparcelación voluntaria de la unidad de ejecución... aprobado definitivamente por resolución de alcaldía 165/2017, de 4 de abril.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa desfavorablemente la revisión de oficio del acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución..., incoado por el Ayuntamiento de Cadreita mediante acuerdo plenario de 14 de septiembre de 2023.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.