

**Expediente:** 49/2017

**Objeto:** Revisión de oficio de los convenios y anexos posteriores suscritos por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra con propietarios de parcelas para la ejecución de la Ciudad Deportiva de Estella-Lizarra.

**Dictamen:** 2/2018, de 5 de febrero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 5 de febrero de 2018,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, y don José Luis Goñi Sein, Consejera y Consejero,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

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 11 de diciembre de 2017, 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 de los convenios, y en su caso anexos posteriores, suscritos por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra con los propietarios de las parcelas catastrales 103, 191, 406, 408, 409, 410 y 411, del polígono 4 del catastro de Estella-Lizarra, en el paraje de Oncineda, para la ejecución de la ciudad deportiva de Estella-Lizarra, solicitado por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra 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.-** En el año 2006, el Ayuntamiento de Estella-Lizarra formalizó con los propietarios de las parcelas catastrales 103, 191, 406, 408, 409, 410 y 411 del polígono 4 del Catastro de Estella-Lizarra, en el paraje de Oncineda, afectadas por el Plan Especial para la construcción de la Ciudad Deportiva de Estella-Lizarra, una serie de convenios denominados “Convenio Urbanístico de Expropiación forzosa, Acta de ocupación, Mutuo acuerdo sobre justiprecio y Pago”.

**Segundo.-** Durante 2007 y 2008, una vez anulado el Plan Especial, se suscribieron con algunos de esos propietarios unos anexos a los citados convenios, para completar, que no sustituir, lo convenido anteriormente.

**Tercero.-** Transcurridos los plazos previstos en el convenio sin que el Ayuntamiento hubiese procedido a la entrega de los aprovechamientos urbanísticos en los términos convenidos, los propietarios de las parcelas 407 y 495 instaron el expediente de determinación de justiprecio, conforme a lo recogido en el convenio, pretensiones que fueron refrendadas por sendas sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 8 de marzo y 25 de octubre de 2017.

**Cuarto.-** Con relación al resto de parcelas incluidas en el expediente (103, 191, 406, 408, 409, 410 y 411 del polígono 4 del Catastro de Estella-Lizarra, el Ayuntamiento de Estella-Lizarra, mediante Resoluciones de alcaldía números 44-U, 45-U, 46-U, 47-U, 48-U y 49-U de 28 de abril de 2017, incoó expedientes de desistimiento de expropiación de los terrenos incluidos en el paraje de Oncineda, correspondientes a dichas parcelas. Las Resoluciones se notificaron a los interesados a efectos de alegaciones. El expediente se encontraba en el mes de agosto de 2017 pendiente de aprobación por el Pleno del Ayuntamiento.

**Quinto.**- Con fecha 24 de agosto de 2017, don..., en el ejercicio de la acción pública reconocida por el artículo 9 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ante los perjuicios que del cumplimiento de los convenios pudiera derivarse para el interés público, y con base en lo dispuesto en el artículo 106.1 y la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), solicita la revisión de oficio de los convenios suscritos con relación a las parcelas 103, 191, 406, 408, 409, 410 y 411 del polígono 4 del Catastro de Estella-Lizarra. Alega, ante todo, la vigencia de los convenios suscritos, pues considera que las sentencias dictadas en relación con las parcelas 407 y 495 en ningún momento cuestionan su validez. A ello añade que concurren las causas de nulidad señaladas en los apartados b) y e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), normativa de aplicación en el momento de la firma de los convenios. Y ello porque considera, en primer lugar, que todos los convenios, así como sus anexos, fueron dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en tanto que no consta en el expediente ningún acuerdo ni trámite previo o posterior de aprobación o ratificación del contenido de los convenios; y, en segundo lugar, porque fueron aprobados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, toda vez que las competencias en materia de expropiación corresponden al Pleno, y la Alcaldía carecía de competencia para adoptar acuerdo alguno al respecto.

**Sexto.**- Con fecha 28 de agosto de 2017, emite informe la Secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarra advirtiendo de la admisibilidad de la solicitud de revisión de oficio presentada a la vista de la posible concurrencia de los requisitos que para ello exige el artículo 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En relación con la primera de las causas de nulidad (falta total y absoluta de procedimiento) alegada por el solicitante, la Secretaría realiza las siguientes puntualizaciones:

“Tanto la denominación de los convenios y sus anexos «CONVENIO URBANÍSTICO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA, ACTA DE OCUPACIÓN, MUTO ACUERDO SOBRE JUSTIPRECIO Y PAGO», como la naturaleza jurídica finalizadora del procedimiento que resulta de lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas debieran llevar a la conclusión de que estos documentos implicaban la terminación convencional de un procedimiento expropiatorio iniciado conforme a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa y demás normativa de aplicación, toda vez que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ya ha manifestado reiteradamente que los convenios expropiatorios son actos administrativos que ponen fin al expediente de expropiación.

Ello no obstante, lo cierto es que no se tramitó y que el señalado en los antecedentes de los convenios suscritos en 2006, iniciado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 4 de mayo de 2006, fue el único acuerdo dictado en el expediente expropiatorio, que por tanto no fue aprobado definitivamente; sobre el que no recayó la declaración de urgencia solicitada, y que decayó al dictarse la Sentencia anulatoria del Plan Especial.

Resulta además del expediente que el Área de Actuación 1 UE1 a que se refiere el acuerdo citado no se corresponde en absoluto con el Sistema General Deportivo al que se refieren los convenios suscritos sobre las parcelas afectadas por el expediente, prueba inequívoca de lo cual es que el ámbito del expediente iniciado era de una superficie de 18.589,40 m<sup>2</sup>, frente a los más de 100.000 m<sup>2</sup> afectados por los convenios, que incluyen muchas parcelas que no figuran en la relación inicial de bienes y derechos.

(...) No obran tampoco en el expediente las actuaciones que para la fijación del justiprecio son exigibles al amparo de la legislación vigente, como es el caso del Reglamento de Expropiación Forzosa, que exige en el aspecto económico-financiero la propuesta de la jefatura del servicio encargado de la expropiación en la que se concrete el acuerdo a que se ha llegado con el propietario, el informe de los servicios técnicos correspondientes en relación con el valor del bien, o la fiscalización del gasto por la intervención, previamente al acuerdo del órgano competente según la Administración Pública expropiante.

Y si nos acogemos a la naturaleza de los convenios como urbanísticos, en principio de gestión, en ningún caso se siguió el trámite previsto para su aprobación en los artículos 23 y siguientes de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y Urbanismo”.

Y en relación con la segunda causa alegada (órgano manifiestamente incompetente), la Secretaría hace las siguientes consideraciones:

(...) “lo cierto es que en materia de expropiaciones, y según dispone el artículo 3.4 del Reglamento de Expropiación Forzosa, la competencia para dictar actos en el procedimiento expropiatorio frente a los que quepa interponer recursos corresponde al Pleno, por lo que la aprobación de los convenios expropiatorios compete a este órgano, por más que su firma sea una atribución de la alcaldía en el ejercicio de las competencias que le confiere la Ley 7/1995, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En el caso de las actuaciones de adquisición de terrenos en Oncinada, el Pleno delegó en la Junta de Gobierno Local del M.I. Ayuntamiento de Estella-Lizarra el ejercicio de las competencias que al mismo correspondiesen para la adquisición de los terrenos [acuerdo de fecha 7 de abril de 2005 (BOLETIN OFICIAL de Navarra número 59, de 18 de mayo de 2005)], pero tampoco consta la existencia de acuerdos adoptados en este órgano para la aprobación de ninguno de los convenios”.

En consecuencia, al ejercer en este caso la Junta de Gobierno competencias propias de Pleno que le han sido delegadas por este órgano, las actuaciones de alcaldía en el expediente que no sean en ejecución de acuerdos de la Junta pudieran incurrir en vicio de nulidad por falta de competencia, de manera que en este caso tampoco se aprecia la falta manifiesta de fundamento de la solicitud de revisión de oficio”.

Teniendo en cuenta, por tanto, que los motivos de nulidad alegados no carecen de fundamento en los términos de lo establecido por el artículo 106 de la LPACAP, la Secretaría del Ayuntamiento concluye proponiendo la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio de los convenios y anexos posteriores, así como la suspensión del plazo para resolver el expediente de desistimiento incoado por Resoluciones de alcaldía, números 44-U, 45-U, 46-U, 47-U, 48-U y 49-U de 28 de abril de 2017, con notificación a los interesados, en tanto se pronuncie el Consejo de Navarra sobre la procedencia o no de la revisión de oficio.

**Séptimo.-** A la vista del referido Informe, y del dictamen emitido por la Comisión Informativa de Urbanismo de fecha 30 de agosto de 2017, el Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra adoptó, con fecha 6 de septiembre de

2017, el siguiente acuerdo: 1º.- Admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio presentada por don...; 2º.- Remitir el acuerdo, junto con la copia del expediente administrativo obrante en el Ayuntamiento, al Consejo de Navarra para la emisión del dictamen preceptivo; 3º.- Suspender el plazo para resolver el expediente de desistimiento incoado por Resoluciones de Alcaldía números 44-U, 45-U, 46-U, 47-U, 48-U, y 49-U de 28 de abril de 2017, hasta que se resuelva la solicitud de revisión de oficio, notificando dicha suspensión a los interesados en él; 4º.- Dar traslado del acuerdo al Área de Urbanismo y a la Secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, procediendo a su incorporación al expediente de su razón.

**Octavo.-** El acuerdo adoptado fue trasladado a los interesados para que en el plazo de diez días naturales presentaran las alegaciones que estimasen oportunas, advirtiéndolo, a la vez, que, *“al tratarse de un procedimiento en el que resulta preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, una vez finalizada la instrucción –con carácter previo a la propuesta de resolución y a la remisión del expediente para su dictamen-, se conferirá en su caso trámite de audiencia para nuevas alegaciones a la vista del expediente completo”*.

**Noveno.-** En el plazo conferido al efecto, se han presentado las siguientes alegaciones:

1. Con fecha 29 de septiembre de 2017, deduce escrito de alegaciones doña... en nombre propio y en su calidad de heredera de don... (fallecido) en relación con la parcela 408 del polígono 4 del Catastro. En su escrito, aduce falta de legitimación del solicitante para instar la revisión de oficio, al no ser los convenios cuya nulidad insta de naturaleza administrativa, sino de adquisición de unos terrenos por parte del Ayuntamiento para ejecutar unas obras. Señala, en segundo lugar, que el convenio se firmó en el contexto del acuerdo expropiatorio adoptado en pleno municipal de 18 de enero de 2006, y que la relación de bienes y derechos a

ocupar y la solicitud de declaración de urgencia fue acordada en Junta de Gobierno de 4 de mayo de 2006, aunque matiza que el expediente expropiatorio ordinario no llegó a tramitarse en toda su amplitud, sino que iniciado el mismo, hubo acuerdo de adquisición amistosa de las fincas que, conforme al artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, son resolutive de expropiación. Asimismo, subraya que la alcaldesa es competente para la firma del convenio y su anexo, puesto que cuando se firmó el convenio el 17 de febrero de 2006 y el anexo el 15 de junio de 2007 estaban vigentes el artículo 21 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local que facultaba al Alcalde para la adquisición de bienes y derechos cuando su valor no supere el 10 por cien de los recursos ordinarios del presupuesto ni de los tres millones de euros, y el artículo 107 de la Ley Foral de la Administración Pública, que limitaba cuantitativamente su competencia al cincuenta por ciento del límite aplicable a la contratación directa, así como el artículo 73.2,c) de la Ley Foral de Contratos de la Administración, el cual, si bien no regula la contratación directa, establece un límite de 600.000 euros para el procedimiento negociado sin publicidad. En el caso concreto del convenio suscrito por la suscribiente se estableció un precio total para los 4.410,32 m<sup>2</sup> de 193.789,45 euros (por error se habla de “m<sup>2</sup>”), lo que está por debajo del 50 por cien del límite de contratación negociada que establece la Ley Foral de Contratos de la Administración Foral. Critica, por último, que once años después de haberse iniciado la expropiación, de haberse formalizado la ocupación de la finca y no haber percibido ninguna contraprestación, se encuentre con nuevos expedientes de carácter confrontativo, que no hacen sino enquistar el problema.

2. Con fecha 2 de octubre de 2017 tuvo entrada en el Ayuntamiento de Estella-Lizarra escrito de don..., don... y don..., propietarios de las parcelas 103, 191, 406, 409, 410 y 411 del polígono 4 del Catastro de Estella-Lizarra, en el que exponen que no han tenido conocimiento del contenido de la solicitud de revisión de oficio ni de los informes emitidos al respecto por parte de los servicios

municipales, por lo que carecen de elementos de juicio suficientes para articular la debida defensa de sus derechos e intereses legítimos. En consecuencia, solicitan que, una vez finalizada la instrucción y con carácter previo a la propuesta de resolución, se les facilite copia íntegra del expediente completo y del contenido de todos los dictámenes –los de trámite y el preceptivo del Consejo de Navarra- y se les confiera un nuevo periodo de audiencia.

3. El día 4 de octubre de 2017, la entidad mercantil “...” (...), propietaria de las parcelas catastrales 409 y 410 por título de dación en pago por parte de..., presentó, a través de...i, escrito de alegaciones en el que manifiesta que el convenio suscrito por..., en cuya posición jurídica se subroga, *“especificaba con claridad en su cláusula octava que si el documento de aprobación provisional del PGOU de Estella no quedaban, a juicio de la parte expropiada, suficientemente recogidos los términos del presente convenio, o no resultan de su satisfacción, o se da el caso de que transcurridos 4 años desde el convenio no se hubiera producido la aprobación definitiva, o que una vez aprobado definitivamente no se hubieran aprobado definitivamente el proyecto o proyectos de reparcelación en que se concrete u materialice lo convenido, podrán los propietarios solicitar del Ayuntamiento de Estella el inicio de expediente de justiprecio, que se llevará a cabo una vez transcurridos seis meses desde dicha solicitud”*. Entiende que se trata de un convenio de carácter urbanístico que debe cumplirse en sus propios términos, estando, por tanto, el Ayuntamiento obligado a aprobar los correspondientes instrumentos de ejecución, o, de lo contrario, a proceder a la indemnización por el perjuicio causado.
4. El día 5 de octubre de 2017 tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Estella-Lizarrza escrito de alegaciones presentado por don... en su propio nombre y en representación de doña..., doña... en su propio nombre, y doña... en representación de... y..., éste último a su vez en propio nombre y en representación de don..., doña..., don..., doña..., don... y doña..., ésta igualmente, en



su nombre y en representación de doña... y doña..., propietarios de la parcela catastral número 411. Alegan indefensión al no haberseles dado traslado de la solicitud de revisión de oficio presentado, ni de los informes emitidos por la Secretaría Municipal. Y sin perjuicio de la posibilidad de formular más adelante alegaciones al expediente una vez que se les dé traslado con carácter previo a la propuesta de resolución, aducen, además, la improcedencia de la incoación del expediente por los siguientes motivos: primero, la competencia de la Alcaldía tenía su fundamento en la ejecución de instrumentos urbanísticos aprobados por el Pleno, actos de la Junta de Gobierno local y el artículo 21.1.p) de la Ley 7/1985; segundo, las causas de nulidad han de interpretarse restrictivamente, en particular en los supuestos de revisión de oficio; tercero, el mantenimiento duradero y constante del convenio conlleva la improcedencia de la revisión; cuarto, son de aplicación los límites del artículo 106 de la LRJ-PAC y, en consecuencia, dado el tiempo transcurrido, la revisión resulta contraria a la equidad, buena fe y derecho de los particulares; quinto, es de aplicación el principio según el cual “no puede ser escuchado aquel que alegue su propio error o torpeza”; sexto, pretender la revisión de los convenios pero, simultáneamente, aplicar y ejecutar un planteamiento que prevé la adquisición de las parcelas gratuitamente con traslado de aprovechamiento supondría un claro fraude de ley y abuso de derecho por el Ayuntamiento.

5. Con fecha 10 de octubre de 2017, presenta escrito de alegaciones don..., propietario de la parcela catastral 406, aduciendo falta de información y solicitando la remisión del escrito de revisión de oficio y del informe municipal al objeto de fundamentar sus alegaciones. Ello no obstante, considera que concurren varios motivos de inadmisión de la solicitud de revisión, en concreto, las eventuales causas de nulidad imputables a la Administración, el tiempo transcurrido, los actos propios de la Administración (ocupación y adquisición de la propiedad), y fraude de ley al pretender obtener el mismo resultado revisando o anulando el convenio incumplido.

6. Con fecha 20 de octubre de 2017, don..., presenta, en representación de don... y..., sendos escritos solicitando en uno de ellos copia del expediente administrativo de Revisión de oficio de los convenios, al objeto de preparar escrito de alegaciones. No consta en el expediente que se les hubiera remitido copia de los documentos obrantes en el expediente, ni que hayan presentado escrito de alegaciones alguno.

**Décimo.-** En relación con las alegaciones formuladas por los interesados, la Secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarrá emite, con fecha 17 de noviembre de 2017, informe, en el que, después de dar respuesta a cada una de las alegaciones presentadas por los distintos interesados, concluye afirmando que concurren los supuestos de hecho manifestados en la solicitud de revisión de oficio admitida a trámite por acuerdo de Pleno de fecha 6 de septiembre de 2017, y ello por cuanto se ha podido constatar lo siguiente:

“1.- Sobre la ausencia de procedimiento seguido para la aprobación de los convenios y sus respectivos anexos:

- La naturaleza expropiatoria de los documentos suscritos, así como el carácter finalizador de los procedimientos que es predicable de los convenios administrativos al amparo tanto de la legislación sectorial como de la general contenida en el entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, impone la necesidad de que con carácter previo a su aprobación se hubiese tramitado un expediente de expropiación, tramitación que no ha tenido lugar.
- Obra en el expediente administrativo un acuerdo de Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella-Lizarrá de fecha 4 de mayo de 2006 por el que se aprobó el inicio del expediente expropiatorio sobre algunas de las parcelas afectadas por la reversión de oficio, pero ni ese acuerdo se refería a todas esas parcelas ni todas las incluidas lo estaban en su totalidad, toda vez que la superficie a expropiar alcanzaba únicamente a 18.589,40 m<sup>2</sup>, incluyendo suelos de titularidad comunal, frente a los 89.538,75 m<sup>2</sup> que ocupan las parcelas objeto de los convenios y anexos suscritos.
- El acuerdo de iniciación del expediente expropiatorio se sometió a información pública mediante su publicación en el BOLETIN

OFICIAL de Navarra nº 68 de 7 de junio, pero no fue objeto de aprobación definitiva ni recayó la declaración de urgencia a que se refiere el punto del acuerdo.

- El acuerdo de expropiación adoptado decayó con la anulación de la modificación del Plan General de Estella-Lizorra del que el Plan especial que pretendía ejecutar constituía el desarrollo.
- Algunos de los convenios se suscribieron con anterioridad incluso al acuerdo citado, sin otro soporte jurídico que el propio documento de convenio.
- Otro dato que a juicio del suscribiente indica que ni los convenios ni sus anexos fueron aprobados siguiendo el procedimiento legalmente establecido para ello es el hecho de que los informes de auditoría de la Cámara de Comptos de los años 2006, 2007 y 2008 no hacen referencia alguna a los mismos, algo que no se compadece con la trascendencia económica que de ello podía resultar ya en su momento y que lleva a pensar a que la Cámara de Comptos no era conocedora de esos expedientes, de cuyas consecuencias ningún informe de auditoría hace referencia hasta el correspondiente al ejercicio de 2014, cuando se encontraban ya en sede judicial los correspondientes a las parcelas 407 y 495.
- En consecuencia, los señalados convenios, como en su caso los anexos posteriores, adolecen desde su origen de todos los requisitos formales procedimentales que necesariamente deben cumplir de conformidad con la legislación aplicable

2.- Sobre la falta de competencia de las Alcaldesas para la aprobación de los convenios y sus respectivos anexos:

- Evidenciada la naturaleza expropiatoria de los convenios, y en consecuencia de los anexos a los mismos, y dado el carácter finalizador del procedimiento que de ellos es predicable, la normativa expropiatoria reserva al Pleno la competencia para su aprobación, sin perjuicio de que el hecho material de la firma sea una competencia de Alcaldía.
- Este criterio se refuerza a la vista del acuerdo del Pleno del M. I. Ayuntamiento de Estella-Lizorra de fecha 7 de abril de 2005-BOLETN OFICIAL de Navarra número 59, de 18 de mayo de 2005-, por el que delegó en la Junta de Gobierno Local del M. I. Ayuntamiento de Estella-Lizorra el ejercicio de las competencias que le correspondiesen para la adquisición de los terrenos.
- En todo caso, no consta que la Junta de Gobierno adoptase acuerdo alguno más allá del indicado de mayo de 2006.

- No cabe considerar que las Alcaldesas pudiesen actuar por delegación de la Junta de Gobierno Local, toda vez que ni consta tal delegación, ni ésta era posible al amparo de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en cuya virtud no se puede delegar la competencia que se ejerza por delegación.

Además de lo expuesto en cuanto a los denunciados vicios de nulidad de los convenios y sus anexos, debe tenerse en cuenta lo gravoso que su contenido ha resultado, lo que resulta incuestionable a la vista del pronunciamiento de las Resoluciones del Jurado de Expropiación de Navarra referidas a las parcelas 407 y 495, que:

- En primer lugar cuestionan el sentido de los propios convenios, que por un lado facultan a los propietarios a instar el expediente de justiprecio cuando por otro, este es un dato que se recoge expresamente en los anexos, y que por tanto viene fijado desde su firma.
- Aplican directamente la cláusula de extensión general al resto de las mejores condiciones que pudieran alcanzarse con un propietario, frente al principio de relatividad de los acuerdos que rige con carácter general en materia expropiatoria.
- Fijan un justiprecio de 108 €/m<sup>2</sup>, alcanzado con uno solo de los propietarios, justiprecio fijado con base en una valoración de parte, sin refrendo por los técnicos municipales y sin que los servicios económicos del Ayuntamiento emitiesen informe alguno ante el riesgo cierto de que con base en esa cláusula el precio pactado para 5.525,40 m<sup>2</sup> afectase a casi 90.000 m<sup>2</sup>, algo absolutamente pernicioso para el interés público del Ayuntamiento de Estella-Lizarrá, y que no solamente afectaría a la viabilidad de la Dotación Deportiva a ejecutar en Oncinada, sino a la de la propia Entidad Local.
- Aceptar un justiprecio de 108 €/m<sup>2</sup> para un propietario, mientras que para el resto la cantidad acordada de 43,94 €/m<sup>2</sup>, sin que las similares circunstancias de todos ellos justifiquen esa diferencia cuestiona a mi juicio el principio de buena administración que debiera presidir cualquier actuación pública”.

Por todo lo expuesto, la Secretaría del Ayuntamiento considera que procede elevar al Consejo de Navarra propuesta de revisión de oficio de los Convenios –y anexos posteriores- suscritos por el Ayuntamiento de Estella-

Lizarra con los propietarios de las parcelas catastrales 103, 191, 406, 408, 409, 410 y 411 del polígono 4 del Catastro de Estella-Lizarra, en el paraje de Oncinada, para la ejecución de la Ciudad Deportiva de Estella-Lizarra presentada por..., 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 de los citados documentos.

**Undécimo.-** Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra de 29 de noviembre de 2017, se dispuso, con el voto negativo del Grupo Municipal de Unión del Pueblo Navarro, lo siguiente: 1º.- Aprobar el Informe de alegaciones de fecha 17 de noviembre de 2017 emitido por la Secretaría Municipal, y de conformidad con lo en él expuesto, desestimar las alegaciones frente al acuerdo de fecha de 6 de septiembre de 2017, de incoación del expediente de revisión de oficio de los Convenios y, en su caso, los anexos posteriores; 2º.- Remitir el expediente a la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra para la correspondiente solicitud de dictamen al Consejo de Navarra; 3º.- “Notificar el presente acuerdo a los interesados, con indicación de que al tratarse de un acto de trámite, previo a la adopción de acuerdo que en su caso proceda a la vista del dictamen solicitado y, conforme a lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no cabe frente a este acuerdo la interposición de recursos”; 4º.- Dar traslado del presente acuerdo al Área de Urbanismo y a la Secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, procediendo a su incorporación al expediente de su razón.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra, 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 de los convenios suscritos por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra con los propietarios de las parcelas catastrales 103, 191, 406, 408, 409, 410 y 411, del polígono 4 del catastro de Estella-Lizarra, en el paraje de

Oncinada, para la ejecución de la ciudad deportiva de Estella-Lizarra, revisión instada con fecha 24 de agosto de 2017, por don... y admitida a trámite por el Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra de 6 de septiembre de 2017.

La petición de dictamen por parte de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 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).

En efecto, 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 *“corresponde a la Presidencia de las entidades locales de Navarra, así como a los órganos que tengan atribuida la representación de otras corporaciones, instituciones o entidades públicas, solicitar el dictamen del Consejo de Navarra en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente”* (artículo 15.2).

Para la revisión de oficio de los actos locales, tal remisión nos lleva al artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), a cuyo tenor (apartado 1) *“las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”*.

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. El marco jurídico de aplicación**

Como resulta de los antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio de los convenios suscritos por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra con los propietarios de las parcelas catastrales 103, 191, 406, 408, 409, 410 y 411, del polígono 4 del catastro de Estella-Lizarra, en el paraje de Oncineda, para la ejecución de la ciudad deportiva de Estella-Lizarra.

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 (en adelante, LORAFNA).

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 adelante, RBELN). 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 Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (en lo sucesivo, LFOTU), aplicable en su momento y que ha sido sustituido por el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Dicha LFOTU contiene una regulación específica de los convenios urbanísticos en sus artículos 140, 141 y 142 (sustituidos actualmente por los artículos 22 a 26 del Decreto Foral Legislativo 1/2017).

El artículo 140, en su apartado 1, establece que: “*La Comunidad Foral de Navarra y los Municipios comprendidos en su territorio podrán suscribir, conjunta o separadamente, convenios con personas públicas o privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos correspondientes, para su colaboración en el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística*”. Así pues, el convenio urbanístico constituye una figura objeto de regulación específica en la LFOTU, que articula la colaboración de personas públicas o privadas en el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de la nulidad de actos administrativos en materia de bienes municipales, y teniendo en cuenta que la actividad administrativa en materia de urbanismo es una función pública (artículo 4.1 LFOTU), una potestad pública que, desde la óptica local, puede encuadrarse dentro de la potestad de planificación (artículo 4.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local), la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión de oficio, la LFALN, el RBELN y la LFOTU.

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 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). 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). Asimismo, su apartado 5 dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución, permitirá entenderla desestimada por silencio administrativo; si bien es posible la suspensión del transcurso del plazo máximo legal previsto en el artículo 108 de la propia LPACAP.

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 (en adelante, ROFCN), 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 presente caso, el Ayuntamiento de Estella-Lizarra ha iniciado el procedimiento de revisión de oficio de los convenios y sus respectivos

anexos, a instancia de don..., al estimar que en la suscripción de los referidos convenios urbanísticos de expropiación concurren motivos de la nulidad de pleno derecho, tanto por ausencia de procedimiento seguido para la aprobación de los mismos, como por falta de competencia de las Alcaldesas para la aprobación de los convenios y sus respectivos anexos.

Ahora bien, este Consejo ha de llamar la atención sobre ciertas irregularidades detectadas en la tramitación del procedimiento. Por una parte, la entidad local consultante ha acordado la incoación del procedimiento correspondiente, sin haber dado debidamente audiencia a las partes interesadas.

Constan en el expediente remitido el acuerdo de iniciación del procedimiento, los escritos de alegaciones de las partes a dicho acuerdo, así como informe de la Secretaría Municipal y el Acuerdo del Pleno municipal de 29 de noviembre de 2017, en el que se decide aprobar el Informe de la Secretaría Municipal, 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. Sin embargo, no consta el debido cumplimiento de la audiencia a los interesados.

En el escrito remitido, con fecha 14 de septiembre de 2017, desde la Secretaría del Ayuntamiento de Estella-Lizarrá, se notificaba a las partes interesadas el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Lizarrá de 6 de septiembre de 2017, de incoación de expediente de Revisión de los Convenios y sus correspondientes anexos, otorgándoles un plazo de diez días naturales para presentar alegaciones al expediente, y se les advertía de que *“al tratarse de un procedimiento en el que resulta preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, una vez finalizada la instrucción –con carácter previo a la propuesta de resolución y a la remisión del expediente para su dictamen-, se conferirá en su caso trámite de audiencia para nuevas alegaciones a la vista del expediente completo”*. Es un texto verdaderamente confuso que da pie a entender que, terminada la instrucción del

procedimiento, puede haber una ulterior ocasión para las partes de formular alegaciones a la propuesta de resolución.

De hecho algunos de los propietarios afectados lo han interpretado de esta manera y, en coherencia con ello, no presentaron alegaciones, a la espera de que se terminase el procedimiento y se les diese vista del expediente completo. Es el caso, en concreto, de don..., don... y don..., propietarios de las parcelas 103, 191, 406, 409, 410 y 411 del polígono 4 del Catastro de Estella-Lizarra, quienes no presentan alegaciones y solicitan *“que, una vez finalizada la instrucción y con carácter previo a la propuesta de resolución, se les facilite copia íntegra del expediente completo y del contenido de todos los dictámenes –los de trámite y el preceptivo del Consejo de Navarra- y se nos confiera trámite de audiencia para formular las alegaciones que consideremos oportunas a la vista del expediente completo”*. Llama la atención, además, que en el Informe final de la Secretaría del Ayuntamiento de respuesta conjunta a las alegaciones presentadas, respecto del escrito presentado por estos propietarios, se indique únicamente: *“Se les ha remitido la documentación solicitada sin que a fecha de hoy hayan presentado alegaciones al expediente. Se tiene por cumplido el trámite”*. No consta, sin embargo, en el expediente que se les haya dado traslado del expediente completo, ni se les haya abierto, en su caso, como solicitaban, un nuevo plazo para las alegaciones.

Algo parecido ha podido ocurrir con los propietarios de la Parcela Catastral 191, don... y doña... En su escrito de 12 de octubre de 2017, con entrada en el Ayuntamiento de Estella-Lizarra, el 20 de octubre de 2017, solicitan *“copia del expediente administrativo completo de Revisión de oficio de los Convenios”* y sus respectivos anexos, al objeto de preparar escrito de alegaciones. En el Informe final de contestación de la Secretaría del Ayuntamiento se señala que: *“a tal efecto se les remitió copia de los documentos obrantes en el expediente sin que a fecha de hoy hayan presentado alegaciones al mismo”*. Sin embargo, únicamente consta en el expediente que, desde Negociado de Urbanismo del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, les fue remitido por correo electrónico, de fecha 20 de octubre de 2017, instancia e Informe de la Secretaría Municipal.

En suma, parece que el único trámite de audiencia que se ha otorgado a los interesados se refiere a la solicitud que da inicio al procedimiento de incoación de la revisión de oficio de los convenios y sus correspondientes anexos, y al informe de la Secretaría Municipal aprobado por el Pleno del Ayuntamiento.

No resulta acreditado que en el curso de dicho procedimiento se hubiese abierto el correspondiente período de alegaciones, a que hace referencia el escrito remitido por la Secretaría del Ayuntamiento de 14 de septiembre de 2017, a la vista del cual varios propietarios interesados anunciaron querer formular, cuando terminase la instrucción, las alegaciones correspondientes.

Si el escrito de la Secretaría de notificación de 14 de septiembre de 2017, se hubiera limitado a abrir un plazo de diez días y no se hubiera indicado en él que, tras la fase de instrucción, se abriría otro posible período para dar audiencia a las partes interesadas a que afectare, tal vez hubiera bastado para cumplir con el trámite de audiencia. Pero es evidente que, dejando abierta la posibilidad de un nuevo plazo posterior al de instrucción, se ha generado una expectativa de audiencia en las partes interesadas. De tal manera que, al no abrirse este plazo de audiencia tras la fase de instrucción, no ha sido debidamente cumplido el trámite de la audiencia, y se ha generado una posible indefensión en los propietarios que esperaban a la apertura de un nuevo plazo, tras la fase de instrucción, para formular sus alegaciones. La omisión del trámite de traslado de actuaciones a las mismas les ha privado de las correspondientes posibilidades de defensa de su derecho, por lo que el expediente no se ha tramitado adecuadamente.

Por otra parte, falta asimismo la propuesta de resolución que constituye el objeto de la consulta, pues la tramitación realizada finaliza con el acuerdo plenario de 29 de noviembre de 2017, en cuyo punto 3º se decide: *“Notificar el presente acuerdo a los interesados, con indicación de que al tratarse de un acto de trámite, previo a la adopción del acuerdo que en su caso proceda a la vista del dictamen solicitado (...) no cabe frente a este acuerdo la interposición de recursos”*. Es decir, que el Ayuntamiento se reserva la

facultad de adoptar una última decisión sobre el asunto controvertido a la vista de lo que resuelva este órgano consultivo. Dicho de otra manera, que la instrucción no ha concluido todavía, ya que se pretende adoptar la resolución final una vez que este Consejo emita el Dictamen correspondiente sobre la iniciativa puesta en marcha por el reclamante.

Pero, tal decisión no se puede compartir, porque para que la labor consultiva sea del máximo provecho debe conocerse de modo preciso la voluntad de los órganos instructores respecto de la resolución de los asuntos. No cabe elevar al Consejo de Navarra un asunto sin que la resolución que le sirve de soporte, sea definitiva. Por tanto, el Pleno del Ayuntamiento deberá adoptar, antes de someter a consulta de este órgano, el acuerdo definitivo y pleno que corresponda sobre la solicitud de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de los convenios suscritos por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra con los propietarios, suscitado por don....

Así pues, la instrucción del procedimiento de revisión de oficio ha sido incorrecta y no ha culminado, por lo que en tanto aquél no se tramite adecuadamente, este Consejo no puede entrar a pronunciarse sobre el fondo de la consulta planteada.

En consecuencia, la presente solicitud de dictamen no se ajusta a las condiciones legales y reglamentarias, por lo que procede su devolución a la Corporación consultante; lo que no impide al Ayuntamiento, previa la tramitación pertinente, la reproducción de la consulta, en la que habrán de cumplirse aquellas condiciones y atenderse al plazo legalmente fijado para resolver dicho procedimiento.

### **III. CONCLUSIÓN**

Procede la inadmisión y devolución de la consulta formulada por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra sobre revisión de oficio por supuesta causa de nulidad de pleno derecho de los convenios suscritos por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra con los propietarios de las parcelas catastrales 103, 191, 406, 408, 409, 410 y 411, del polígono 4 del catastro de Estella-Lizarra, en el paraje de Oncineta, para la ejecución de la ciudad deportiva de Estella-

Lizarra, instada por don... y admitida a trámite por el Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra de 6 de septiembre de 2017.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.