

Expediente: 18/2020

Objeto: Revisión de oficio de acto de Alcaldía instando la modificación gráfica de lindes y superficies de varias parcelas.

Dictamen: 25/2020, de 26 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de octubre de 2020

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

siendo ponente doña M^a Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

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

El día 2 de julio de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre expediente de revisión de oficio del Acto de Alcaldía de 28 de febrero de 2003, por el que se insta la modificación gráfica de lindes y superficies de las parcelas 04/134, 04/135, 04/136 y 04/142 de Etxarri Aranatz.

A la petición de dictamen se acompañan las actuaciones seguidas y el expediente administrativo instruido para resolver la revisión de oficio presentada, habiéndose solicitado por parte de este Consejo documentación complementaria que ha sido remitida con fecha 24 de julio de 2020 y 17 septiembre 2020.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la información resultante del expediente facilitado a este Consejo y de la documentación que lo integra pueden destacarse los siguientes hechos y actuaciones principales:

1.- Con fecha 25 de febrero de 2003, el Ayuntamiento de Etxarri Aranatz solicitó al Director de Servicio de Riqueza Territorial del Gobierno de Navarra la modificación catastral de las parcelas 134, 135, 136 y 142 del polígono 4, paraje de Basokopale, lindantes con el Comunal de Etxarri-Aranatz.

Consta en el expediente el impreso de la solicitud de modificación catastral de fecha 28 de febrero de 2003 en la que figuran reseñadas las citadas parcelas, con firma en una casilla de don..., don..., don... -...- y en otra la del funcionario... , bajo el preimpreso “comprobados los datos consignados y la identidad del declarante”. En el apartado de observaciones se reseña “delimitación de las parcelas descritas con el mutuo acuerdo de la propiedad y el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz”.

2.- Por escrito de la Sección de Comunales, la Dirección del Servicio de Riqueza Territorial emitió un informe, fechado el 25 de marzo de 2003, en el que, entre otras cosas, señala que “examinada la documentación pertinente, y en lo que se refiere a las competencias de esta Sección, no existe inconveniente alguno en que se proceda a la modificación solicitada de fecha 25 de febrero de 2003”, así como que ésta se “envía por correo electrónico a Trabajos Catastrales S.A. el DGN con las parcelas modificadas”.

3.- Mediante escrito presentado el 28 de septiembre de 2018, la representación letrada de don..., puso de manifiesto que el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz tenía reconocida la ocupación de 54 metros cuadrados, propiedad del señor..., con infraestructuras públicas urbanas de titularidad Municipal del frente de la parcela 135 del polígono 4 del Catastro Municipal. A fin de regularizar esa situación se afirma que se decidió, por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 31 de mayo de 2016, una permuta de esa superficie por otra propiedad Municipal correspondiente a la parcela 152 del polígono 4 del Catastro. Y se señala que, antes de la formalización de la permuta, y como

consecuencia del análisis del Catastro, se ha advertido la existencia de una inscripción gráfica discordante con el título de su representado.

Se indica que debe iniciarse un procedimiento de la modificación gráfica de lindes entre las parcelas 135, 136 y 142 del polígono 4, así como de las superficies, por existir una errónea representación gráfica respecto del levantamiento topográfico de 1989. En cuanto a la parcela 135 del polígono 4, por cuanto hay incorporados 55 metros cuadrados que correspondían al Ayuntamiento en el deslinde de 1989, a la vez que se han dejado de asignar a esa parcela 61 metros cuadrados en la zona Noroeste incorporados a la parcela colindante número 142. Entre las lindes de la propiedad de la familia... y el reclamante, por no ser concordantes las lindes conformadas y consentidas en el deslinde original de 1989. En cuanto al grafismo de las unidades inmobiliarias, por no hallarse la nave del señor... correctamente representada en el Catastro, quedando girada hacia el Oeste con un desplazamiento de la arista Sur-Este de un metro y la nave del señor... dibujada erróneamente a una distancia de 90 centímetros más al Oeste.

El escrito finaliza solicitando la incoación del citado expediente de modificación gráfica de las parcelas indicadas, conforme al artículo 31 de la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de Riqueza Territorial y Catastro de Navarra (en adelante, LFRRTCN), con solicitud de los títulos de propiedad y audiencia de los interesados.

4.- La defensa letrada del señor... presentó, con fecha 26 de marzo de 2019, nuevo escrito mediante el cual interpuso recurso de reposición frente al acto presunto de desestimación de la anterior solicitud de inicio del expediente de modificación gráfica de las parcelas 135, 136 y 142 del polígono 4, previa incoación del expediente de revisión de oficio respecto de los actos de Alcaldía de 25 y 28 de febrero de 2003 del Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz, por los que se acuerdan la modificación gráfica de lindes y superficie de las parcelas 134, 135, 136 y 142 del polígono 4, al incurrir en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.d), f) y g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Se relata que originariamente el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz era titular de la finca comunal número 1860 que, previos los expedientes de desafectación y con autorización de la Administración de la Comunidad Foral, fue objeto de varias segregaciones de porciones de terreno para la realización de actividades industriales y empresariales de interés público para la localidad a favor de don... y don..., habiéndose procedido al deslinde y amojonamiento de las porciones segregadas, transmitidas por escritura de 21 de junio de 1989.

Conforme a ello, se reseña, que la superficie total ocupada por don... era de 5.059 m², la ocupación de superficie total por don... suponía 3.230 m², existiendo una superficie residual correspondiente al Ayuntamiento de 69,40 m². Así, en el deslinde acordado y elevado a documento público, don... pasó a tener una superficie de 3.293 m², por lo que existía 63 m² de exceso respecto de su título de propiedad (3.230 m²); y a don... le figuraban 4.831,60 m², teniendo 237,40 m² de detrimento respecto de su título (4.950 m²). En atención a estos datos se convino en el deslinde la compensación. Se asignó a don... dos porciones, una de 29,08 m² en el frente de la parcela que da al camino, y otra de 39 x 3,85 (150,15 m²); y a don... se le segregó una porción de la superficie total de 3.293 m². En el Catastro Municipal se procedió a inscribir las parcelas 135 y 136 a favor de don... y la parcela 134 a nombre de don...

En el escrito se relata las variaciones de lindes y superficies operadas por don... en relación con las parcelas 134, 135 y 142, las denuncias instadas por el recurrente por invasión y ocupación de su terreno, así como la solicitud de deslinde de los terrenos según la realidad alterada por aquél.

Señala el reclamante que no había tenido conocimiento hasta ese momento del expediente tramitado por el Ayuntamiento de la modificación catastral efectuada el 28 de febrero de 2003, afirmándose que se ha cometido una falsedad y posible hecho delictivo por cuanto la instancia que se presentó ante Riqueza Territorial del deslinde de 1 de febrero de 2003 no fue firmada ni por don..., como puede acreditarse mediante prueba pericial caligráfica, ni por don..., quien había fallecido el 28 de diciembre de 2001.

También se abunda en la existencia de obras de ocupación y ensanchamiento del camino por parte del Ayuntamiento de Etxarri Aranatz en

los años 1995 y 1996, que lindan con las parcelas 134, 135, 136 y 142, que no siguieron el trámite ni procedimiento administrativo, denunciados por el recurrente. Se alude a la compensación realizada por el Ayuntamiento el 28 de enero de 2009 por los terrenos ocupados, mediante permuta con terreno patrimonial en la trasera lindante con la parcela 135, y al Acuerdo de la Junta del Gobierno Local de inscribir a favor del reclamante la parcela 152. Igualmente, se incide en el expediente de permuta iniciado por Resolución de 11 de abril de 2016, atinente a las parcelas 135 y 152 del polígono 4, para el que con carácter previo se solicitó, mediante escrito de 28 de septiembre de 2018, la incoación del expediente de modificación de lindes y superficies de las parcelas 135, 134 y 142 del polígono 4; petición que no ha sido resuelta y que se considera desestimada por silencio administrativo.

En cuanto a la motivación, se indica en el escrito que la falta de respuesta en tiempo y forma de la solicitud presentada el 28 de septiembre de 2018 supone la aplicación de la doctrina del silencio administrativo negativo, reseñándose que la modificación catastral tramitada de oficio por el Ayuntamiento, si bien ha operado sus efectos desde la publicación en el Registro de Cédulas Parcelarias, se llevó a cabo con firmas falsas y comisión de un presunto delito de falsedad documental. Se estima que ello es patente por haber fallecido don... el 28 de diciembre de 2001 y que respecto del recurrente esa falsedad se acreditará mediante el cotejo y pericial caligráfica de su firma, siendo las citadas firmas requisitos esenciales para la tramitación por el Servicio de Riqueza Territorial de la solicitud de modificación. Se entiende que ello debe ser revisado por la vía del artículo 106.1 de la LPACAP, interponiéndose este recurso a fin de que el acto presunto no alcance firmeza.

Se insiste que la actuación de oficio del Ayuntamiento sobre las declaraciones de modificación catastral, conforme artículo 16.c) de la Ley Foral 3/1995, reguladora del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra (en adelante, LFRFRTN), se hizo con presunta infracción penal por falsedad en dicha declaración.

Se reseña que concurren en los actos administrativos emitidos por la Alcaldía de 25 y 28 de febrero de 2003, de aprobación y suscripción de la

modificación catastral de las parcelas 135, 136, 134 y 142 del polígono 4, las causas de nulidad del artículo 47.1.d) y f) de la LPACAP, ya que se ha excluido en su intervención y en su tramitación al reclamante en ellas, existiendo una presunta infracción penal con declaración de derechos (inscripción en el Catastro) a favor de particulares sin reunir los requisitos legales para ello, y generación de la adquisición de un derecho de propiedad por parte de un tercero, la familia..., en su parcela 142 del polígono 4, con cargo a la parcela 135 del polígono 4 que pertenece al recurrente.

En virtud de todo ello se solicita: a) que se acuerde la incoación de expediente de revisión de oficio de los actos de la Alcaldía de 25 y 28 de febrero de 2003, así como del expediente de modificación gráfica de las parcelas 135, 136, 134 y 142 del polígono 4; b) que se estime el recurso frente al acto presunto de desestimación de la solicitud formulada en el escrito de 28 de septiembre de 2018.

5.- Contra la desestimación tácita del citado recurso de reposición de fecha 27 de marzo de 2019 se interesó, por la representación letrada de don..., recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra (en adelante, TAN), resuelto por Resolución de 18 de diciembre de 2019, número 2218.

En ella, tras relatar los hechos antes referidos, se analiza la impugnación de la desestimación tácita del recurso de reposición interpuesto contra la desestimación tácita de la solicitud de incoación del expediente de modificación gráfica de los linderos de las parcelas 134, 135, 136 y 142 del polígono 4 del Catastro Municipal, así como de la revisión de oficio del acuerdo de 28 de febrero de 2003, por el que se acuerda la modificación gráfica de lindes y superficie de las parcelas 134, 135, 136 y 142 del polígono 4 de Etxarri-Aranatz.

En cuanto a la primera petición, cuya argumentación se centra en que los documentos acreditativos de la modificación efectuada del Catastro con anterioridad incurren en falsedad, dado que don... y el recurrente no firmaron tales documentos -debido a que uno falleció un año antes de la fecha de la firma y el otro manifiesta que no los firmó-, tras examinar la prueba documental aportada por el Ayuntamiento -copia compulsada de los documentos gráficos

identificativos de las parcelas y un informe de la Sección de Comunales del Servicio de Estructuras Agrarias del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación en el que expone que no existe inconveniente alguno para la modificación catastral-, el TAN desestima la alegación y la pretensión. Señala literalmente que: “Ninguna prueba se aporta para demostrar que la firma de la declaración de modificación no se corresponde con la suya ni con la de don... La falsedad de las firmas en la declaración de modificación exige que el recurrente la hubiese denunciado en vía penal y posteriormente hubiera solicitado la rectificación al Ayuntamiento o hubiera interpuesto el recurso administrativo oportuno”. Y, con alusión a la doctrina sobre la carga probatoria, contesta al recurrente que: “Si aprecia falsedad en esta declaración con las graves consecuencias que produce esta imputación, debe denunciar estos hechos con los medios legales a su alcance. Este Tribunal Administrativo de Navarra debe considerar que, si se quiere ser consecuente con la denuncia de falsedad, el recurrente debe actuar previamente en la vía penal”, apuntando que “con la sentencia penal declarativa de la falsedad hubiera podido rectificarse la declaración e incluso, en vía extraordinaria de recurso de revisión, estimar el recurso”.

Por lo que se refiere a la desestimación tácita del recurso de reposición contra la desestimación tácita de la solicitud de incoación del expediente de revisión de oficio del acuerdo de 28 de febrero de 2003, por el que se acuerda la modificación gráfica de lindes y superficie de las parcelas 134, 135, 136 y 142 del polígono 4 de Etxarri-Aranatz, aclara que el contenido de la petición no supone resolver la cuestión de fondo, la nulidad del acto cuya revisión se pide, sino la pertinencia o no de tramitar la revisión de oficio. Con invocación de la STS de 21 de mayo de 2009, teniendo en cuenta que la representante del interesado ha esgrimido las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47 de la LPACAP, y lo ha hecho en los términos contemplados en el artículo 106 del mismo cuerpo legal, se estima que dicha solicitud de revisión de oficio debe ser tramitada por el Ayuntamiento. En atención a lo expuesto, el TAN resuelve estimar parcialmente el recurso de alzada, anulando la desestimación tácita de la solicitud de revisión de oficio.

6.- Consta en el expediente un informe jurídico de fecha 28 de febrero de

2020, sobre la solicitud de revisión de los actos de Alcaldía de 25 y 28 de febrero de 2003, por el que se insta la modificación gráfica de lindes y superficie de las parcelas 04/134, 04/135, 04/136 y 04/142 de Etxarri Aranatz, instada por don... con fecha 1 de abril de 2014, en el que, tras detallar la normativa aplicable y los antecedentes de hecho anteriormente reseñados, así como la normativa aplicable al caso, concluye que el Pleno del Ayuntamiento ha de adoptar un acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio, “con el fin de determinar si el acto de Alcaldía de 28/02/2003 se encuentra viciado de nulidad de pleno derecho o no”, y que debe procederse a la apertura del trámite de audiencia y emitirse informe jurídico por la asesoría del Ayuntamiento, remitiéndose por la Alcaldesa toda la documentación al Consejo de Navarra para que informen al respecto.

7.- Con fecha 21 de febrero de 2020, el Pleno del Ayuntamiento de Etxarri Aranatz adoptó los siguientes acuerdos:

1º.- La incoación del expediente para la revisión de oficio del acto de Alcaldía de 28/02/2003, por el que se insta la modificación gráfica de lindes y superficie de las parcelas 04/134, 04/135, 04/136 y 04/142.

2º.- La apertura de un trámite de audiencia de 15 días naturales y solicitud tras el mismo de un informe jurídico sobre el fondo del asunto.

3º.- Facultar a la Alcaldesa, cuando el informe se encontrara completo, para solicitar el dictamen del Consejo de Navarra.

4º.- Notificación del acuerdo a los interesados para su conocimiento y efectos”.

8.- En el trámite de audiencia doña..., en representación de..., aportó escrituras de segregación de fincas, informe técnico sobre lindes de solares en C/..., y facturas abonadas por... en el cierre de lindes, de los que se deducía la oposición a la tramitación del expediente, aunque no realizó ninguna manifestación.

9.- Por parte de este Consejo se requirió al Ayuntamiento de Etxarri Aranatz, con fecha 3 de julio de 2020, que completara el expediente, habiéndose remitido con fecha 24 de julio de 2020 la siguiente documentación.

A).- Las alegaciones de fecha 17 de junio de 2020, presentadas por la

representación letrada de don..., relativas al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Etxarri Aranatz de 21 de febrero de 2020, en las que se manifiesta lo siguiente.

Por lo que se refiere a la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.d) de la LPACAP, se cuestionan las apreciaciones del TAN, incidiendo en que existe la evidencia de la falsedad de la firma de don..., por cuanto llevaba fallecido un año en el momento de realizarse la solicitud que dio lugar al acto de alcaldía impugnado. Indica que correspondía al Ayuntamiento la depuración de la responsabilidad penal o de las personas o funcionarios públicos que hubieran incurrido en dicho error, pues obraba el certificado de defunción inscrito en el Juzgado de Paz dependiente del Ayuntamiento, así como el resto de documentos en los archivos Municipales. Y se afirma que no puede considerarse la no concurrencia de la causa de nulidad que nos ocupa por lo señalado en la Resolución del TAN, pues supone una clara inversión de la carga de la prueba que deja al recurrente en situación de indefensión al hacer descansar en él la obligación de presentar denuncia penal frente a un acto constitutivo de delito cuya responsabilidad se halla prescrita y respecto del que no contaba con los medios probatorios oportunos.

Se invoca también la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho de la letra e) del apartado 1º del artículo 47 de la LPACAP, por cuanto el expediente se tramitó sin la debida audiencia ni información; trámite esencial para los afectados en una modificación de esta naturaleza y alcance.

Finalmente, advierte de la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho de la letra f) del apartado 1º del artículo 47 de la LPACAP. Apunta su concurrencia dado que el resultado de la modificación catastral operada por presunta infracción penal conlleva la inscripción en el Catastro y adquisición de una porción de terreno a favor de la familia..., que se ha incrementado sin tener ni guardar los requisitos legales para ello, como es un título de propiedad, identificación del mismo en el terreno y la firma real y verídica del colindante a los efectos del artículo 13 de la Ley 3/1995.

B).- “Informe de alegaciones en expediente de revisión del acto de alcaldía de 28/02/2003, por el que se insta la modificación gráfica de lindes y

superficie de las parcelas 04/134, 04/135, 04/136 y 04/142 de Etxarri Aranatz” de fecha 18 de julio de 2020, que aparecen suscritas por un letrado y en las se analizan las alegaciones reseñadas con las siguientes consideraciones jurídicas.

Por lo que se refiere a la concurrencia de las causas de nulidad invocadas por la representación letrada del señor... para proceder a la revisión de oficio se indica lo siguiente:

“2.1.- Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta (artículo 47,1.d Ley 39/2015).

La Resolución firme nº 2218, de 18 de diciembre de 2019 del Tribunal Administrativo de Navarra por la que se declara la obligación del Ayuntamiento de tramitar la solicitud formulada por el Sr..., señala que la falsedad de las firmas en la declaración de modificación exige que el recurrente la hubiese denunciado en vía penal, y que con la sentencia penal declarativa de la falsedad hubiera podido rectificarse la declaración, Hacemos nuestra la argumentación del TAN y entendemos que debe desestimarse la alegación de concurrencia de causa de nulidad de pleno derecho por considerar que el acto de Alcaldía de 28/02/2003 no ha sido constitutivo de una infracción penal.

2.2.- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 47,1.e Ley 39/2015).

En la tramitación del procedimiento objeto del presente expediente de revisión, no debía darse audiencia ni información al Sr..., ya que su firma aparecía en el escrito de modificación del Catastro, existiendo la presunción de que era la suya.

Entendemos que debe desestimarse la alegación de causa de nulidad de pleno derecho por considerar que el acto de Alcaldía de 28/02/2003 ha sido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por no haber dado audiencia ni información al Sr...

2.3.- Los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, y que uno de los firmantes había fallecido en el momento de la firma, entendemos que no ha podido existir consentimiento del titular catastral, y que ello podría llevar a entender que el resultado de la modificación catastral conlleva una inscripción, sin título de propiedad, y por lo tanto que la adquisición como facultad de una porción de terreno de su finca a favor de la parcela de...

Entendemos que esta alegación debe ser estimada”.

El informe concluye con la proposición al Pleno del Ayuntamiento de Etxarri Aranatz de estimar la tercera alegación de don..., que se complete el expediente remitido con la propuesta de resolución de estimación de la solicitud presentada por el reclamante para la revisión de oficio de acto de Alcaldía de 28/02/2003, por la causa del artículo 47.1 f) de la LPACAP; y remisión de la propuesta a la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra para que se formule de nuevo ante el Consejo de Navarra la correspondiente solicitud de dictamen.

C).- Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Etxarri Aranatz de 23 de julio de 2020, en el que se determina:

“1.- Aprobar el informe jurídico elaborado por el letrado (...) y, en base a ello, desestimar las alegaciones presentadas por... y las dos primeras alegaciones presentadas por el Sr...

Se estima la tercera alegación presentada por el Sr..., en los términos establecidos en el informe jurídico de 18/07/2020.

2.- Proponer al Consejo de Navarra la estimación de la solicitud presentada por D..., para la revisión de oficio del acto de Alcaldía de 28/02/2003, por el que se insta la modificación gráfica de lindes y superficie de las parcelas y por ello de la consiguiente declaración de nulidad del citado acuerdo por ser dicho acto contrario al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esencial para su adquisición.

3.- Remitir una copia de la propuesta de la resolución a la Presidenta del Gobierno de Navarra, para su remisión al Consejo de Navarra, en cumplimiento del requerimiento formulado por aquel el día 03/07/2020”.

10.- Finalmente, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, se ha solicitado de nuevo informe a este Consejo de Navarra, en atención a lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto foral 90/2020, con la documentación requerida para completar el expediente.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen tiene por objeto el examen de la revisión de oficio solicitada por don... respecto de los actos de Alcaldía de 25 y 28 de febrero de

2003, por los que se insta la modificación gráfica de lindes y superficie de las parcelas 04/134, 04/135, 04/136 y 04/142 de Etxarri Aranatz.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo” [artículo 14.1.j)], y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 15.2).

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 106.1 de la LPACAP, a cuyo tenor “las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que además el precepto legal exige que sea favorable.

II.2ª. Marco jurídico de aplicación

Como resulta de los antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio de los Actos de la Alcaldía del Ayuntamiento de Etxarri Aranatz de 25 y 28 de febrero de 2003, solicitada por don... mediante escrito de 26 de marzo de 2019.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) 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). Esta remisión a la

legislación estatal del procedimiento administrativo común debe entenderse realizada a la LPACAP (artículo 106), debiéndose fundamentar en alguna de las causas de nulidad reguladas en el art. 47.1 de la LPACAP.

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

El artículo 106 de la LPACAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por iniciativa propia o a solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1). Asimismo, su apartado 5 dispone que “cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”.

Como señalamos en nuestros dictámenes 24/2017, 53/2017 o 47/2019 “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”.

En el presente caso, tras haberse estimado parcialmente el recurso de alzada presentado ante el TAN, por Resolución de 18 de diciembre de 2019, sobre la desestimación por silencio administrativo de la petición de revisión de oficio del acto de Alcaldía de 28 de febrero de 2003, la entidad local consultante ha acordado la incoación del procedimiento de revisión de oficio. Se ha dado audiencia a los interesados, en la que se ha presentado alegaciones por doña..., en representación de..., además de por el reclamante, elaborándose una propuesta de resolución por la Alcaldía del Ayuntamiento de Etxarri Aranatz de fecha 23 de julio de 2020, estimatoria de dicha petición. Finalmente se ha elevado a este Consejo la correspondiente solicitud de emisión del preceptivo dictamen, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra.

En atención a todo ello cabe estimar que el procedimiento de revisión de

oficio se ha tramitado correctamente, cumpliendo las exigencias establecidas por el artículo 106 de la LPACAP.

II.4ª. Procedencia de la revisión de oficio

Como en anteriores ocasiones ha recordado este Consejo de Navarra 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 potestad de revisión de oficio de los actos propios tiene carácter excepcional y requiere, por ello, una ponderación estricta del vicio considerado, lo que exige que resulte plenamente acreditado y se justifique convenientemente el supuesto de nulidad de pleno derecho en el que se ha incurrido para adoptar la resolución sometida a revisión de oficio.

En el presente caso, las causas de nulidad en las que se fundamenta el recurso por parte del recurrente se concretan en los motivos d), e) y f) del artículo 47.1 de la LPACAP; esto es, la existencia de actos que “sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta”, “los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados” y 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”.

La alegación de las causas d) y f) tiene como fundamento general la afirmación de que el acto impugnado, el acto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Etxarri Aranaz de 28 de febrero de 2003, por el se insta la modificación gráfica de lindes y superficies de las parcelas 04/134, 04/135, 04/136 y 04/142 de Etxarri Aranatz, se soportó en un documento -la solicitud de modificación de las citadas parcelas de fecha 25 de febrero de 2003- que contenía las firmas falsificadas del recurrente y el señor... Ello se entiende que, de un lado, justifica la nulidad del acto por fundamentarse en “una presunta infracción penal” -art. 47.1.d) LPACAP-; y, de otro, la adquisición de un derecho de

propiedad sobre parte de terrenos de la parcela 135 del polígono 4 por parte de un tercero sin reunir los requisitos esenciales para su adquisición -art. 47.1.f) LPACAP-.

Igualmente se afirma la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho de la letra e) del apartado 1º del artículo 47 de la LPACAP, por cuanto el expediente se tramitó sin la debida audiencia ni información, trámite esencial para los afectados en una modificación de esta naturaleza y alcance.

Para valorar la concurrencia de dichas causas respecto a la impugnación del acto de fecha 28 de febrero de 2003 hay que partir de los hechos que resultan acreditados y la regulación que es aplicable al caso.

Con carácter previo cabe recordar que, conforme a la normativa que resultaba de aplicación al acto recurrido, el artículo 16 de la Ley Foral 3/1995, de 10 de marzo, reguladora del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra (LFRFRTN), correspondía al ente Municipal para la conservación del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra, entre otras, las siguientes actuaciones:

- a) Recibir, supervisar y comprobar las variaciones, errores u omisiones que se le notifiquen.
- b) Realizar cuantas actuaciones se deriven del procedimiento de valoración.
- c) Desarrollar la actividad conducente a detectar errores, omisiones y variaciones no declaradas, tramitando de oficio las declaraciones de modificación correspondientes.
- d) Informar y notificar a los titulares, si procede, los datos contenidos en el Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra relativos a los bienes sitos en su término Municipal.
- e) Comunicar todas las actuaciones que conlleven modificación de los datos del Registro, al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.”

En virtud de la competencia reconocida en el apartado c) de este artículo 16, el Ayuntamiento de Etxarri Aranatz inició un expediente de oficio solicitando al Director de Servicio Territorial la modificación catastral de las parcelas 134, 135, 136 y 142 del polígono 4, paraje de Basokopale, lindantes con el Comunal

de Etxarri-Aranatz, adjuntando el correspondiente impreso de solicitud de modificación catastral de fecha 25 de febrero de 2003. En dicho documento aparecen reseñadas las citadas parcelas y, según se puede comprobar en las correspondientes casillas, constan las firmas manuscritas del recurrente don..., don..., don... -...-, y en casilla adjunta la del funcionario..., bajo el preimpreso “comprobados los datos consignados y la identidad del declarante”. En el apartado de observaciones se hace constar expresamente: “delimitación de las parcelas descritas con el mutuo acuerdo de la propiedad y el Ayuntamiento de Etxarri-Aranatz”.

La parte reclamante alega que ese documento no ha sido firmado por él ni por el señor..., que había fallecido hacía un año antes de su firma, lo cual implica un delito de falsedad documental de los artículos 390 a 394 del Código Penal. Sin embargo, para que ello se pueda estimar a los efectos que nos ocupan de la revisión de oficio, se requiere algo más que la mera manifestación de que dos de las firmas que figuran en el documento han sido falsificadas.

Conforme dispone el artículo 47.1.d) de la LPACAP ha de existir una infracción penal plenamente acreditada a través de la correspondiente resolución penal firme. No basta, como aquí acontece, con la alegación de que “presumiblemente” se ha cometido un hecho delictivo, sino que éste ha de estar efectivamente declarado, como se ha venido considerando por los Tribunales cuando se ha estimado la aplicación de esta causa de nulidad (STSJ de Baleares de 23 de julio de 2019, número 350). Otra cosa supondría atentar contra los principios de seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y presunción de inocencia garantizados en el artículo 24 de la Constitución Española, cuando además los motivos en los que se sustenta la revisión de oficio, según la doctrina reiterada del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), tienen carácter tasado y limitado a lo expresamente previsto, siendo su interpretación de carácter restrictivo (STS de 17 noviembre 2006, recurso de casación número 6535/2001).

A estos efectos cabe recordar que la propia resolución del TAN de fecha 18 de diciembre de 2019, que ha facultado la incoación de este expediente de revisión de oficio, ha advertido expresamente que “la falsedad de las firmas en

la declaración de modificación exige que el recurrente la hubiese denunciado en vía penal y posteriormente hubiera solicitado la rectificación al Ayuntamiento o hubiera interpuesto el recurso administrativo oportuno”, cosa que en el presente caso no ha acontecido.

Por lo que se refiere a la causa invocada del artículo 47,1.e) de la LPACAP, actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, dado que consta la solicitud de modificación catastral con la apariencia de intervención del recurrente, ya que su firma figuraba en el escrito de modificación del Catastro, y esta presunción no ha sido destruida por él, no puede advertirse, sin mayor actividad probatoria por su parte, que concorra esta causa. Cabe recordar que la tramitación realizada de oficio por parte del Ayuntamiento para llevar a cabo la delimitación catastral se produjo conforme a las facultades asignadas al Ayuntamiento por el artículo 16 de la LFRFRTN y contó con la supervisión e informe favorable de la Sección de Comunales.

Finalmente, ha de valorarse la posible concurrencia de la causa invocada del artículo 47.1.f) de la LPACAP, 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 ello, según reiterada jurisprudencia, no basta que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino que han de ser los requisitos esenciales para su adquisición y no cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque éstos sean necesarios para la adquisición del derecho.

Por ello, se habrá de discernir entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, de forma que sólo serán esenciales aquellos que constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del acto, irreconocible sin ellos, o bien, que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada.

En el caso que nos ocupa, la modificación de los límites catastrales requería del acuerdo de todos los implicados, como se desprende del propio impreso de solicitud que dio lugar al acto impugnado. Dicho acuerdo entre los

implicados no parece que resultara posible toda vez que en la fecha en la que se produjo la solicitud don... había fallecido ya, según se deriva del certificado de defunción aportado al expediente. Ello supone que el consentimiento que aparece recogido en el impreso de solicitud de la modificación catastral, sea por no corresponder al difunto, sea por no ajustarse a ese momento temporal, no existió como tal. En consecuencia, nos encontramos ante la carencia de un elemento necesario para la modificación de los límites de las parcelas 134, 135, 136 y 142 del polígono 4 del Catastro de Etxarri Aranatz, que ha supuesto una mayor atribución de cabida a favor de la familia del señor..., y que no se ha ajustado al ordenamiento jurídico para la incoación de la modificación catastral objeto del recurso de nulidad. Este hecho no se puede obviar, aun cuando la sección segunda del TAN, en su resolución de 18 de diciembre de 2019, haya señalado que “la declaración de modificación catastral inicial aportada por el Ayuntamiento junto con el expediente tiene apariencia de legalidad”.

Siendo ello así, cabe apreciar la concurrencia de un “acto expreso contrario al ordenamiento jurídico” del que se ha derivado la adquisición de “facultades o derechos” cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición, como en este caso sería la necesidad de un consentimiento que no pudo concurrir por parte del señor... al hallarse en esa fecha difunto.

En atención a todo ello, este Consejo considera que procede admitir la causa de nulidad del artículo 47.1.f) de la LPACAP respecto del Acto de Alcaldía del Ayuntamiento de Etxarri Aranatz de 28 de febrero de 2003, por el que se insta la modificación gráfica de lindes y superficies de las parcelas 04/134, 04/135, 04/136 y 04/142 de Etxarri Aranatz, debiéndose informar favorablemente la petición de revisión de oficio instada por la representación letrada de don...

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la petición de revisión de oficio del Acto de Alcaldía de 28 de febrero de 2003, que dio lugar a la modificación gráfica de lindes y superficies de las parcelas 04/134, 04/135, 04/136 y 04/142 de Etxarri Aranatz, debe ser estimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.