

Expediente: 34/2010

Objeto: Revisión de oficio de condición establecida en resolución sobre autorización de obras en carretera.

Dictamen: 34/2010, de 2 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 2 de junio de 2010,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El 7 de mayo de 2010 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la condición establecida en el punto 1º, apartado 1, párrafo decimocuarto de la parte dispositiva de la Resolución 327/2007, de 23 de marzo, del Director General de Obras Públicas, instada por ...

Se acompaña el expediente tramitado por el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, incluyendo propuesta de resolución, así como la Orden Foral 32/2010, de 27 de abril, de la Consejera de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, acordando solicitar dictamen preceptivo de ese Consejo, suspender el plazo para la resolución

durante la petición de informe hasta su emisión y notificar la Orden Foral a los interesados.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Primero.- Mediante acta de inspección de 10 de agosto de 2006 se constató que ..., había realizado obras de nueva pavimentación en camino, en zona de dominio público, en la margen izquierda de la carretera NA-700, en el p. k. 2,730, así como la colocación de señales de ordenación, sin contar con la autorización pertinente del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones. Tales actuaciones se realizaron para acceder a sus instalaciones existentes en el polígono industrial de Orcoyen.

Segundo.- El Servicio de Conservación del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, mediante escrito de 16 de agosto de 2006, tras constatar los anteriores hechos y expresar el grave peligro que representa para la seguridad vial dicha conexión, señaló que para que dicha conexión se produzca la glorieta partida debe convertirse en glorieta cerrada, que es la solución que se considera adecuada desde el punto de vista de la seguridad vial. A tal fin, indicó que debería redactarse un proyecto contemplando la situación del nuevo acceso a las instalaciones de ... y también la adecuación de toda la zona disponiendo en ese tramo una glorieta cerrada. El gasto correspondiente a la redacción del proyecto, ejecución de las obras y mantenimiento de la iluminación y zonas verdes de la glorieta será a cargo de ...

En relación con el anterior, con fecha 15 de septiembre de 2006, ..., presentó escrito manifestando que “dado que es de interés para nosotros mantener el acceso realizado, damos la conformidad para llevar a cabo dicha actuación”.

El Servicio de Conservación, en escrito de 16 de octubre de 2006, requirió a ..., para que presentase el nuevo proyecto, indicando que “el gasto correspondiente a la adaptación del acceso a sus instalaciones al proyecto que se les ha entregado, ejecución de las obras de la glorieta cerrada y del

acceso y acondicionamiento de la iluminación y zonas verdes de la glorieta cerrada será a cargo de ...”.

Tercero.- Tras el cruce de diversos escritos entre el citado Departamento y dicha empresa sobre la tramitación del nuevo proyecto y su ejecución, ..., solicitó con fecha 16 de marzo de 2007 autorización para realizar las obras de la glorieta y los accesos a la empresa.

Por Resolución 327/2007, de 23 de marzo, del Director General de Obras Públicas, se autorizó a ..., para llevar a cabo la ejecución de los proyectos de “Acondicionamiento y mejora de la intersección de la NA-700, con salida al polígono de Agustinos en Orcoyen” y “Nuevo Ramal de Acceso desde ... a la glorieta de Orcoyen”, en la carretera NA-700, Pamplona-Estella por Etxauri, p. k. 2,73, conforme a los proyectos presentados, expediente AOP 2007/54. A decir de su parte expositiva, solicitada por ..., la citada autorización y previo informe del Servicio de Conservación, “comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 11/1986, de 10 de octubre, de Defensa de las Carreteras de Navarra y demás disposiciones aplicables, procede la concesión de la autorización solicitada con las condiciones allí establecidas”. Y en el párrafo decimocuarto del punto 1º, apartado 1, de su parte dispositiva se establece la condición siguiente: “Los gastos correspondientes a la ejecución de las obras, mantenimiento del colector de recogida de las aguas pluviales a instalar en la acera, los de la iluminación y de las zonas verdes de la glorieta cerrada serán a cargo del promotor”.

Ni dicha resolución ni esta condición fueron recurridas por ...

Las obras fueron ejecutadas y costeadas por ..., suscribiéndose acta de recepción de las obras el 17 de octubre de 2008.

Cuarto.- Don ..., en representación de la sociedad mercantil ..., mediante escrito de 28 de noviembre de 2008, solicitó del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones el reintegro de la totalidad de los gastos soportados por la ejecución de las obras definidas en los proyectos elaborados por el Servicio de Conservación titulados

“Acondicionamiento y mejora de la intersección de la NA-700, con salida al polígono de Agustinos en Orcoyen” y “Nuevo Ramal de Acceso desde ... a la glorieta de Orcoyen”, cuya suma total asciende a 313.172,42 euros. En este escrito se manifiesta que no es de aplicación la Ley Foral 5/2007, de Carreteras de Navarra, sino la Ley Foral 11/1986 y que, de acuerdo con ésta y con los Decretos Forales 269/1986 y 154/1999, la sociedad ha soportado el coste y ejecución de unas obras que legalmente le corresponde asumir al Departamento y, por tanto, habiendo éste recibido provisionalmente su titularidad, ahora dicho Servicio debe llevar a cabo cuantas actuaciones resulten pertinentes para compensar plenamente los gastos por ellas soportados por tales conceptos.

El Servicio de Conservación, en informe de 5 de junio de 2009, manifestó que había de estarse a la condición determinada en la Resolución 327/2007, del Director General de Obras Públicas, a la que no se había formulado objeción por la empresa.

Quinto.- Don ..., en representación de la sociedad mercantil ..., mediante escrito de 21 de septiembre de 2009, solicitó del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones que acuerde declarar la nulidad de pleno derecho de la condición establecida en el punto 1º, apartado 1, párrafo decimocuarto de la parte dispositiva de la Resolución 327/2007, de 23 de marzo, del Director General de Obras Públicas y, subsidiariamente, revocar y dejar sin efecto dicha condición.

En este escrito se alude a la citada condición, indicando que no fue recurrida, y a la petición de reintegro de gastos formulada, señalando que esta solicitud tenía fundamento en la consideración objetiva de sistema general que la nueva rotonda tiene, por lo que no tratándose de un sistema viario local integrado en el ámbito de actuación que desarrolla ..., ni estando adscrito a dicho ámbito de suelo urbanizable como sistema general, se trata de la ejecución de una infraestructura perteneciente a la red de carreteras de Navarra, con incidencia supramunicipal, debiendo ser asumida por el titular de la competencia para llevar a cabo dicha ejecución y su posterior conservación, que es el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones.

Asimismo, respecto de las razones contenidas en la negativa del Servicio de Conservación para asumir los costes señala lo siguiente: tal negativa se funda básicamente en la falta de impugnación de la condición que establecía la asunción por ella del coste pero no en su improcedencia legal; de acuerdo con el artículo 100 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en lo sucesivo, LFOTU), la contribución económica a la conexión a un sistema general existente exige que tal previsión esté expresamente prevista en el planeamiento general lo que no ocurre en el presente caso, y ello porque no se trataría de una mera conexión ni de un reforzamiento de sus características previas, sino de una infraestructura nueva y diferente de la antigua rotonda partida, sin que, por otra parte, la mejora o adecuación de los accesos con que contaba precisasen de una obra de tal magnitud. A su decir, la imposición de dicha condición de costear las obras incurre en dos supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC): de un lado, dicha condición se estableció en contra de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico urbanístico generando una ilícita liberación de asunción de costes a favor del propio Departamento [artículo 62.1.f)]; y, de otro, se prescindió totalmente de los trámites que legalmente deberían haber procedido en su caso a la imposición del repetido deber, como es la inclusión en el planeamiento general de cuantas previsiones y determinaciones resultasen procedentes en orden a establecer la obligación a cargo del Sector S7 "San Macario" [art. 62.1.e)]. Finalmente, alude al artículo 105 de la LRJ-PAC sobre la revocación de los actos administrativos.

Sexto.- Por Resolución 132/2010, de 3 de febrero, del Director General de Obras Públicas, se decidió iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la condición establecida en el punto 1º, apartado 1, párrafo decimocuarto de la parte dispositiva de la Resolución 327/2007, de 23 de marzo, del Director General de Obras Públicas, instada por ...

Esta resolución fue notificada a ...

Séptimo.- El Servicio de Conservación, en informe de 1 de marzo de 2010, narra los hechos relativos a la ejecución de las referidas obras, señalando que, ya en su escrito de 16 de agosto de 2006 se indicaba a ..., que eran a su cargo los gastos correspondientes a la redacción del proyecto, ejecución de obras y mantenimiento de la iluminación y zonas verdes de la glorieta cerrada, tratándose de una actuación no prevista en el “II Plan Director de Carreteras 2002-2009” que podía desarrollarse a costa de la sociedad, manifestando ésta en su escrito de 15 de septiembre de 2006 que “dado que es de interés para nosotros mantener el acceso realizado damos la conformidad para llevar a cabo dicha actuación” lo que suponía no plantear ninguna objeción respecto de la asunción de los costes por dicha empresa. Criterio de asunción de costes que se reitera en el escrito dirigido por este Servicio a la citada empresa el 16 de octubre de 2006. Tras otras comunicaciones, la empresa solicitó la autorización para la realización de las obras, que le fue concedida por la Resolución 327/2007, de 23 de marzo, del Director General de Obras Públicas, que establece que los gastos correspondientes serán a cargo del promotor. Por tanto, en ningún momento se manifestó por la citada empresa ninguna objeción a la asunción de los gastos ni interpuso recurso contra la citada resolución. A ello añade la cita del artículo 100 de la LFOTU. Por todo ello, dicho Servicio se ratifica en lo establecido en los escritos dirigidos a ..., así como en la indicada condición.

Octavo.- La propuesta de resolución, formulada por la instructora con fecha 22 de marzo de 2010, considera ajustada a Derecho la condición establecida en el punto 1º, apartado 1, párrafo decimocuarto de la parte dispositiva de la Resolución 327/2007, de 23 de marzo, del Director General de Obras Públicas, por lo que no procede declarar la nulidad de pleno derecho de la misma.

En ella, tras narrar los antecedentes de hecho, se indica que la solicitud de revisión de oficio se interpone un año después de la suscripción del acta de recepción de las obras autorizadas, considerando, a partir de la ley 17 del Fuero Nuevo de Navarra y de la jurisprudencia, que con tal petición la sociedad ha vulnerado el principio de buena fe, que impide ir en contra de los actos propios y que prohíbe a las partes contradecir en vía de

recurso sus propios actos anteriores, voluntarios, eficaces y con trascendencia jurídica, lo que permitiría inadmitir la pretensión revisora ahora suscitada; añadiendo que así lo contempla el artículo 106 de la LRJ-PAC.

Respecto de las dos causas de nulidad alegadas por la citada empresa, previa referencia al informe del Servicio de Conservación y con transcripción del artículo 100 de la LFOTU, recuerda que: «En este caso, se autorizó a la construcción de un acceso desde la carretera a sus instalaciones, pero debido al aumento de tráfico que iba a generarse, se le requirió para hacer las obras necesarias de ampliación y refuerzo (conversión de rotonda partida a rotonda cerrada y adecuación del antiguo acceso a finca agrícola a uno apropiado para el acceso a sus instalaciones que generaría más tráfico importante, tanto de vehículos ligeros como de pesados) del sistema general (la carretera NA-700), dado que con la actuación pretendida se generaba un peligro para la seguridad vial. Los costes serían a cargo del promotor, en este caso, ..., toda vez que si no se realizaba el acceso, la rotonda partida no iba a modificarse por el momento, tanto por la falta de disponibilidad presupuestaria, como porque dicha actuación no estaba prevista (...) en el “II Plan Director de Carreteras 2002-2009”».

Asimismo, señala que la causa del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 se refiere a la carencia de condiciones relevantes o inexcusables, a una infracción cualificada, cuando el acto esté soportado en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para el nacimiento mismo de la situación o derecho. Y en el presente caso, no se han adquirido facultades o derechos, ni por la Administración ni por el interesado en contra del ordenamiento jurídico, por lo que no concurre tal causa.

En cuanto al segundo supuesto de nulidad alegado, indica que la solicitud que da lugar a la resolución que se pretende anular se enmarca en la facultad de ordenación de accesos a carreteras. La Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de Defensa de las Carreteras, aplicable al caso, y de forma más completa la actual Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra, reconocen dicha facultad de ordenación, a través de la técnica de

autorización; señalando que la actuación autorizada no tiene su origen en la insuficiencia preexistente en la carretera, sino en las necesidades nuevas derivadas de la implantación de las instalaciones de la citada empresa. Y en la modificación del Sector 7, San Macario, de Orkoien, en tramitación, se prevé que “para el desarrollo del área el sector ha asumido la ejecución del acceso (rotonda desdoblada, etc.) según proyecto del Servicio de Caminos del Gobierno de Navarra. En el convenio se establecen las compensaciones económicas de la cesión del aprovechamiento a favor del Ayuntamiento de Orkoien, contemplando los gastos asumidos”. En el presente caso, la concesión de la autorización se realizó de conformidad con los artículos 12 a 14 de la Ley Foral 11/1986, por lo que tampoco concurre el supuesto de nulidad del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta somete a dictamen de este Consejo el expediente de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la condición establecida en el punto 1º, apartado 1, párrafo decimocuarto de la parte dispositiva de la Resolución 327/2007, de 23 de marzo, del Director General de Obras Públicas, iniciado a solicitud de ...

De acuerdo con los artículos 16.1.i) de la LFCN, 102.1 de la LRJ-PAC y 53.3 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto tiene carácter preceptivo, exigiéndose, además, que sea favorable.

II.2ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

El artículo 102 de la LRJ-PAC 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). Asimismo, su apartado 5 dispone que si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender desestimada la misma por silencio administrativo, si transcurren

tres meses desde el inicio sin dictarse resolución; lo que, amén de entenderse sin perjuicio de la facultad prevista en el artículo 42.5 de la propia LRJ-PAC, no releva a la Administración de su obligación de resolver sin vinculación alguna al sentido del silencio [artículo 43.4.b) LRJ-PAC].

En el presente caso, la iniciación del procedimiento ha sido a instancia de la empresa afectada por el acto cuya nulidad parcial pretende, tratándose del ejercicio de una acción de nulidad por la interesada.

La tramitación del procedimiento ha de estimarse correcta, ya que, instada la revisión de oficio de un acto nulo por la empresa beneficiaria y afectada por el mismo, se acordó por la Administración la incoación del procedimiento correspondiente, en el que, tras un informe técnico y otro jurídico, se ha elevado a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, proponiendo la desestimación de la declaración de nulidad de la condición por considerar que no incurre en las causas de nulidad de las letras e) y f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC alegadas por la empresa.

II.3ª. Improcedencia de la revisión de oficio

El artículo 102.1 de la LRJ-PAC refiere la revisión de actos nulos a los actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley.

En el presente caso el procedimiento de revisión de oficio se relaciona con la Resolución 327/2007, de 23 de marzo, del Director General de Obras Públicas, por la que se autorizó a ..., para llevar a cabo la ejecución de los proyectos de “Acondicionamiento y mejora de la intersección de la NA-700, con salida al polígono de Agustinos en Orcoyen” y “Nuevo Ramal de Acceso desde ... a la glorieta de Orcoyen”, en la carretera NA-700, Pamplona-Estella por Etxauri, p. k. 2,73, conforme a los proyectos presentados; si bien la pretensión de declaración de nulidad de pleno derecho únicamente se dirige frente a un extremo de ella: la condición establecida en el punto 1º, apartado 1, párrafo decimocuarto de su parte dispositiva, a cuyo tenor “los gastos correspondientes a la ejecución de las obras, mantenimiento del colector de

recogida de las aguas pluviales a instalar en la acera, los de la iluminación y de las zonas verdes de la glorieta cerrada serán a cargo del promotor”.

La sociedad, que ha instado este procedimiento, alega como vicios de nulidad que dicha condición se estableció en contra de lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico generando así una ilícita liberación de la asunción de costes a favor del propio Departamento [artículo 62.1.f) LRJ-PAC]; y se prescindió total y absolutamente de los trámites que legalmente deberían en su caso haber procedido a la imposición de tal deber como es la inclusión en el planeamiento general de las previsiones y determinaciones procedentes para establecer dicha obligación con cargo al sector de acuerdo con el artículo 100 de la LFOTU [artículo 62.1.e) LRJ-PAC].

En cambio, la propuesta de resolución se opone a dicha pretensión de nulidad por considerar que se ejercita en contra del principio de buena fe y los actos propios y que no concurren tales supuestos de nulidad. El primero de los alegados, porque no hay infracción cualificada ni carencia de requisitos esenciales, sin que se adquieran derechos o facultades por la Administración o el interesado; y el segundo, ya que es de aplicación la legislación de carreteras, habiéndose cumplido el procedimiento establecido para las autorizaciones, recordando, además, la posible asunción del coste de las obras de ampliación y refuerzo de acuerdo con el artículo 100 de la LFOTU, así como la aceptación de las ejecutadas y la ponderación del coste asumido en la modificación urbanística del sector que está en trámite.

Expuestas ambas posiciones, son precisas dos consideraciones preliminares antes de entrar en el fondo del asunto. De un lado, nuestro análisis ha de ceñirse estrictamente al limitado marco de la revisión de oficio y de la nulidad de pleno derecho; y, de otro, el principio de congruencia y el carácter extraordinario de este procedimiento imponen que la ponderación de la procedencia de la revisión de oficio haya de ajustarse a los términos en que se ha ejercido la acción de nulidad por la sociedad interesada.

Como ha recordado este Consejo en numerosas ocasiones (por ejemplo, dictámenes 23/2008, 6/2006, 41/2002 y 6/2001), la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez

de los actos y se reserva a aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo, por tanto, 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.

La LRJ-PAC sanciona con la nulidad “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición” [artículo 62.1.f)]. Para la concurrencia de esta concreta causa de nulidad, aducida en este caso, no basta la infracción del ordenamiento, sino que, además, es precisa la carencia de los requisitos esenciales para la adquisición de las facultades o derechos. Como ya declaramos en nuestro dictamen 57/2005, de 1 de diciembre, en cuanto a la consideración de qué elementos han de ser calificados de esenciales o no para la posible aplicabilidad del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, 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.

En el presente caso no concurre este supuesto de nulidad, ya que, de un lado, la condición a la que se refiere la nulidad de pleno derecho no constituye un acto por el que se adquieran por la interesada derechos o facultades en contra del ordenamiento jurídico, pues dispone la obligación

de costear las obras en una carretera que han sido autorizadas a su solicitud y luego recepcionadas por la Administración; y, de otro, porque la “ilícita liberación de la asunción de costes a favor del Departamento”, aducida por la empresa, no integra esta causa, ya que no basta la infracción de la legalidad, sino que se requiere la falta de un requisito determinante o sustancial para el nacimiento del derecho, que ni se alega ni se aprecia, pues se trata de una condición accesorio a una autorización de obras solicitada por la propia empresa que ha instado el presente procedimiento de revisión de oficio.

La segunda causa de nulidad alegada por la sociedad se funda en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC por entender que se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido. Como ha señalado reiteradamente este Consejo, esta causa de nulidad se refiere cabalmente a aquellos actos en los que en su dictado se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, o a aquellos en los que aún existiendo algunos trámites el procedimiento carece de un requisito esencial inexcusable.

En el presente caso, como se ha reseñado en los antecedentes, la propia Resolución 327/2007, de 23 de marzo, del Director General de Obras Públicas, en la que se incluye la condición cuya nulidad se postula, se dicta de acuerdo con la Ley 11/1986, de defensa de las carreteras de Navarra y demás disposiciones aplicables, por lo que a esta normativa sectorial de carreteras ha de acudir para ponderar la concurrencia o no de esta causa alegada .

La Ley Foral 11/1986 determina el régimen de autorizaciones para la realización de obras en las zonas de protección de las carreteras (artículos 12 a 14), que se otorgarán por el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones de acuerdo con dicha Ley Foral y sin perjuicio de las competencias urbanísticas de las entidades locales (artículo 12), debiendo acompañarse a la solicitud de autorización el proyecto técnico que defina la obra o acto a autorizar en la carretera afectada (artículo 14.1), y siendo posible la fijación de condiciones, pues está prevista la cesación de eficacia, sin indemnización, de la autorización “si se incumplieren por los

interesados las condiciones en ellas señaladas” (último párrafo del artículo 14.1).

Por otra parte, la legislación de carreteras contempla la financiación de las carreteras por los particulares y las autorizaciones de acceso a ellas. En el ámbito estatal se ha previsto y prevé la financiación de las carreteras estatales con aportaciones de los particulares (artículo 23.1 de la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras; y hoy artículo 13.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras), regulándose la colaboración de los particulares, de suerte que “los particulares podrán contribuir económicamente a la construcción o mejora de las carreteras estatales con aportaciones en dinero o mediante cesiones gratuitas de terrenos” (artículo 52.1 del Reglamento General de Carreteras aprobado por Real Decreto 1073/1977, de 8 de febrero; y hoy artículo 46.1 del Reglamento General de Carreteras aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre). Asimismo, dentro del uso y defensa de las carreteras, se regula la limitación y establecimiento de accesos a las carreteras estatales, previéndose que “cuando los accesos no previstos se soliciten por los propietarios o usufructuarios de una propiedad colindante, o por otros directamente interesados, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo podrá convenir con éstos la aportación económica procedente en cada caso, siempre que el acceso sea de interés público o exista imposibilidad de otro tipo de acceso” (artículo 28 Ley 25/1988), requiriendo la apertura de conexiones y accesos no previstos en el proyecto de construcción de la carretera la autorización de la Dirección General de Carreteras (artículo 104.1 Reglamento General de Carreteras de 1994). En desarrollo de esta normativa, la Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1997 aprobó el régimen jurídico y las condiciones técnicas para el otorgamiento y modificación de las autorizaciones de accesos, vías de servicio y construcción de instalaciones de servicio en las carreteras gestionadas por la Administración General del Estado.

Ello se recoge ahora en el ámbito foral por la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra, que prevé la financiación de las actuaciones en carreteras mediante el procedimiento de colaboración con los particulares [artículos 25.1.c) y 26] y regula el régimen de los accesos

que precisa la autorización del Departamento competente en materia de carreteras (artículos 53 a 57).

A la vista de ello, tampoco concurre esta causa de nulidad -que se contrae exclusivamente a una condición sin cuestionarse la legalidad de la autorización en la que aquella se integra-, pues la resolución autorizando la realización de las obras en la carretera por la citada sociedad siguió el procedimiento establecido en la Ley Foral 11/1986 para las autorizaciones de obras en las zonas de protección de las carreteras, que resulta apropiado para autorizar la conexión o accesos a una carretera, fijando, a la vista de las circunstancias concurrentes, la obligación del promotor de hacerse cargo de los gastos correspondientes, por lo que esta condición no puede considerarse incurso en tal causa de nulidad de pleno derecho.

No obsta a ello la alegada falta de inclusión en el planeamiento general de las previsiones y determinaciones procedentes para establecer dicha obligación con cargo al sector de acuerdo con el artículo 100 de la LFOTU, ya que la propia sociedad no acudió a la legislación urbanística para llevar a cabo la ejecución de tales obras, sin perjuicio de que los informes obrantes en el expediente aludan, además, a la aplicación del criterio fijado en dicho precepto por identidad de razón y parangón con el presente supuesto. En fin, según indica la disposición adicional cuarta de la propia Ley Foral 11/1986, “la aprobación de Planes de Ordenación Urbana no limitará las facultades que corresponden al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones para el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con las previsiones del Plan de Carreteras y según lo establecido en la presente Ley Foral”.

En consecuencia, consideramos que en el presente caso no concurre ninguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho alegados por la referida empresa, pues no se advierte la ausencia de requisitos esenciales para la obtención de la condición a que se refiere la nulidad, ni tal condición de la autorización sobre el costeamiento de las obras por el promotor se ha adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento administrativo.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la declaración de nulidad, en procedimiento de revisión de oficio, de la condición establecida en el punto 1º, apartado 1, párrafo decimocuarto de la parte dispositiva de la Resolución 327/2007, de 23 de marzo, del Director General de Obras Públicas, instada por ...

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.