Expediente: 35/2021 **Objeto:** Revisión de oficio de acuerdo municipal del Ayuntamiento de…, de 1 de septiembre de 1986, sobre cesión de bien municipal. **Dictamen:** 37/2021 de 19 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 19 de noviembre de 2021,

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 don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad de los asistentes 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 30 de septiembre de 2021, 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, solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo sobre expediente de revisión de oficio por motivos de nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de… con fecha de 1 de septiembre de 1986, solicitado por ese Ayuntamiento.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de... 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.- Mediante escrito de fecha de 15 de julio de 1986, el Director de Obras Públicas del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, dirigió un escrito al Ayuntamiento de... en el que manifestaba la necesidad que existía de construir un reemisor de T.V. en el término municipal de..., solicitando a tal fin "la licencia de obras necesaria para la realización de dichas obras, así como la cesión de los terrenos necesarios, aproximadamente 15x25 mts."

Segundo.- El Pleno del Ayuntamiento de..., en sesión celebrada el día 1 de septiembre de 1986 acordó "acceder a lo solicitado, salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero".

Tercero.- Según se señala en el expediente de investigación de oficio respecto de la instalación de antenas y ocupación de la parcela comunal 405 del polígono 3 de..., iniciado por resolución de la Alcaldía de ese Ayuntamiento de 2 de mayo de 2019, la construcción de la caseta autorizada con fecha de 1 de agosto *(sic)* de 1986 "se corresponde con la referencia catastral 3-405-G, una construcción que conforme a la cédula parcelaria correspondiente cuenta con 375 m2, lo cual no concuerda con la superficie de lo realmente construido (que serían 57, 30 y 34 metros cuadrados aproximadamente en dos construcciones)". Por otra parte, se indica en la misma resolución que "… viene percibiendo ingresos procedentes de diferentes compañías de telecomunicaciones por el aprovechamiento proveniente de las antenas instaladas en la parcela comunal 405 del polígono 3 de...".

Por lo que ahora interesa, consta en este expediente un informe de arquitecto donde se señala con relación a las infraestructuras existentes en la parcela, que no consta la tramitación de la autorización según el procedimiento establecido en el artículo 117 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, si bien la actividad puede considerarse como autorizable, y que tampoco consta la concesión de la Autorización de Afecciones Ambientales de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

Consta, asimismo en el expediente, el informe emitido por "…" (…) en el que se indica sobre el Centro de Telecomunicaciones de Peralta existente en …, lo siguiente:

> "De principios del año 1986 datan los primeros datos que se tienen en relación a dicho centro, en primer lugar, en enero de dicho año se aprueba por parte del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones el proyecto para la instalación de la línea eléctrica al remisor de TV. Posteriormente, a mitades de dicho año y con la intención de mejorar la recepción de la señal de televisión en la localidad de Peralta, se pone en marcha el proyecto de construcción de una caseta y una torre, para ello se realizan los siguientes pasos:
>
> - Solicitud de autorización al Ayuntamiento de... (14-07-1986).
> - Cesión de terrenos y licencia de obra por parte del Ayuntamiento de... (1-09-1986).
> - Acuerdo del Gobierno de Navarra para la construcción de la Caseta y obras auxiliares (22-05-1987).
> - Acuerdo del Parlamento para publicar el acuerdo del Gobierno de Navarra (8-08-1987).
> - Licitación y posterior adjudicación de las obras por parte del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones (22-07-1987).
>
> En septiembre del año 1987 y mediante Resolución del Director General de Economía se adscriben los bienes que constituyen las infraestructuras y los equipamientos de telecomunicaciones de la Comunidad Foral de Navarra a la sociedad pública "…" para la implantación, gestión y explotación de dichos bienes.
>
> En el año 2001, y con el motivo de la puesta en marcha de comunicaciones para servicios de Emergencias del Gobierno de Navarra (la llamada Red TETRA), se hacen necesarios la instalación de nuevas torres en distintos centros de telecomunicaciones, uno de ellos el Centro de Peralta. Por Resolución 2723/2001, de 25 de julio, del Director General de Transportes y Telecomunicaciones, se aprueba la encomienda a … para ejecución de los trabajos de construcción de

torre en 5 centros, reformas de casetas en 2 y la instalación de un grupo electrógeno en otro.

En el año 2004 y con motivo de la puesta en marcha en los próximos años del Plan de Infraestructuras de Telecomunicaciones de Banda Ancha y el paso a la Televisión Digital Terrestre para la sustitución de la Tecnología Analógica, así como la próxima puesta en marcha de los Canales de Televisión Autonómica, se hace necesaria la ampliación de la caseta existente, montando una nueva a su lado en los terrenos cedidos por el ayuntamiento. Dicha obra se ejecutó entre los años 2004 y 2005."

Como consecuencia de ello, sigue el informe de …, los servicios que se prestan en el Centro y que corresponden al Gobierno de Navarra: Difusión Digital Terrestre, para la emisión de canales nacionales públicos y privados; Servicio Tetra, sistema de Radio Digital para emergencias del Gobierno de Navarra (Policía Foral, Bomberos, Ambulacias, 122, Guardas Forestales, Conservación de Carreteras, etc.); Servicio de Banda Ancha, para acceso a internet; y Servicios de Transporte y Radioenlaces del Gobierno de Navarra para acceder a la zona sur del territorio. Además se prestan servicios por terceros (emisoras de radio, operadores de telecomunicaciones y …).

Señala a continuación el informe los gastos realizados en la parcela por inversiones (362.215,56 €), así como la diferencia anual entre los gastos operativos y los ingresos de clientes (-4.755,86 € en 2014, -1.195,71 en 2015, 9.941,94 en 2016, 7.907,31 en 2017 y 2.728,62 en 2018).

Obran en el mismo expediente de investigación el informe del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local de 24 de junio de 2019 en el que se señala que "solo están sometidas a autorización de afecciones ambientales las instalaciones de telecomunicaciones construidas a partir del año 2005… no… los centros emisores y/o antenas existentes anteriormente".

Finalmente, previo informe jurídico de la Secretaría municipal, por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de... de 18 de junio de 2000, se resolvió

el expediente de investigación iniciado, concluyéndose “la ocupación contraria a derecho de la citada parcela por parte de …; la ejecución de sucesivas instalaciones en dicha parcela comunal sin solicitud de autorización previa a este ayuntamiento ni expediente de ocupación comunal tramitado al efecto, y cobro de cánones a diferentes empresas de telecomunicaciones por instalaciones en dicha parcela comunal, no percibiendo el Ayuntamiento de... ingreso alguno por ningún concepto desde la ejecución de la primera instalación en 1986 por parte de la Administración de la Comunidad Foral”. Asimismo se acordó proceder a la “regularización de la situación existente… intentando primeramente una solución convenida… orientándose las actuaciones procedentes a la legalización de la ocupación comunal de las actuales instalaciones mediante el oportuno expediente tramitado al efecto, la indemnización procedente al Ayuntamiento de..., y el cobro periódico de un canon por el Ayuntamiento consecuencia de la ocupación del terreno comunal”.

Cuarto.- Por resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de... de 15 de marzo de 2021, se solicitó de la secretaría municipal informe jurídico sobre la posible nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal de 1 de septiembre de 1986.

Quinto.- La secretaria del Ayuntamiento de... emitió su informe con fecha de 15 de marzo de 2021, considerando que el acuerdo de 1 de septiembre de 1986 se adoptó prescindiendo del procedimiento legalmente establecido al efecto (Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo de Comunales), concurriendo la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Sexto.- De conformidad con lo señalado en el referido informe jurídico, por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de... de 25 de marzo de 2021 se inició expediente de revisión de oficio del acuerdo municipal de 1 de septiembre de 1986, relativo a la cesión de terreno comunal al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, se requirió de la Secretaría Municipal informe jurídico sobre la nulidad de

pleno derecho del acuerdo cuya revisión se pretendía y se notificó el acuerdo a los interesados, publicándose asimismo en el Boletín Oficial de Navarra de 28 de abril de 2021.

Séptimo.- El informe elaborado con fecha de 20 de mayo de 2021 por la secretaria del Ayuntamiento de... parte del hecho de que en la parcela comunal 405 del polígono 3 de..., “se ha procedido durante más de 30 años a la instalación de varias antenas de telecomunicaciones sin que conste autorización alguna por parte del Ayuntamiento”, siendo ello responsabilidad del “Negociado de Telecomunicaciones del Gobierno de Navarra (actualmente, la sociedad pública …)”. Según ese mismo informe “la autorización de 1 de agosto *(sic)* de 1986, no establece condicionado alguno, límite de ocupación y/o cesión del terreno, cláusula de reversión, ni usos autorizables a excepción de la colocación de las instalaciones necesarias para la mejora de la recepción de señal de televisión en la localidad de Peralta, ni canon por ocupación y/o cesión de terrenos comunales”. La cédula parcelaria actual del emplazamiento “indica que la superficie cedida… se corresponde con la referencia catastral 3-405-G, con una superficie de 375 metros cuadrados, en la cual constan dos construcciones: una caseta con una superficie de 34,10 m2 que data desde 1987… y otra caseta cuya superficie es de 57,30 m2 que data del año 2005”. Se establece como titular de la misma -sigue el informe- “al comunal del Ayuntamiento de..., y a la Comunidad Foral de Navarra”, si bien según se comprueba en la propia cédula parcelaria unida al expediente, figura como propietaria de las unidades urbanas la Comunidad Foral de Navarra del Ayuntamiento, y como propietario de las subparcelas rústicas el comunal del Ayuntamiento de....

Continúa señalando el mismo informe que se desprende del expediente de investigación tramitado que “no existe cesión de comunal legalmente tramitada a favor de …; que paulatinamente se ha ampliado la estación CT Peralta para otros usos no previstos inicialmente; y por último, que las actuaciones realizadas en dicho CT no disponen de estudio de afecciones ambientales”.

Alude el informe a la resolución del expediente de investigación por medio de acuerdo municipal de 18 de junio de 2020, en el que se determinó la “ocupación contraria a derecho de la citada parcela por parte de …; la ejecución de sucesivas instalaciones en dicha parcela comunal sin solicitud de autorización previa a este ayuntamiento ni expediente de ocupación comunal tramitado a tal efecto, y el cobro de cánones a diferentes empresas de telecomunicaciones por instalaciones en dicha parcela comunal, no percibiendo el Ayuntamiento de... ingreso alguno”, acordándose, asimismo, “proceder a la regularización de la situación existente… intentando primeramente una solución convenida entre la Administración de la Comunidad Foral y el Ayuntamiento de..., orientándose las actuaciones procedentes a la legalización de la ocupación comunal de las actuales instalaciones mediante el oportuno expediente tramitado al efecto, la indemnización procedente al Ayuntamiento de..., y el cobro periódico de un canon por el Ayuntamiento consecuencia de la cesión del terreno comunal”. Comunicado todo ello, según se indica, a … y al Gobierno de Navarra, no se recibió por el Ayuntamiento otra respuesta que la de que “el asunto está en consulta de los servicios jurídicos”.

Se refiere el informe en su fundamentación jurídica a lo dispuesto en su día por el artículo 6 de la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Comunales, y al procedimiento previsto para la desafectación y cesión de tales bienes, indicando que la jurisprudencia ha considerado nula la cesión gratuita de bienes comunales sin su previa desafectación. Señala que en el presente caso, no ha existido procedimiento tramitado a tal efecto, debiendo entenderse que los bienes en cuestión han conservado su naturaleza comunal y que son inalienables, razón por la cual debe considerarse que el acuerdo municipal de 1 de septiembre de 1986 es nulo de pleno derecho en virtud de lo establecido por el artículo 47.1.e) de la LPACAP.

Terminaba el informe señalando que procedía la concesión del correspondiente trámite de audiencia.

Octavo.- Mediante escrito de 3 de junio de 2021, por parte del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital del Gobierno de Navarra, se formularon alegaciones en las que se señaló:

En primer lugar, que para la adopción del acuerdo municipal de 1 de agosto *(sic)* de 1986 no se prescindió total y absolutamente del procedimiento establecido al efecto, y que sí que se adoptó el acuerdo de cesión por el órgano competente (Pleno), aprobándose la construcción del centro reemisor por acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de mayo de 1987. Por tanto, considera que, si bien no se realizó exposición pública de la desafectación del comunal, no se prescindió total y absolutamente del procedimiento, puesto que la cesión la realizó el Pleno del Ayuntamiento, de manera formal y con plena autonomía.

Señala, además, que han transcurrido 35 años desde que se produjera la cesión, sin que el Ayuntamiento de... mostrara desacuerdo alguno. Los servicios que se prestan por parte de … son de difusión digital, el servicio tetra (emergencias de Policía, Bomberos, Ambulancias, 122, etc.), servicio de banda ancha y servicios de transporte y radioenlaces del Gobierno de Navarra. Además se prestan servicios por terceros (emisoras de radio, operadores de telecomunicaciones y …), en virtud de lo establecido por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. Considera que la anulación de la cesión es un acto contrario a la buena fe y a los derechos de los particulares, dado los servicios que se prestan desde el centro, no tratándose de nuevos usos, sino de la inevitable evolución de los mismos, ocupándose el mismo terreno cedido en su día (15x25 metros). Se trata a su juicio, del uso del suelo comunal para la prestación de servicios de interés general (telecomunicaciones) y no de un tráfico jurídico privado que suponga un beneficio económico, bastando ver las exiguas cifras de explotación para comprobarlo.

Noveno.- Por parte de la Secretaría del Ayuntamiento se elevó al Pleno del Ayuntamiento la correspondiente propuesta de resolución en la que se informaron las alegaciones presentadas que, a su juicio debían ser desestimadas, ya que, por una parte, se prescindió total y absolutamente del

procedimiento de un modo determinante. Por otra, se consideraba que el conocimiento de la ocupación contraria a derecho del terreno comunal deriva del expediente de investigación tramitado por el Ayuntamiento, de forma tal que la situación de hecho era desconocida por este hasta el año 2020, sin que se notificara al Ayuntamiento ninguna de las actuaciones realizadas. Se alude, finalmente, a los intentos de regularización de la situación realizados por el Ayuntamiento a través del acuerdo municipal de 14 de julio de 2020 y mediante diversos correos electrónicos, sin que se obtuviera respuesta alguna.

Por todo lo expuesto, la Secretaría del Ayuntamiento considera que procede elevar al Consejo de Navarra la propuesta de revisión de oficio, con traslado de expediente, para que el Consejo de Navarra emita dictamen favorable a la estimación de la solicitud y declare la nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal de 1 de septiembre de 1986.

Décimo.- Con fecha 23 de julio de 2021 el Pleno del Ayuntamiento de... adoptó, conforme a la propuesta de la Secretaría Municipal, el acuerdo de desestimación de las alegaciones formuladas en el expediente, con solicitud de dictamen al Consejo de Navarra y suspensión del plazo para resolver durante el tiempo que medie entre la solicitud del dictamen y la recepción del mismo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de..., 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 del Pleno de dicho Ayuntamiento de 1 de septiembre de 1986, por concurrir el supuesto establecido en el artículo 47.1.e) de la LPACAP, por haberse prescindido totalmente en su dictado del procedimiento legalmente establecido al efecto.

La petición de dictamen se basa 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 (en adelante, 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..., es evidente que el dictamen del Consejo de Navarra resulta preceptivo.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Tratándose de un asunto relativo a bienes de las entidades locales, es menester recordar que dicha materia 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.

La regulación sustantiva de aplicación al asunto considerado es la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN), desarrollada en este punto por el Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra. En efecto, el artículo 99.1 de la LFALN dispone que los bienes de las entidades locales de Navarra se rigen por lo establecido en esta Ley Foral y sus disposiciones reglamentarias; por las restantes normas del Derecho Administrativo Foral de Navarra; por las Ordenanzas de la respectiva entidad; y en su defecto, por las normas del Derecho Privado Foral, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 40 de la LORAFNA.

Por otra parte, tratándose de una relación entre administraciones, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto por los artículos 58 y siguientes de la LFALN y 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

Por otro lado, respecto a la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la 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 el acuerdo de iniciación del procedimiento, las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia, así como informe de la Secretaría Municipal y el Acuerdo del Pleno municipal de 23 de julio de 2021 en el que se decide aprobar la propuesta de resolución formulada por la secretaria, remitir el acuerdo a la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra a fin de solicitar el dictamen del Consejo de Navarra, y notificar a los interesados el acuerdo. La instrucción del procedimiento de revisión de oficio ha sido tramitada correctamente.

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. No obstante, a este procedimiento le es de aplicación la posibilidad de suspensión del transcurso del plazo máximo legal previsto en el artículo 22.1. d) de la propia LPACAP.

En el presente caso, el acuerdo municipal de 23 de julio de 2021 ha dispuesto la suspensión del plazo para resolver hasta tanto se reciba el dictamen del Consejo de Navarra, razón por la cual no cabe considerar que se haya producido la caducidad del procedimiento.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Debemos señalar que nos encontramos ante un expediente de revisión de oficio de un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de... adoptado el día 1 de septiembre de 1986; esto es, hace ahora más de 35 años, y ante un acuerdo en virtud del cual se produjo una cesión de suelo entre dos administraciones públicas, Ayuntamiento de... y Comunidad Foral de Navarra, para el ejercicio de unas competencias propias de esta última relativas a las telecomunicaciones.

Sostiene el Ayuntamiento de... que tal acuerdo del año 1986 es nulo de pleno derecho por cuanto que se habría producido la cesión de un bien comunal sin su previa desafectación y sin seguirse el procedimiento previsto para ello en la entonces vigente Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Bienes Comunales, razón por la cual se habría producido el vicio de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la LPACAP.

La Administración de la Comunidad Foral, por su parte, considera que si bien no se produjo esa previa desafectación del bien objeto de la transmisión, el acuerdo de cesión se adoptó por el órgano competente para ello (Pleno del Ayuntamiento), aprobándose la construcción de las obras del centro reemisor por acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de mayo de

1987, de forma tal que no puede decirse que se prescindiera total y absolutamente del procedimiento establecido.

Como ha señalado este Consejo 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.

Se aduce, en primer lugar, que la revisión que se pretende excede de los límites del artículo 110 de la LPACAP, dado el tiempo transcurrido desde la adopción del acuerdo de 1 de septiembre de 1986 y porque la anulación de la cesión para la instalación de un centro de telecomunicaciones resulta contraria a la buena fe y a los derechos de los particulares que se verían afectados.

El mencionado artículo 110 de la LPACAP dispone que "*las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes*".

Este artículo viene a poner freno a la potestad administrativa de revisión de oficio, a través de la imposición de unos límites, que tratan de armonizar, por un lado, las exigencias de los principios de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y, de otro, el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. Todo ello lo describe muy bien la Sentencia del Tribunal Supremo (Contencioso Administrativo) de 11 de enero de 2017 (Recurso número 1934/2014):

> "El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor

esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio (art. 102 de la Ley 30/1992).

La declaración de nulidad queda limitada a los supuestos particularmente graves y evidentes, al permitir que el ejercicio de la acción tendente a revisar actos que se han presumido validos durante un largo periodo de tiempo por sus destinatarios pueda producirse fuera de los plazos ordinarios de impugnación que el ordenamiento establece. Tal y como han señalado las Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2001, 27 de diciembre de 2006 y 18 de diciembre de 2007 «el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho y perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia».

Partiendo de que la revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho se puede realizar en cualquier momento y, por tanto, se trata de una acción imprescriptible, hay que tener en cuenta que el art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre establece una cláusula de cierre que limita la posibilidad de revisión en supuestos excepcionales, al disponer que «las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».

En definitiva, si de un lado en el artículo 102 de la ley se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio sin sujeción a plazo (en cualquier momento), en el artículo 106 se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias excepcionales que en él se prevén, limitándose la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto que incurre en un vicio de especial gravedad ponderando las circunstancias de todo orden concurrentes y los bienes jurídicos en juego. Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto

> margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el trafico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores.
>
> Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS nº 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige «dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u "otras circunstancias"); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes».
>
> Es por ello que la jurisprudencia ha sostenido que «la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares" (STS de 17 de enero de 2006). Y también hemos señalado que este límite opera tan solo cuando "el ejercicio de la facultad de revisión que pretende hacer valer la parte actora se presenta contrario a la buena fe y como tal no merece ser acogida la postura de quien consciente y voluntariamente difiere de forma tan exagerada las posibilidades de reacción que siempre tuvo a su disposición, estando prevista la aplicabilidad de dicho artículo 106 precisamente como adecuado complemento para evitar que la ausencia de un plazo para instar la nulidad pueda ser torticeramente utilizada en actuación contraria a la buena fe», tal y como señala la STS de 1 de julio de 2008 (rec. 2191/2005).”

En el caso que nos ocupa, concurre efectivamente la circunstancia de un largo tiempo transcurrido desde que se dictó el acto administrativo que ahora se pretende revisar. Es, ciertamente, mucho el tiempo transcurrido, ya que han pasado ya en este momento más de treinta y cinco años desde la adopción del acuerdo municipal de 1 de septiembre de 1986. Durante ese largo periodo de tiempo hasta el ejercicio de la acción revisora, la Administración municipal ha mantenido una actitud pasiva y complaciente con la situación anómala que ahora pretende revisar. El vicio estaba en el propio origen del acuerdo del año 1986 y la Administración municipal no ha hecho nada (pudiendo hacerlo), hasta el momento del expediente de

investigación incoado en 2019 por subvertir la situación o corregirla. Incluso tras la tramitación de este último expediente, lo que ha pretendido a través del acuerdo de 18 de junio de 2020 es regularizar la situación existente, intentando una solución convenida mediante la legalización de la ocupación comunal, la indemnización al Ayuntamiento y el cobro de un canon. Únicamente tras el silencio o la pasividad de la Administración de la Comunidad Foral ha optado por la tramitación del expediente de revisión de oficio que ahora nos ocupa que, desde ese punto de vista, adquiere un carácter simplemente coyuntural o de oportunidad. En otras palabras, más parece un medio para conseguir aquello que se deseaba conforme al acuerdo de 18 de junio de 2020 o un intento de conseguir alterar las condiciones de lo acordado el 1 de septiembre de 1986, que una respuesta ante un acto nulo de pleno derecho. Porque, al margen de si se tramitó adecuadamente el expediente de desafectación del bien comunal en cuestión antes de proceder a su cesión a la Administración de la Comunidad Foral, lo cierto es que el acuerdo de cesión gratuita se adoptó por el Pleno del Ayuntamiento, de manera libre y voluntaria y contó asimismo con la conformidad de la Administración Foral, manifestada por el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y, según se indica en las alegaciones del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital de 3 de junio de 2021, y en el propio informe emitido por … obrante en el expediente de investigación tramitado, con el acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de mayo de 1987, aprobatorio de las obras a realizar.

El pretender ahora declarar nulo ese acuerdo municipal de 1 de septiembre de 1986 por la Administración municipal bien podría significar, aparte de una contradicción con la actividad anterior mantenida por el Ayuntamiento, el quebrantamiento de la confianza legítima creada no sólo en la propia Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sino en los restantes usuarios de las instalaciones levantadas en la parcela.

Por todo ello, considera este Consejo que en el caso presente el ejercicio de la revisión de oficio resulta, además, de muy tardía en el tiempo, contraria a la equidad, a la buena fe y al derecho de los particulares. Como hemos adelantado, se trata de modificar, obteniendo un beneficio económico

que para nada se incorporó al acuerdo del año 1986, las condiciones de la cesión y ello resulta en el caso presente contrario a la equidad, ya que modifica sustancialmente las condiciones de aquella cesión que se consideró gratuita. Por otro lado, una actuación guiada por la buena fe hubiera exigido una reacción anterior en el tiempo, ya que no es de recibo sostener que nada se supo acerca de la colocación de nuevas instalaciones de telecomunicaciones hasta la tramitación del expediente de investigación que, por otra parte concluyó con la pretensión de la modificación de las condiciones de la cesión.

En definitiva, no parece que se esté utilizando el expediente de revisión de oficio para la depuración de un acto administrativo nulo, sino para la regularización y control de unas instalaciones que han sido realizadas sobre un espacio cedido a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a ciencia y paciencia del Ayuntamiento de....

Esto no significa que ese Ayuntamiento no pueda instar la regularización o la legalización de las instalaciones existentes en la parcela, o incluso tratar de modificar las condiciones de la cesión, pero ello no puede realizarse a través del expediente de revisión de oficio de actos nulos.

Desde otro punto de vista, y si bien no resulta necesario el examen de la concurrencia de la causa de nulidad invocada, debe señalarse que dadas las circunstancias, no se aprecia la existencia de una falta total y absoluta de procedimiento cuando consta la adopción por el Pleno del Ayuntamiento de acuerdo de cesión de la parcela a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; cuando se trata de una cesión administrativa entre dos administraciones para el cumplimiento de fines de interés público (artículo 25 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra), pues nos encontramos, en definitiva, ante una relación interadministrativa de cooperación regida por lo dispuesto en los artículos 58 y siguientes de la LFALN y por los artículos 47 y siguientes de la LRJSP; y, cuando se produjo por parte del Gobierno de Navarra el acuerdo de aprobación del proyecto de la instalación autorizada, lo que hubiera permitido, incluso, su expropiación sin previa desafectación de ningún tipo, tal y como se señala, entre otras, en

la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1994 (recurso 2852/1992).

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa desfavorablemente la revisión de oficio instada por el Ayuntamiento de... del acuerdo plenario de 1 de septiembre de 1986.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.