

Expediente: 16/2017

Objeto: Revisión de oficio de los convenios expropietarios y anexos suscritos por el Ayuntamiento de Estella-Lizorra con propietarios de parcelas para la ejecución de una Ciudad Deportiva en Oncinada.

Dictamen: 17/2018 de 21 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de mayo 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 3 de abril de 2018, traslada, conforme al artículo 15.2, 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-Lizorra con los propietarios de las parcelas catastrales..., del polígono... del catastro de Estella-Lizorra, en el paraje de Oncinada, para la ejecución de la ciudad deportiva de Estella-Lizorra, solicitado por el Ayuntamiento de Estella-Lizorra.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Estella-Lizorra 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... del polígono... 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... y... 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 (... del polígono... 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 pudieran 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, solicita la revisión de oficio de los convenios suscritos con relación a las parcelas... del polígono... 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... y... 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, 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, MUTUO 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 m², frente a los más de 100.000 m² 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 del 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 del 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 núms. 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, advirtiéndoles, 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... del polígono... 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 era 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 m² de 193.789,45 euros (por error se habla de “m²”), 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... del polígono... 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... y ... por título de dación en pago por parte de..., presentó, a través de..., 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-Lizarra escrito de alegaciones presentado por... 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... 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 el traslado del 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..., 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 el 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 m², incluyendo suelos de titularidad comunal, frente a los 89.538,75 m² 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-Lizarrá 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... y ...

* 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... y..., 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 €/m², 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 m² afectase a casi 90.000 m², algo absolutamente pernicioso para el interés público del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, y que no solamente afectaría a la viabilidad de la Dotación Deportiva a ejecutar en Oncineda, sino a la de la propia Entidad Local.

*Aceptar un justiprecio de 108 €/m² para un propietario, mientras que para el resto la cantidad acordada de 43,94 €/m², 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... del polígono... del Catastro de Estella-Lizarra, en el paraje de Oncineda, 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.

Décimo primero.- Con fecha 29 de noviembre de 2017 el Pleno del Ayuntamiento de Estella- Lizarra adoptó, con el voto negativo del Grupo Municipal de Unión del Pueblo Navarro, el siguiente acuerdo: 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.

Décimo segundo.- Conforme al acuerdo adoptado, se formuló ante el Consejo de Navarra, a través de la Presidencia del Gobierno de Navarra, la correspondiente solicitud de dictamen, y este órgano consultivo, en dictamen nº 2/2018, de 5 de febrero de 2018, resolvió inadmitir y devolver la consulta a la vista de la incorrecta tramitación del expediente, al no haber conferido a las personas interesadas trámite de audiencia una vez concluido el plazo de alegaciones, y por no haber adoptado el Pleno del Ayuntamiento el acuerdo pronunciándose sobre el fondo de la solicitud de revisión.

Décimo tercero.- A la vista del Dictamen emitido por el Consejo de Navarra, por Resolución de Alcaldía de 12 de febrero de 2018, se acuerda: 1º.- Impulsar la continuación del expediente de revisión de oficio de los Convenios y en su caso de los anexos posteriores, en los términos de lo dictaminado por el Consejo de Navarra; 2º.- Ordenar la incorporación al expediente administrativo de todas las actuaciones posteriores al acuerdo de 29 de noviembre de 2018; 3º.- Dar traslado a las personas interesadas de la presente Resolución confiriendo un periodo de audiencia de diez días hábiles a contar del siguiente al de la recepción de la misma, con puesta a disposición del índice de todos los documentos que obran en el expediente y acceso electrónico al contenido íntegro de la documentación que forma parte del mismo, audiencia que tiene carácter previo a la formulación de la propuesta de resolución que se remitirá al Consejo de Navarra para su dictamen preceptivo; 4º.- Notificar la Resolución a las personas interesadas, y dar traslado de la misma a los servicios informáticos municipales para facilitar el trámite ordenado, así como al Pleno en la primera sesión que se celebre.

Décimo cuarto.- En la misma fecha de Resolución de la Alcaldía, el 12 de febrero de 2018, la Cámara de Comptos de Navarra emite informe de auditoria sobre los “Convenios urbanísticos de expropiación del paraje de Oncineda (Ayuntamiento de Estella-Lizarra)”. Con relación al cumplimiento de legalidad en la tramitación y aprobación de los convenios expropiatorios y de sus anexos, el auditor responsable de la realización del informe, entiende que dicha tramitación y aprobación por el Ayuntamiento no se adecuó plenamente a la normativa aplicable, por los siguientes motivos:

“En la documentación analizada sobre los convenios y sus anexos no constan actuaciones expresas ni se adjuntan memorias o informes urbanísticos, jurídicos y económicos elaborados por los servicios técnicos municipales que sustenten la razonabilidad de las contraprestaciones recíprocas pactadas y de sus plazos de cumplimiento.

Para la formalización o suscripción de los convenios y sus anexos por la Alcaldía era preciso que, bien el Pleno o bien la Junta de Gobierno local, le autorizara expresamente para tal actuación.

No constan, como requisitos previos a su aprobación definitiva, los trámites preceptivos de información pública y de publicidad de los convenios y de sus anexos.

No consta actuación de los servicios técnicos municipales sobre la idoneidad del informe de valoración de una parcela presentado por su propietario y aceptado expresamente por el ayuntamiento. Hecho especialmente relevante dado que, en aplicación de la cláusula de salvaguarda del mejor precio que contiene todos los convenios expropiatorios, la aceptación por el ayuntamiento de dicho informe de valoración implica que, en el supuesto de abonar el justiprecio a todos los propietarios, se multiplique prácticamente por 2,5 veces el precio del metro cuadrado del terreno expropiado estimado por el ayuntamiento –de 43,94 a 108 €/m²-; esta aceptación podría suponer un mayor gasto por el justiprecio para el ayuntamiento estimado en seis millones”.

El informe contiene también las alegaciones al informe provisional presentadas por doña... y doña..., Alcaldesas del Ayuntamiento de Estella-Lizarra en las fechas en las que se firmaron los convenios y los respectivos anexos, así como la contestación de la Cámara de Comptos a dichas alegaciones.

Décimo quinto.- En el nuevo trámite de audiencia conferido a las propietarios afectados, se han presentado los siguientes escritos:

1.- Con fecha 27 de febrero de 2018, doña... en nombre propio y en su calidad de heredera de don... (fallecido) en relación con la parcela... del polígono... del Catastro, por medio del Letrado..., quien se remite al escrito de alegaciones presentado en el anterior trámite de audiencia.

2.- Con fecha 6 de marzo de 2018, don..., presenta, en representación de don... y ..., copropietarios de la parcela..., quienes hacen las siguientes consideraciones: 1.- Se trata de un expediente incompleto, porque falta la documentación relativa a la obtención de los terrenos de la zona de Oncinada, y la del desistimiento de la expropiación de los terrenos incoado por Resoluciones de Alcaldía 44-49-U de 28 de abril de 2017; 2.- La solicitud de expediente de revisión de oficio se halla viciada de nulidad por estar amparada en una norma (Ley Foral 35/2002) en aquel momento derogada 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; 3.- El solicitante carece de acción al amparar la misma en una norma derogada y no habilitarle la nueva que la sustituye; 4.- Los convenios no son autónomos o independientes, sino que derivan de un procedimiento administrativo, en el que aparecen los acuerdos plenarios referidos a la actuación municipal sobre los terrenos de Oncinada; en concreto, aparece publicado en el BON el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella, de 4 de mayo de 2006, por el que se aprueba la relación concreta e individualizada de bienes y derechos a ocupar necesariamente para la ejecución de las obras de la “Zona Deportiva Municipal de Oncinada”; 5º.- Existen sendos pronunciamientos judiciales previos del TSJ de Navarra (Sentencias de 25 de octubre de 2016 y de 8 de marzo de 2017) sobre las parcelas... y ... que fueron objeto de convenio con el Ayuntamiento en similares términos, que avalan la validez de los acuerdos y sus anexos; 6º.- La revisión que se pretende excede los límites previstos tanto en el artículo 106 de la Ley 30/1992, como del artículo 110 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3.- Con fecha 7 de marzo de 2018, don..., don... y don..., propietarios de las parcelas... del polígono... del Catastro de Estella-Lizarra, alegan que, con independencia de que el Convenio y el Anexo puedan ser nulos de pleno derecho, contienen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, elementos constitutivos de un acto o contrato de adquisición de bienes suscrito por parte de la Alcaldía en ejercicio de las atribuciones, competencias; esto es, de un contrato de permuta o, cuando menos, de compraventa, de carácter patrimonial, siendo el régimen jurídico aplicable a lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por el RD 1372/1986, de 13 de junio, y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. En este sentido señalan que:

“La suscripción del Convenio de referencia comportó la transmisión de la propiedad y de la posesión de la finca; el Ayuntamiento adquirió, por tanto, dicha propiedad y posesión; asumió cuantos gastos fueran propios de la finca expropiada; asumió, asimismo, el impuesto municipal de plusvalía derivado de la transmisión; y se estipuló la posibilidad de elevar a público el Convenio, a los efectos que resultasen oportunos o convenientes, en especial, a los intereses del Ayuntamiento -quien asumió los gastos notariales derivados de dicha elevación- como, por ejemplo, a los efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad y por tanto de la inscripción de la titularidad de las fincas expropiadas a nombre del Ayuntamiento.

Por otra parte, hemos acreditado la concurrencia de todos los elementos constitutivos bien de un contrato de permuta bien de un contrato de compraventa, de carácter patrimonial suscrito por la Alcaldía del Ayuntamiento de Estella-Lizarra en ejercicio de las atribuciones, competencias y facultades legalmente establecidas a su favor por la normativa aplicable a la sazón y dentro de los límites cuantitativos previstos por dicha normativa.

Habiéndose perfeccionado tales contratos por el consentimiento prestado por el comprador y el vendedor, y más concretamente el de compraventa, por incumplimiento de la condición suspensiva estipulada, quedando perfectamente definidos objeto y precio, tal contrato obligan al cumplimiento de lo expresamente pactado, por lo que el Ayuntamiento de Estella-Lizarra viene obligado al pago del precio estipulado a favor de quienes suscribimos.

El precio estipulado es la cantidad de 249.667,60 €, a razón de 43,94 €/m² x 3.155,84 m² de suelo (138.667,60 €) más 111.000 €, correspondientes a la valoración de la edificación y plantaciones existentes sobre la parcela.

Sin embargo, habiendo tenido conocimiento de que el Ayuntamiento de Estella-Lizarra suscribió, en fecha 5 de julio de 2007 - esto es, con anterioridad a la suscripción del Anexo con quienes firmamos el presente escrito -, un Anexo al respectivo Convenio con los siguientes propietarios de la parcela... del polígono..., parcelas situada en la misma zona que la nuestra: Don..., Doña..., Doña... y Doña... y que en dicho Anexo el precio acordado para la indemnización pasó de los 43,94 €, establecidos en anexos anteriores, a los 108 €, en virtud y por aplicación de lo establecido en la cláusula DÉCIMA del Convenio suscrito por quienes firmamos este escrito, debe aplicarse dicho valor al caso para la determinación del precio de la compraventa.

En efecto, la mencionada cláusula DÉCIMA del Convenio establecía lo siguiente: “En caso de que el Ayuntamiento suscriba mejores condiciones que las expuestas con otros propietarios afectados por el sistema general, propietarios originariamente de suelo con la misma clasificación, estas serán de aplicación al suscribiente”.

Consiguientemente, el precio de la compraventa que el Ayuntamiento está obligado a satisfacer a quienes suscribimos ascienda a la cantidad de 451.830,72 €, a razón de 108,00 €/m² x 3.155,84 m² de suelo expropiado (340.830,72€) más los indicados 111.000 € de la edificación y plantaciones”.

Concluye su escrito solicitando, en caso de que se declare nulo de pleno derecho el Convenio y Anexo, que se acuerde proceder al pago de la cantidad pendiente de abono del precio estipulado en los mencionados documentos como contraprestación.

4.- Con fecha 9 de marzo de 2018, don..., en su propio nombre y en representación del resto de copropietarios de la parcela catastral número..., aduce, en contra de la revisión y declaración de nulidad de los acuerdos, los siguientes motivos: 1.- La competencia de Alcaldía radica en la ejecución de instrumentos aprobados por el Pleno, actos de la Junta de Gobierno Local y en el artículo 21.1.p) y apartados j) y s) de la Ley 7/1985, así como en el acuerdo de delegación del Pleno Municipal en el mes de abril; 2.- El convenio en su día aprobado tuvo los trámites esenciales: existió

información pública de la relación de propietarios afectados y necesidad y utilidad pública de ocupación; fue notorio y públicamente conocida la actuación (que conllevó la ocupación). No hay, por ello, falta total y absoluta del procedimiento; 3.- Cualquier causa de nulidad (por incompetencia o por falta de procedimiento) ha de ser interpretada de forma restrictiva y con mayor motivo, según la jurisprudencia en los supuestos de revisión de oficio y ante el tiempo transcurrido; 4.- La actuación duradera y constante en el tiempo del Ayuntamiento manteniendo el convenio permite concluir la existencia de buena fe y confianza legítima que conlleva la improcedencia de cualquier revisión; 5.- Deben aplicarse los límites establecidos en el art. 106 de la LRJ-PAC (actual art. 110 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común), ya que por el tiempo transcurrido (con ocupación municipal) resultaría contraria a la equidad, buena fe y derecho de los particulares y leyes, cualquier revisión; 6.- Es de aplicación al caso también el principio de que no puede ser escuchado aquel que alegue su propio error o torpeza, como sería el caso. No puede la Administración utilizar argumentos que devendrían, en todo caso, de sus incumplimientos o negligencias; 7.- Pretender la revisión de los convenios pero, simultáneamente, aplicar y ejecutar un planeamiento que prevé la adquisición de las parcelas gratuitamente con traslado de aprovechamientos supondría un claro fraude de ley y abuso de derecho por este Ayuntamiento. Nos encontraríamos, por ello, ante una revisión que pretende conseguir lo incumplido a, través de la revisión, lo cual significaría amparar un abuso de derecho evidente;

Finalmente, con carácter subsidiario reclama, la indemnización por el tiempo en el que la parcela ha estado ocupada por el Ayuntamiento.

5.- Con fecha 12 de marzo de 2018, por medio de..., la compañía... y su empresa "...” (...), propietaria de las parcelas catastrales... y ... por título de dación en pago por parte de..., se reitera en sus pretensiones, aportando además documentación acreditativa de la titularidad sobre la parcela...

6.- Con fecha 14 de marzo de 2018 don..., propietario de la parcela catastral..., alega que no se indican las concretas causas de nulidad que

motivan el expediente, y que las revisiones de oficio deben tener el carácter extraordinario y especial, así como que no concurren de forma grave y evidente las causas señaladas, sea en cuanto al procedimiento seguido, o en cuanto a la competencia. Por último, señala que, por el tiempo transcurrido desde el convenio, así como de la ocupación municipal, se han vulnerado los límites a los que está sujeto la revisión de oficio en virtud del artículo 106 de la LRJ-PAC, pues la revisión resulta contraria a la equidad, la buena fe y los derechos de particulares. Indica, por último que la revisión es un fraude de ley por el Ayuntamiento y que debería llevar en todo caso la indemnización. Por todo ello, solicita que se rechace y se archive el procedimiento incoado.

Décimo sexto.- El 14 de marzo de 2018 se emite informe por la Secretaria municipal en el que se contesta a todas las alegaciones presentadas por los interesados y se propone su desestimación con base en las consideraciones que se incluyen en el informe, así como la estimación de la solicitud de revisión de oficio instada por..., por entender que concurren los motivos manifestados en la solicitud de revisión de oficio admitida a trámite por acuerdo de Pleno de fecha 6 de septiembre de 2017, reiterando la conclusión del informe de alegaciones de 17 de noviembre de 2017.

Décimo séptimo.- Con fecha 19 de marzo de 2018, el Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, adoptó el siguiente acuerdo:

1º.- Aprobar los informes de alegaciones de fecha 17 de noviembre de 2017 y 14 de marzo de 2018 emitidos por la Secretaría municipal, y de conformidad con lo en ellos expuesto, desestimar las alegaciones presentadas en los trámites de audiencia conferidos frente al acuerdo de fecha 6 de septiembre de 2017 por el que a instancia de... se incoa el 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... del polígono... del Catastro de Estella-Lizarra, en el paraje de Oncinada, para la ejecución de la Ciudad Deportiva de Estella-Lizarra que han sido presentadas por los propietarios de las parcelas... del polígono... del Catastro de Estella-Lizarra.

2º.- En consecuencia, con base en los referidos informes y en el informe de auditoría de la Cámara de Comptos de fecha 12 de febrero de 2018 que obra en el expediente, elevar propuesta de resolución de

estimación de la solicitud presentada por... para la 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... del polígono... del Catastro de Estella-Lizarra, en el paraje de Oncinada, para la ejecución de la Ciudad Deportiva de Estella-Lizarra que han sido presentadas por los propietarios de las parcelas... del polígono... del Catastro de Estella-Lizarra, y por ello de la consiguiente declaración de nulidad de los citados convenios y anexos, por la manifiesta falta de competencia de las alcaldesas de Estella-Lizarra para su aprobación y haberse prescindido para ello total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

3º.- Remitir junto con la presente propuesta de resolución la documentación incorporada al expediente con posterioridad a la presentada con fecha 30 de noviembre de 2017 a la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra para que por parte de la Sra. Presidenta del Gobierno de Navarra se formule de nuevo ante el Consejo de Navarra la correspondiente solicitud de dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, y previa unión de la documentación presentada al expediente ya remitido y que se encuentra en el Consejo de Navarra.

4º.- Notificar la presente propuesta de resolución a los interesados, con indicación de que al ser preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra, el plazo para la adopción del acuerdo de revisión de oficio se suspende en tanto no se emita aquel

5º.- 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 y, en su caso, anexos posteriores suscritos por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra con los propietarios de las parcelas catastrales..., del polígono... 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 se basa en el artículo 15.2, 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 15.2 LFCN dispone 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”*.

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, 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 los convenios y, en su caso, anexos posteriores suscritos por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra con los propietarios de las parcelas, 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 (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 LORAFNA.

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 sustituida 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.

Asimismo, siendo el convenio expropiatorio un supuesto de terminación del procedimiento expropiatorio, debe incardinarse en el artículo 24 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación forzosa (en adelante, LEF), así como en los artículos 25 y siguientes del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, RLEF).

En consecuencia, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión de los convenios urbanísticos de expropiación suscritos entre el

Ayuntamiento de Estella-Lizarra y los propietarios de las parcelas afectadas, la LFALN, el RBELN y la LFOTU, así como la LEF y el RLEF.

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).

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 caso presente, se han subsanado los defectos de falta de audiencia y de ausencia de propuesta de resolución del Pleno del Ayuntamiento advertidos por este Consejo en su Dictamen de 2/2018 sobre la anterior tramitación de solicitud de dictamen, y se han cumplido las exigencias legales anteriormente señaladas.

En el expediente remitido, constan 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 19 de marzo de 2018, 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. 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 a solicitud del interesado, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución, permitirá entenderla desestimada por silencio administrativo. No obstante, a este procedimiento le es de aplicación la posibilidad de suspensión del transcurso del plazo máximo legal previsto en el artículo 22. d) de la propia LPACAP.

En el presente caso, no se ha respetado el referido plazo. El acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarrá por el que se solicita el

informe preceptivo y determinante de este Consejo, es de 19 de marzo de 2018 y la presentación por don... del escrito de revisión de oficio de los convenios y de los anexos posteriores, es de 24 de agosto de 2017. Al tratarse de un expediente incoado a instancia del interesado, el plazo de que dispone el Ayuntamiento para resolver el expediente es de tres meses, y éste ha transcurrido, por lo que se podría entender desestimada la solicitud por silencio administrativo, estando legitimado el interesado para acudir a la vía judicial.

No obstante, en los casos de desestimación por silencio administrativo, la Administración tiene, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la LPACAP, la obligación de resolver expresamente la solicitud de revisión, dictando una resolución expresa sobre el expediente incoado, sin venir, por ello, obligada a resolver el expediente por el sentido del silencio.

En consecuencia, y dado que el interesado no ha interpuesto recurso, ni ha desistido de su solicitud, según se deduce de las actuaciones, la Administración local deberá dictar en la forma prevista en el artículo 24.3 LPACAP, y a pesar del vencimiento del plazo, la resolución expresa del expediente de revisión iniciado a instancia de don...

II.4ª. Sobre la admisibilidad de la solicitud de revisión de oficio

Antes de entrar en el fondo de las cuestiones planteadas por el interesado en la solicitud de revisión de oficio, procede, en primer lugar, analizar si reúne las exigencias genéricas que establece la LPACAP para deducir una solicitud de esta naturaleza, y, en segundo lugar, examinar las objeciones planteadas por los propietarios de las parcelas afectadas respecto de la admisibilidad de la misma.

Como se ha señalado anteriormente, el interesado, don..., ha presentado, en el ejercicio de la acción pública reconocida por el artículo 9 de la LFOTU, 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 LAPCAP, solicitud de

revisión de oficio de los convenios suscritos con relación a las parcelas... del polígono... 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... y ... en ningún momento cuestionan su validez. Por otra parte, entiende 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, LRJAP-PAC), 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.

Hay que llamar la atención, ante todo, sobre el hecho de que, si bien la revisión de oficio es instada por el interesado, es la Administración Local autora de la actuación a revisar, la que, ante la solicitud de revisión de un interesado, inicia el procedimiento de revisión de oficio, pues solo ella puede declarar la nulidad de una actuación administrativa de la propia Administración; y, por otra parte, se ha de subrayar que el Ayuntamiento de Estella-Lizarra, como Administración autora de una serie de actos cuya regularidad se discute, constata la concurrencia de las causas de nulidad absoluta invocadas, y acoge plenamente los argumentos del interesado, solicitando la revisión de los referidos convenios y sus anexos.

Respecto de las exigencias formales del escrito de revisión, se han de tener en cuenta, por un lado las exigencias genéricas del artículo 66.1 LPACAP, y por otro, la obligación de invocar expresamente una causa de nulidad de la relación de motivos del artículo 47 de la LPACAP. Con

respecto a este último requisito, conviene no olvidar, como observa la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2011, que *“la finalidad que está llamada a cumplir el artículo 102 de la Ley 30/1992 es 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 consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio esencial de tan relevante trascendencia. Ahora bien, no pueden enmascararse como nulidades plenas, lo que constituyen meros vicios de anulabilidad”*.

El escrito presentado por el interesado, solicitando la anulación de los convenios urbanísticos y anexos suscritos por el Ayuntamiento de Estella-Lizarrá con los particulares, cumple con los requisitos de los artículos 3 y 4 de la LPACAP relativos a la firma y capacidad de actuar del interesado, y, aparte, concreta suficientemente las causas de nulidad de pleno derecho de las que pueden dar lugar a la revisión de oficio que se postula. En él se invocan una serie de motivos de impugnación que se relacionan con las causas contenidas en el entonces vigente artículo 62.1 de la LRJAP-PAC, y se concreta la actuación administrativa que se considera incurrida en un vicio de nulidad absoluta. La solicitud alude razonadamente, por un lado, a la ausencia de procedimiento seguido para la aprobación de los convenios y sus respectivos anexos (infracción del artículo 62.1 e), y por otro, a la falta de competencia de las alcaldesas para la aprobación de los convenios y sus respectivos anexos (infracción del artículo 62.1 b). Leídos, por tanto, los motivos del escrito presentado por el interesado, se infiere que se cumple con la exigencia formal no solo de señalar en el escrito de inicio las causas de nulidad aducidas, sino de poner de manifiesto datos relevantes de los que se pueda deducir con cierto grado de certeza la concurrencia de elementos determinantes de las causas de nulidad alegadas.

En relación con su admisibilidad a trámite, se debe, por otra parte, prestar atención a las objeciones formuladas por algunos de los particulares afectados por el expediente de revisión de los convenios urbanísticos y sus anexos. Así, en concreto, los titulares de la Parcela catastral..., a través de su representante, aducen que concurren varios motivos de inadmisibilidad; a saber: 1) La nulidad de pleno derecho del expediente de revisión de oficio, en tanto que consideran que se halla viciado de nulidad por estar amparada en una norma (Ley Foral 35/2002) en aquel momento derogada 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; 2) Falta de legitimación del solicitante, ya que entienden los alegantes que el solicitante carece de legitimación para ejercitar la acción al estar amparado en una norma derogada y no estar habilitado por la nueva que la sustituye para ello; y puesto que, además, los artículos 2 y 3 del referido Decreto Foral Legislativo 1/2017 no prevén la posibilidad de pública acción ejercitada por el Sr...; 3) Cosa juzgada, ya que existen sendos pronunciamientos judiciales previos del TSJ de Navarra (Sentencias de 25 de octubre de 2016 y de 8 de marzo de 2017) sobre las parcelas... y... que fueron objeto de convenio con el Ayuntamiento en similares términos, que avalan la validez de los acuerdos y sus anexos.

El primer motivo de inadmisión alegado carece totalmente de fundamento, puesto que en la fecha de la presentación de la solicitud de revisión de oficio -el 24 de agosto de 2017-, aún estaba en vigor la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y no era de aplicación todavía el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, ya que entró en vigor, según su Disposición Final Segunda, al día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, es decir, el día 1 de septiembre de 2017, una vez que el Decreto Foral Legislativo 1/2017 fuera publicado el 31 de agosto de 2017. Ello al margen, la entrada en vigor con anterioridad tampoco hubiera sido un medio eficaz para evitar la admisión de la solicitud, porque tanto la redacción originaria del artículo 9 la Ley Foral 35/2002, como la del artículo 9 del Decreto Foral Legislativo 1/2017 están redactados en idénticos términos, al tratarse este último de un texto refundido, que deja incólume el texto anterior. En consecuencia, no

aportando la refundición un *novum* material alguno, el solicitante hubiera podido plantear la revisión de todos modos.

Tampoco puede apreciarse, en segundo lugar, la inadmisibilidad de la solicitud de revisión de oficio por la supuesta ausencia de legitimación del Sr... fundada en que la petición viene amparada en una norma derogada, y en que, además, la norma que la sustituye tampoco le habilita para el ejercicio de la acción pública. En cualquiera de los dos escenarios normativos contemplados, sea bajo la vigencia de la Ley Foral 35/2002, o bajo la del Decreto Foral Legislativo 1/2017, la condición legal de legitimado es la misma porque la regulación específica de la pública acción no varía. Los preceptos (artículos 2, 3 y 9) de ambos textos normativos son idénticos y ello por la razón expuesta anteriormente, de que el Decreto Foral Legislativo 1/2017, al ser un texto refundido, que trata simplemente de regularizar, clarificar y armonizar los textos legales, sin alterar la regulación material que de esa pluralidad de normas resulta, no viene a modificar las cosas, lo que es aplicable también a la pública acción.

La legitimación le viene dada al Sr... por la previsión del artículo 9 1 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, que determina que: *“Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la observancia de la legislación y el planeamiento reguladores de la actividad territorial y urbanística”*. Esta pública acción a la que se refiere la norma no solo está relacionada, como aducen los alegantes, con el contenido del Capítulo II del Título V de dicho texto legal, sobre protección de la legalidad urbanística y restauración del orden infringido, sino con la exigencia de cumplimiento de los principios generales de la actividad de ordenación del territorio urbanístico, recogidos en el artículo 2 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, y con las actividades administrativas desarrolladas en esta materia, que contempla el artículo 3 del referido Decreto Foral.

Mediante la institución de la acción pública urbanística, cualquier persona puede exigir ante la Administración o ante los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, la observancia de la legislación y de los principios y actividades señaladas, así como de los demás

instrumentos de la ordenación del territorio y el urbanismo, sin que sea necesario que se acredite un derecho subjetivo o interés legítimo, pudiendo cualquier ciudadano poner en marcha los procedimientos legales con el fin de poder defender la legalidad urbanística.

Pero es que, además, con independencia de lo prevenido en el artículo 9 de la Ley Foral 35/2002 y de la naturaleza de los convenios suscritos, que es una cuestión a dilucidar en breve, debe tenerse en cuenta que la acción pública es ejercitable también al amparo de lo dispuesto en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, cuyo artículo establece que “Cualquier vecino que se halle en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir a las entidades locales el ejercicio de las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos”. Al margen de que también el artículo 337.3 de la misma Ley Foral legitima, para la interposición del recurso de alzada, a quienes lo estuvieran para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales conforme a la legislación general, y a los vecinos, aunque no les afecte personalmente el acto o acuerdo.

Igualmente, tampoco merece una favorable acogida el tercero de los motivos aducidos, relativo a la existencia de dos resoluciones judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Navarra sobre las parcelas... y..., firmes, que predicen la validez de los convenios urbanísticos y sus anexos, y que supuestamente producen eficacia de cosa juzgada. Es evidente que un pronunciamiento firme sobre el fondo del asunto planteado en la revisión de oficio, vincula a la Administración, debiendo declarar, por exigencias de seguridad jurídica, la inadmisibilidad de la solicitud de revisión de oficio.

Pero para ello es esencial, como señala la STSJ de Valencia de 11 de mayo de 2007, que la legalidad de los actos administrativos haya salido de la esfera de control de la legalidad atribuido a la propia Administración y haya sido objeto de control jurisdiccional, pues *“el resultado de dicho control es vinculante para la Administración que está obligada, como todos los sujetos de derecho, al cumplimiento de las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales por imperativo constitucional (art. 118 de la*

Constitución Española), de manera que, sometido al control judicial la legalidad de determinado acto administrativo, no cabe el ejercicio de la acción de nulidad frente a la Administración en relación con dicho acto, por cuanto el control de su legalidad ya no corresponde a la Administración”.

Asimismo, es necesario para la apreciación de la supuesta “cosa juzgada” que se trate no sólo del mismo acto, disposición o actuación material sino también de la misma pretensión u otra sustancialmente idéntica a la que fue objeto del proceso anterior.

En este caso, se ha de notar que, si bien pudiera parecer que la Administración local, al proponer la nulidad de los convenios urbanísticos y sus anexos y valorar en forma no adecuada los hechos y las pruebas según lo tenido en cuenta en la instancia jurisdiccional, está incidiendo en cosa juzgada, no es propiamente el principio de cosa juzgada material lo que aquí se debate, pues no estamos ante un proceso judicial que permita un nuevo replanteamiento de la cuestión discutida y resuelta en un proceso judicial previo.

En efecto, no se trata aquí de averiguar si se dan o no las tres identidades precisas (sujetos, objeto y causa de pedir), que, es lo que, según la jurisprudencia, impide la apertura de una nueva instancia o una nueva consideración de la litis que tenga como soporte el mismo objeto o haya de pronunciarse sobre los las mismas pretensiones en un nuevo proceso, sino de determinar si concurre el motivo de inadmisión previsto en el artículo 106.3 de la Ley 39/2015, que faculta al órgano competente para la revisión de oficio para acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, “en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales”.

Así las cosas, la cuestión clave radica aquí en determinar si el acto impugnado (los convenios urbanísticos y sus anexos) y las cuestiones debatidas en este expediente administrativo son sustancialmente iguales que los temas abordados y resueltos en las dos sentencias dictadas en sede judicial por el TSJ de Navarra, en un proceso previo de reclamación de

daños y perjuicios, formulada por... contra el Ayuntamiento de Estella por el incumplimiento del convenio urbanístico de expropiación forzosa en relación con la parcela catastral....

Al respecto, se ha de señalar que las sentencias judiciales firmes recaídas en dichos procesos, abordan en esencia la determinación de la validez del convenio expropiatorio a la vista sobre todo de la norma que le da soporte, y en ellas se decreta la validez del convenio expropiatorio. Así, en la medida en que se declara la validez del convenio suscrito, habría una cierta coincidencia objetiva con la cuestión ahora suscitada, en tanto que en la solicitud de revisión también se debate sobre la validez de los convenios urbanísticos suscritos por el Ayuntamiento con distintos propietarios de parcelas.

Ahora bien, mientras en el análisis judicial realizado en las sentencias de referencia el foco se sitúa en una supuesta nulidad del convenio por la nulidad del planeamiento que le servía de base, en el razonamiento aportado por el interesado en sustento de la solicitud de revisión de los convenios urbanísticos, el debate gira entorno a las causas de nulidad previstas en los apartados b) (falta de competencia) y e) (ausencia de procedimiento) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de manera que no se infiere la conexión entre las sentencias que se invocan como fundamento de la cosa juzgada y el asunto que ahora se trata de dilucidar.

No estamos ante una controversia basada en autoridad de cosa juzgada, sino frente a un conflicto al que la jurisdicción no ha dado una respuesta, por lo que lo allí señalado cabe desconocerlo a los efectos de lo que aquí se debate, pues las razones y argumentos, expresados para solucionarlo, no guardan relación con los esgrimidos en este procedimiento administrativo.

II.5ª. La naturaleza de los convenios urbanísticos suscritos

Antes de entrar en el examen de los concretos motivos de nulidad de pleno derecho alegados por el interesado y asumidos por la Administración local, conviene hacer alguna precisión sobre la naturaleza de los Convenios

urbanísticos suscritos entre el Ayuntamiento de Estella-Lizarra y los propietarios de las parcelas a ocupar, teniendo en cuenta los distintos puntos de vista existentes al respecto, y por las consecuencias de diverso género que de su calificación pueden derivar sobre la revisión y consiguiente declaración de nulidad propuesta.

Por un lado, los propietarios de la Parcela Catastral... abogan por considerar que son convenios de adquisición amistosa insertos en el contexto del artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, según el cual *“La Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquella libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado”*. En cambio, los propietarios de la parcela... sostienen que se trata de un contrato privado, bien de permuta o bien de compraventa, en cualquier caso de carácter patrimonial, regido básicamente por lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Y habría una tercera posición mantenida por la Cámara de Comptos que considera que los Convenios urbanísticos son de carácter mixto (gestión y planeamiento), previstos en los artículos 23 a 26 de la LFOTU.

Haciendo un análisis del contenido de los Convenios y Anexos suscritos entre el Ayuntamiento y los particulares, se observa que reciben la denominación “Convenios Urbanísticos de Expropiación Forzosa, Acta de Ocupación, Mutuo Acuerdo sobre justiprecio y Pago” y que se celebran en el marco de lo previsto en el artículo 24 de la Ley de Expropiación forzosa, artículos 25 a 27 del Decreto de 26 de abril de 1957, del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, y del artículo 208 del Decreto 3288/1978, del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En estas normas se legitima a las distintas Administraciones para acordar la adquisición de los bienes y derechos que son objeto de expropiación forzosa por mutuo acuerdo o convenio expropiatorio, dentro del procedimiento expropiatorio en la fase de

determinación del justiprecio, pudiendo consistir la determinación del justo precio, incluso en la adjudicación de terrenos de valor equivalente.

Por otra parte, es preciso aclarar que en los referidos convenios y sus anexos no aparece referencia alguna, salvo la denominación inicial “Convenios urbanísticos de expropiación...”, a la figura del “convenio urbanístico” en sentido propio, conforme a lo dispuesto en los artículos 23 a 26 de la LFOTU. Estos “convenios urbanísticos” constituyen asimismo también unos instrumentos de formalización de acuerdos entre la Administración y las personas físicas o jurídicas acuerdo de voluntades para su colaboración en el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística. La LFOTU distingue dos tipos de convenio: a) los convenios de planeamiento, que tienen por objeto la aprobación o modificación del planeamiento urbanístico (artículo 24.1); b) los convenios de gestión, dirigidos a la gestión y ejecución de un planeamiento ya aprobado (artículo 25). Nada impide, no obstante, que pueda haber también convenios mixtos, de gestión y planeamiento, esto es, convenios urbanísticos que incorporan previsiones de planeamiento y a la vez previsiones relativas a la ejecución.

El informe de la Cámara de Comptos considera que la forma en que han sido recibidos los convenios y anexos suscritos, es la de los convenios urbanísticos mixtos, pero lo cierto es que, aun cuando se utiliza la denominación convenios urbanísticos, y la LFOTU pudiera ser un marco idóneo para que interesados y la Administración hubieran alcanzado el acuerdo en dicho marco, los convenios y anexos suscritos no se han formalizado bajo el manto normativo de los artículos de dicha Ley Foral, por lo que no cabe considerarlos como convenios urbanísticos mixtos ex artículos 23 a 26 de la LOFTU.

Asimismo, debe descartarse que se trate de convenios de naturaleza únicamente patrimonial porque estos convenios de acción concertada entre el Ayuntamiento de Estella-Lizorra y los particulares, tendentes a asegurar una actuación urbanística rápida y eficaz en orden a obtener los terrenos destinados a crear la nueva Ciudad Deportiva y recibir las subvenciones para realizar las obras, tienen a todos los efectos carácter jurídico

administrativo. Se trata de convenios de mutuo acuerdo que se residen dentro del procedimiento expropiatorio, sin perjuicio del correcto o incorrecto cumplimiento de la regulación legal por parte de los gestores municipales, lo que será objeto de un análisis posterior.

Aquí no estamos ante una cesión amigable o un acuerdo al margen del expediente expropiatorio. El Ayuntamiento comprometería, si así fuere, el ejercicio de potestades públicas, y no puede hacer dejación de las mismas en favor de unos particulares aunque sea en reciprocidad de prestaciones. El urbanismo constituye una competencia jurídico-pública que no es susceptible de disposición por acuerdo contractual o de voluntades, fuera de cualquier procedimiento. Las competencias jurídico-públicas son irrenunciables, y un convenio de esta clase, por mucho que constituya una actuación concertada, no puede situarse al margen del procedimiento expropiatorio. No cabe calificar, por tanto, estos convenios como exclusivamente privados, ni considerar que tengan naturaleza de contratos civiles.

Situados, por tanto, en el contexto de la Ley y el Reglamento de Expropiación Forzosa, no existe obstáculo en admitir que estamos ante actuaciones expropiatorias sometidas al Derecho Público, sin perjuicio de que revistan los caracteres de una verdadera transacción. El acuerdo alcanzado con cada uno de los propietarios de las parcelas, constituye un acto administrativo, que corresponde a una fase expropiatoria dentro de un procedimiento. El convenio es, como señala la Sentencia de 21 de junio de 1978 del Tribunal Supremo, *“una de las formas de terminación del expediente, cuya naturaleza, es (...) la de un negocio jurídico de Derecho Administrativo, un especial acto administrativo y no un contrato civil que aligera el normal procedimiento expropiatorio”*.

Aquí es evidente que los convenios objeto de análisis se explican en el contexto de una serie de actuaciones tendentes al reconocimiento formal de la necesidad de ocupación por parte del Ayuntamiento de Estella-Lizarrá de ciertos terrenos situados en el paraje de Oncineda, para albergar en ellos una Ciudad Deportiva Municipal. Basta analizar someramente las

actuaciones llevadas al efecto por el Ayuntamiento. Así, y sin pretender hacer una descripción completa de todas las actuaciones, es preciso recordar que:

En el año 2005, el Ayuntamiento, con la intención de adquirir los referidos terrenos, decidió modificar su Plan Municipal de 1995 al objeto de clasificar y calificar como Sistema General Dotacional de Uso Deportivo una superficie total de 100.304 m² hasta entonces suelo no urbanizable, situada en el citado paraje de Oncineda, siendo aprobada mediante Orden Foral 509/2005, de 12 de septiembre. En dicha modificación, el sistema de actuación que se propone es el de expropiación, “salvo que exista acuerdo entre las partes para la obtención de los terrenos mediante compra o permuta de los mismos”, quedando perfectamente identificadas las parcelas, tanto privadas como comunales incluidas.

El 7 de abril de 2005, el Pleno Municipal, en sesión celebrada al efecto, acordó delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de la atribución de adquirir bienes y derechos sitios en el ámbito de aprobación inicial de la modificación del PGOU de Estella relativa al paraje Oncineda, cuando por su cuantía su adquisición sea competencia del Pleno.

Con posterioridad, el 4 de mayo de 2006 la Junta de Gobierno Local aprobó la relación de bienes y derechos a ocupar y se solicitó la declaración de urgencia a efectos de la ocupación de los bienes a expropiar, incoándose expediente administrativo con el fin de adquirir los terrenos situados en el citado paraje.

De los hechos expuestos se infiere que el Ayuntamiento de Estella Lizarra ha actuado en todo momento con la intención de adquirir los terrenos por la vía de la expropiación y que, por tanto, su deseo era que los convenios urbanísticos suscritos con los particulares se residenciasen dentro del procedimiento expropiatorio, pues así resulta, tanto a la vista de lo que se dice en los Convenios (“Acta de Ocupación, Mutuo Acuerdo de justiprecio y pago), como a la luz de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración municipal.

Ahora bien, hay que recordar, no obstante, que, siendo el convenio de expropiación un instrumento para el ejercicio de potestades administrativas, se halla sujeto a una serie de límites de legalidad que rigen la legítima actuación de las potestades administrativas.

Estos límites son, por un lado, los que se pueden inferir del art. 24 de la LEF, en tanto que exige que el convenio expropiatorio amistoso se alcance dentro del expediente expropiatorio, y se efectúe en la fase subsiguiente a la de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación y una vez abierto el periodo de ocupación; y, por otro, los requisitos formales que derivan del artículo 25 del Reglamento ejecutivo de la Ley, señaladamente, la existencia de informe de los servicios técnicos correspondientes en relación con el valor del bien objeto de la expropiación, la fiscalización de gasto por intervención, y la inexcusable exigencia de que recaiga acuerdo del órgano competente de la Corporación local. El Ayuntamiento solo puede convenir o pactar dentro de los límites marcados por las referidas normas.

Del incumplimiento de los mismos puede venir la invalidez de los convenios urbanísticos. El régimen de invalidez se rige fundamentalmente por las causas de invalidez del Derecho Administrativo, constituidas por los principios generales en materia de nulidad o anulabilidad por razones de forma o de fondo recogidos en los artículos 62 y 63 de la LRJAPC. Aquí deben tenerse presente especialmente el procedimiento para la aprobación y ratificación de los convenios expropiatorios y sus anexos, y la determinación del órgano competente para aprobar la suscripción de los convenios, ya que los motivos de censura aducidos por el interesado para instar la revisión de los convenios suscritos, se refieren precisamente a la ausencia manifiesta de procedimiento, y a la falta de competencia.

II.6ª. Análisis de los concretos motivos de nulidad alegados

A) Ausencia de procedimiento para la tramitación y aprobación de los convenios y sus anexos

Admitida la naturaleza expropiatoria de los convenios suscritos, procede abordar ahora si concurre la alegada vulneración del artículo 62.1 e)

de la LRJ-PAC por haberse aprobado los convenios y sus anexos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que acarrea su nulidad de pleno derecho.

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.

Para determinar si concurre en el presente caso la causa de nulidad de pleno derecho invocada, es preciso tomar como punto de partida la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina emanada de este órgano consultivo sobre la consistencia de los defectos formales que son necesarios para la aplicación de las mencionadas causas de nulidad de pleno derecho.

Por lo que respecta al TS, tiene declarado que, para que haya lugar a la apreciación de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) LRJ-PAC, se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad.

En la Sentencia de 11 de mayo de 2006 (recurso número 6822/2003) se reafirma que, para que proceda la nulidad del acto administrativo por el motivo indicado *"es preciso que se haya prescindido total y absolutamente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de algunos de estos trámites, y resulta necesario ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de observarse el trámite omitido, pues un elemental principio de economía procesal impide que se anule el acto, cuando, lógicamente, se prevé que el nuevo vaya a ser igual que el anulado. Ello sin olvidar la tradicional doctrina que aconseja administrar con moderación las nulidades de pleno derecho estimándose su existencia en aquellos casos límite en que la infracción sea clara, manifiesta y ostensible, lo que obliga a reservar estos supuestos de nulidad para*

aquellos casos en los que exista ausencia total de procedimiento o se haya seguido un procedimiento distinto del legalmente previsto".

Por nuestra parte, este Consejo ha declarado en los dictámenes 3/2015 y 24/2017, entre otros, que:

“La causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la LPACAP, que recoge en idénticos términos las previsiones del derogado artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, se refiere a los actos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento establecido. Concurre, por tanto, este motivo de nulidad cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto, o bien de seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda.

No se trata, por tanto, de cualquier incumplimiento de las formas procedimentales, sino de la omisión por entero del procedimiento, lo que aparece cuando no se aprecia la existencia de los eslabones o pasos formales imprescindibles para su terminación con la adopción del acto, entrañando tales omisiones efectos si dicho motivo de nulidad en los casos en que, existiendo algunos trámites, el procedimiento carece de un requisito que, dada su esencialidad o trascendencia, es inexcusable para apreciar la identidad del procedimiento o asegurar los derechos de los administrados”.

La naturaleza expropiatoria de los convenios suscritos impone, como bien señala, el Informe de la Secretaría Municipal, la necesidad de que con carácter previo a su aprobación se tramite expediente de expropiación. Y ello porque el convenio expropiatorio amistoso no deja de ser una determinación del justo precio que se efectúa en la tercera fase del procedimiento expropiatorio, una vez cumplidos los dos primeros períodos de declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación. El convenio por mutuo acuerdo supone la terminación del procedimiento expropiatorio.

Examinando lo acontecido en el presente supuesto, se observa, por lo pronto, que realmente no se han transitado debidamente las dos fases previas del referido iter procedimental.

Ciertamente, como se ha señalado anteriormente, hubo un acuerdo de Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella Lizarra de 4 de mayo

de 2006, por el que se aprobó la relación de bienes y derechos a ocupar con declaración de urgencia y necesidad de ocupación de bienes a expropiar, y se inició el expediente expropiatorio con el fin de adquirir los terrenos situados en el paraje de Oncineda. Es más, incluso, el acuerdo de iniciación del expediente se sometió a información pública mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra de 7 de junio de 2006.

Pero ese acuerdo de expropiación quedó posteriormente sin efecto tras la anulación del Plan Especial de la Zona Deportiva Municipal de Oncineda por el Tribunal Administrativo de Navarra, a consecuencia de una previa declaración de nulidad del expediente de modificación del Plan General de Estella-Lizarra del que el Plan Especial traía causa y era su desarrollo. Se constata, por, tanto, un hecho obvio, cual es que no se han completado debidamente las dos fases (declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación) previas a la determinación del convenio sobre el justo precio.

Se da, además, la circunstancia de que, desde el punto de vista temporal, algunos convenios se celebraron antes del acuerdo de necesidad de ocupación, y, por tanto, antes de haberse iniciado el expediente expropiatorio. En efecto, la fecha de adopción del acuerdo de Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella Lizarra es, como ya se ha indicado, el 4 de mayo de 2006, mientras que los convenios se firmaron entre el 17 de febrero de 2006 y el 14 de mayo de 2007, es decir, sin siquiera tener, en algunos, el sustrato jurídico del acuerdo de la Junta municipal que pretendía dar cumplimiento a las fases previas de declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación, y antes de proceder a la apertura del expediente expropiatorio.

Además, ese Acuerdo de 4 de mayo de 2006 de la Junta de Gobierno Local con el que se trataba de dar inicio al expediente administrativo no contemplaba la totalidad de las fincas afectadas por el proceso expropiatorio. Y, por otra parte, el valor en metros cuadrados de la superficie de cada una de las fincas a ocupar que aparece referenciado en el Acuerdo tampoco se correspondía realmente con la superficie afectada por los convenios suscritos, siendo ésta muy superior a aquella.

Asimismo, interesa destacar otro hecho aún más llamativo, cual es la firma entre el 14 de mayo de 2007 y el 28 de abril de 2008-, de “Anexos” a los referidos Convenios de expropiación, aun a pesar de la declaración de nulidad del Plan General de Estella-Lizarra que servía de cobertura al Plan Especial al amparo del cual se adoptó el acuerdo de iniciación de la expropiación en 2006, y tras haber decaído, en consecuencia, el fundamento jurídico del procedimiento expropiatorio.

A ello se añade otro hecho también grave, cual es la introducción en la cláusula tercera de “un valor de la/s fincas futuras a razón de 43.94 E/m² de suelo expropiado”, precio que se modifica en el caso de un propietario a 108E/m². Esta novación tiene, como pone de manifiesto la Cámara de Comptos, una importante repercusión económica para el Ayuntamiento, toda vez que, en virtud de la cláusula de salvaguarda décima de los convenios, sería de aplicación, en su caso, al resto de las parcelas para el pago del justiprecio.

Todo ello determina que estemos ante un flagrante incumplimiento por parte de la Administración local del procedimiento establecido en materia de expropiación. Ni los convenios suscritos, ni los Anexos se ajustaron al dictado del artículo 25 de la LEF, al no haber sido aprobados dentro del procedimiento expropiatorio, en la fase de determinación del justiprecio. Los acuerdos amistosos alcanzados y sus anexos carecen de cobertura legal, pues han sido aprobados antes del acuerdo de ocupación y, por tanto, antes de haber iniciado el expediente.

Con relación a los requisitos formales establecidos en el artículo 25 de la LEF, se ha incurrido igualmente en un manifiesto incumplimiento por parte del Ayuntamiento. En el expediente deberían figurar, como mínimo, el informe de los servicios técnicos correspondientes en relación con el valor del bien objeto de la expropiación y la fiscalización de gasto por la intervención, pero no existe constancia alguna de tales informes en las actuaciones. Nada de ello se ha realizado, al menos por los servicios técnicos del Ayuntamiento, sin perjuicio de la labor de asesoramiento y de informes emitidos por personal externo al Ayuntamiento, que sí constan en

las actuaciones, pero que no pueden tener validez a los efectos del cumplimiento de lo establecido en la norma.

En suma, considerando que el convenio expropiatorio se ha insertado en un procedimiento expropiatorio que no cumple las previsiones legales respecto del acuerdo de necesidad de ocupación e inicio de expediente ni los requisitos formales exigidos en el artículo 25 LEF, y teniendo en cuenta, por otra parte, que el convenio no puede por sí mismo reemplazar los requisitos del procedimiento expropiatorio, se debe estimar que nos encontramos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho, previsto en el artículo 62 de la LRJAP-PAC, que pudiera sustentar la validez del procedimiento de revisión.

Dicha conclusión se hubiera alcanzado también en el supuesto de que se hubiera apreciado la naturaleza urbanística de los convenios suscritos, que no es el caso, porque tampoco bajo la legalidad de la Ley Foral 35/2002 (artículos 23 a 26) hubiera podido actuar la Administración Municipal como lo ha hecho, obviando total y absolutamente el procedimiento de aprobación allí previsto.

B) Falta de competencia de la Alcaldía para la tramitación y aprobación de los convenios y sus anexos

Se postula, en segundo lugar, por el interesado, con base en el artículo 62.1.b) de la LRJ-PAC, la declaración de nulidad de pleno derecho de los convenios y sus anexos, por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente. Alegan el solicitante de la revisión y la Administración municipal que las competencias en materia de expropiación corresponden al Pleno, y que la Alcaldía carecía de competencia para adoptar acuerdo alguno al respecto.

A propósito de tal motivo de nulidad se deben tener en cuenta dos criterios jurisprudenciales básicos, recogidos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero 2012 (recurso número 4742/2008):

Por un lado, que "para que se pueda apreciar el motivo de nulidad radical por incompetencia del órgano autor del acto administrativo, es indispensable que la incompetencia del mismo sea evidente, clara, incontrovertible y patente sin precisar labor de interpretación de normas", pues esto es lo que significa "manifiestamente incompetente" (STS 15-4-2008, rec. 4284/2005).

Por otro, que *"no concurre tal supuesto de nulidad cuando entre el órgano que dicta el acto y el señalado como competente por la Ley existe una relación jerárquica, la cual excluye el que sea "manifiestamente incompetente" el órgano que dictó la resolución administrativa"*. En este sentido, se considera "que los casos de incompetencia jerárquica no constituyen una incompetencia manifiesta por razón de la materia, por lo que no se trata de un supuesto de nulidad de pleno derecho, sino de anulabilidad, pudiendo la Administración convalidar los actos anulables y, si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado" (STS de 15 de octubre de 2003)".

En el presente caso, la determinación del órgano competente para la suscripción de los convenios, en 2006, fecha de suscripción de los mismos, venía establecido en los artículos 21.1. p) y 22.2.o) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, que otorgaba la competencia sobre adquisición de bienes a la Alcaldía si la cuantía no sobrepasaba el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto anual, ni los tres millones de euros, y, en caso contrario, al Pleno.

Con anterioridad a la fecha de suscripción de los convenios, el pleno municipal del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, en sesión del 7 de abril de 2005, había acordado delegar en la Junta de Gobierno Local la competencia para adquirir los bienes y derechos sitios en el paraje de Oncineda, cuando por su cuantía su adquisición la competencia fuera del Pleno y en tanto el Pleno no acordase otra cosa.

Ello no obstante, los convenios fueron firmados, entre febrero de 2006 y mayo de 2007, por la Alcaldía, al amparo de lo dispuesto en el antes referido artículo 21.1.p) de la LBRL, sin que conste en el expediente que la Junta de Gobierno Local adoptase acuerdo alguno de delegación en favor de la Alcaldía, con independencia de su posible delegación.

En orden a legitimar la competencia de la Alcaldía, es evidente que no cabía hacer una consideración aislada de cada una de las parcelas expropiadas. Pues no puede calificarse de expediente expropiatorio la totalidad de la operación y aplicársele luego las reglas de la competencia a cada convenio individualmente como si fueran compartimentos autónomos. La operación de firma de dichos convenios debió ser tratada de manera global, como un expediente único y con una valoración económica conjunta, como señalan con acierto el Informe de la Cámara de Comptos y el Informe de la Secretaría Municipal.

Desde tal perspectiva, el importe a satisfacer por la adquisición de los terrenos, según el informe de valoración realizado por agentes externos a los servicios técnicos del Ayuntamiento y que obra en las actuaciones, alcanzaba la cifra de 4,13 millones de euros. Una cifra muy superior al 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto del Ayuntamiento en 2016, establecido como límite para la atribución de la competencia a la Alcaldía, pues el presupuesto previsto para aquél año ascendía a la cantidad de 1.246.439,13 euros. Es decir que, aun considerando la imposible delegación, la Alcaldía carecía a todas luces de la competencia para la firma de los referidos convenios urbanísticos expropiatorios.

Ahora bien, para que el acto dictado por un órgano incompetente sea nulo de pleno derecho, no basta, como se ha señalado anteriormente, con que la incompetencia sea manifiesta por razón de materia, sino que se exige que cuando se trata de una incompetencia jerárquica o de grado, no puede ser subsanada y convalidada posterior y superiormente. Y ello porque, como tiene declarado la doctrina jurisprudencial, “uno de los principios esenciales del procedimiento administrativo, es el de antiformalismo, debiéndose valorar los vicios de forma con un criterio funcional, que sólo debe dar lugar a la

anulabilidad, cuando no resulte posible determinar con los elementos del acto, si se ajusta o no a derecho”.

Así las cosas, habría que preguntarse también si el acto era convalidable por el órgano superior con competencia para ello. Algo así podría estar sugiriendo la Cámara de Comptos en su informe cuando respecto de los convenios firmados por la Alcaldía, afirma que “hubiera sido necesario que, o bien el Pleno o bien la Junta de Gobierno local, autorizara expresamente a la alcaldía a suscribir (formalizar) los citados convenios”.

En principio, el Pleno del Ayuntamiento podía haber hecho que los convenios firmados por las Alcaldesas desplegaran todos sus efectos, pues al Pleno correspondía aprobar los convenios a suscribir con los propietarios para la adquisición de bienes cuando la cuantía superase el 10 por cien señalado de los recursos ordinarios del presupuesto anual o los 3 millones de euros. Tratándose de una incompetencia jerárquica y siendo el Pleno municipal un órgano superior jerárquico, podía subsanar o convalidar el acto, pero solo si se hubiera tramitado y aprobado un expediente expropiatorio.

En el supuesto presente la convalidación parece inviable porque no solo cabe considerar producido un error en la firma del convenio, como consecuencia de entender las alcaldesas que la cantidad ofrecida por cada parcela aislada se ajustaba a la cuantía legal que marcaba su competencia. Es que concurre un vicio más grave determinante de nulidad y no solo de anulabilidad, cual es la ausencia de un expediente expropiatorio.

La convalidación no es posible porque no se trata tan solo de sustituir la firma de las alcaldesas por un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento. Ese posible ejercicio de subsanación solo puede fluir desde la tramitación de un expediente expropiatorio. El Pleno tenía que haber aprobado previamente la incoación de un expediente expropiatorio, en el que se insertase el convenio amistoso. Y eso es lo que no se ha llevado a efecto con todos los requisitos legales, como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior. Por tanto, no existe posibilidad de convalidación.

En suma, la alegación de falta de competencia en cuanto soporte de la nulidad de pleno derecho de los convenios suscritos debe ser, por tanto, también, estimada.

II.7ª. Los límites de la potestad revisora de la Administración municipal respecto de los convenios expropiatorios y anexos suscritos

Apreciada la existencia de nulidad de pleno derecho en la firma de los convenios suscritos, resta valorar si, como alegan varios propietarios de las parcelas afectadas, concurre alguno de los límites de la revisión de los actos administrativos, que impida dicha revisión de los convenios y sus anexos, pese a adolecer de tal vicio de nulidad.

En este sentido, se aduce que la revisión que se pretende excede de los límites del artículo 110 de la LPACAP, porque, siendo el propio Ayuntamiento el responsable de los vicios alegados y el que ha mantenido en el tiempo el convenio, anular los convenios es vulnerar los principios de buena fe y confianza legítima, además de un fraude de ley y un abuso de derecho.

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 consta 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 válidos 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 tráfico 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 dictaron los actos administrativos que ahora se pretenden revisar, hasta la solicitud de revisión de los mismos por nulidad de pleno derecho. Es, ciertamente, mucho el tiempo transcurrido, ya que han pasado más de once años desde la firma de los primeros convenios urbanísticos expropiatorios. Durante ese largo periodo de tiempo transcurrido hasta el ejercicio de la acción revisora, tanto el sujeto interesado como la Administración municipal expropiante, han mantenido una actitud

pasiva y complaciente con la situación anómala ahora denunciada. El vicio estaba en el propio origen de la operación de la firma de los convenios urbanísticos expropiatorios y sus anexos, y ni la Administración municipal, ni los particulares han hecho nada por subvertir la situación o corregirla.

El mantenimiento de esta situación ha podido crear en los propietarios de las parcelas expropiadas una apariencia de *fumus boni iuris*, o de buen derecho, y la confianza en la continuidad en las relaciones jurídicas surgidas dotándoles de una expectativa de cuestión valorada y aceptada, y de que no se iban a ejercer las potestades de revisión.

Esa apariencia razonable de legitimidad o confianza legítima se ha podido ver, además, acrecentada cuando poco después de la anulación de la modificación del plan Municipal en los terrenos de Oncineda por una sentencia de abril de 2007 del TSJ de Navarra, se firman, entre el 14 de mayo de 2007 y el 28 de abril de 2008, por la Alcaldía de Estella-Lizarra, con seis de los propietarios afectados, unos anexos a los convenios urbanísticos que dicen ser de renovación de los referidos convenios.

El pretender ahora declarar nulos unos convenios valorados y aceptados por la Administración municipal bien podría significar, aparte de una contradicción con la actividad anterior mantenida por el Ayuntamiento y, en consecuencia, una vuelta a examinar y decidir algo que ya fue objeto de admisión, el quebrantamiento de la confianza legítima creada en los propietarios de las parcelas por parte del Ayuntamiento sobre la validez de los acuerdos expropiatorios amistosos.

Ahora bien, el mero transcurso del tiempo no puede considerarse por sí solo constitutivo de la transgresión de la equidad, la buena fe o el derecho de los particulares, que figuran en el artículo 110 de la LPACAP como límites a las facultades de revisión de los actos administrativos. Como ha señalado el Dictamen Consultivo de Andalucía número 245/2010, se ha de tener en cuenta que el artículo 110 *“exige (...) una interpretación mesurada, pues en caso contrario acabaría convirtiéndose en un portillo de escape a las consecuencias de la nulidad, máxime si se considera que el legislador ha de*

sancionar con nulidad solo las infracciones de invalidez extremadamente graves y el intérprete ha de aplicarlas, a su vez, prudentemente”.

La confianza legítima que es una de las manifestaciones del principio de la buena fe, ha de ser aplicada, como tiene declarado el Tribunal Supremo en la sentencia de 1 de febrero de 1990, *“no tan solo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en los signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego – interés individual e interés general-, la revocación o la dejación sin efectos del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos o inversiones que sólo pueden serle restituidos con graves perjuicios para su patrimonio, al no ser todos ellos de simple naturaleza económica”.*

Por lo que hace al caso analizado, existen, por un lado, motivos para cuestionar que la confianza creada por la Administración en los propietarios de las parcelas expropiadas estuviera asentada en los principios de legalidad, la buena fe y la equidad. Y, por otro lado, no es aceptable tampoco que la revocación de los actos administrativos les pueda reportar a los propietarios afectados graves perjuicios en su patrimonio.

Dejando al margen las anomalías relativas al procedimiento y a la formación de la voluntad en el seno de la Administración municipal respecto de la suscripción de los convenios expropiatorios, hay dos hechos de interés de los que se hace difícil inferir la buena fe, y el respeto al debido equilibrio entre las prestaciones.

Uno llamativo, varias veces señalado, es la voluntad de las partes de mantener lo pactado pese a la anulación de la modificación anterior del Plan Municipal que servía de cobertura a los convenios expropiatorios. Las partes solo podían convenir o pactar dentro de los límites legales, lo cual no era una cuestión que concerniese solo a la Alcaldía, y, sin embargo, fue

ignorado por ambas partes. Esa voluntad se completa, además, con la de novar varias de las cláusulas de los mismos, estableciendo un plazo máximo de entrega de las fincas futuras de ocho años a contar desde la firma del convenio referencial y fijando un valor de las fincas futuras a razón de 43,94 € m² de suelo expropiado sin ninguna justificación técnica en el expediente.

Al mismo tiempo es de destacar el hecho de que la Alcaldía hubiera fijado, en el caso de un propietario, en 108 €/m² el valor de adquisición de su parcela, con apoyo en una valoración que presentó el propio interesado, y sin que conste tampoco justificación técnica alguna municipal, habiendo aceptado previamente, además, que, por aplicación de la cláusula 10^a de los convenios, ese mayor valor fuese de aplicación a todas las parcelas, toda vez que en todos los convenios colectivos se había incluido la citada cláusula de extensión.

Es probable que este comportamiento de la Alcaldía hubiera servido para reforzar las expectativas de aceptación en los particulares beneficiados, pero desde luego no para entender que las negociaciones habidas, ni la firma de los convenios y anexos suscritos estuvieran presididos por la buena fe, ni por la equidad.

El perjuicio grave, que para el interés público se deriva de los convenios y anexos suscritos, ha sido puesto de manifiesto, tanto por el Jurado de Expropiación Forzosa, como por la Cámara de Comptos. Esta última en su Informe de fiscalización sobre los convenios urbanísticos suscritos ha hecho saber que aceptar un justiprecio de 108 €/m² para un propietario, tras incrementar el valor de la parcela en un 245 por ciento superior a la municipal, supone que el importe a satisfacer por la adquisición dicho terreno valorado, según el informe municipal en 4,13 millones, pasa a presentar un justiprecio de 10,15 millones.

Lo cual tiene, por tanto, enormes repercusiones económicas por el riesgo de que se incremente sustancialmente el precio a pagar, al haberse pactado la posibilidad de extensión del mejor precio a todas las parcelas. Aquí se ha cedido ante el interés privado y no se ha salvaguardado el

principio de equidad, ni el interés general, y tampoco se ha observado el principio de buena administración.

El ejercicio de revisión que pretende aquí la Administración Municipal a instancia del particular interesado, opera en el marco de la buena fe en tanto que intenta preservar el interés general y evitar que se consuma una situación de gravedad desde el punto de vista económico para los intereses de la comunidad local, no advirtiéndose en consecuencia un ejercicio extemporáneo de la facultad revisora que resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Por otra parte, y en lo que respecta a los derechos de propiedad de los propietarios de las parcelas, las circunstancias que se dan en este supuesto excluyen, como se ha señalado antes, que el ejercicio de la facultad de revisión por parte de la Administración municipal perjudique los derechos de propiedad de los propietarios de las parcelas, porque, en caso de declararse nulos de pleno derecho los convenios y sus anexos, las parcelas pueden ser restituidas a los firmantes de los convenios en las mismas condiciones anteriores a la firma de los mismos, y ello amén de la posibilidad de reclamar daños y perjuicios si se acreditan perjuicios de distinta naturaleza, conforme a lo dispuesto en la LPACAP.

A la vista de las vicisitudes acaecidas, no se considera de aplicación el artículo 110 de la LPACAP, porque no se aprecia que se esté haciendo un uso instrumental de la potestad revisora, para fines distintos de la simple eliminación de actos nulos, contrarios al ordenamiento jurídico. Más al contrario, de lo que se trata es de la preservación de los intereses generales y del principio de buena administración, sin perjuicio de que se proceda, como así se ha anunciado por parte del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, a reconocer las indemnizaciones que corresponden a los interesados.

En estas condiciones, la conclusión de este Consejo de Navarra sólo puede ser el informe favorable de la declaración de nulidad pretendida de los convenios y sus anexos suscritos entre el Ayuntamiento de Estella-Lizarra y los propietarios de las parcelas catastrales..., del polígono... del catastro de Estella-Lizarra, en el paraje de Oncineda, para la ejecución de la ciudad

deportiva de Estella-Lizarra, por haberse adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y por falta de competencia de las Alcaldesas para la aprobación de los referidos convenios y sus anexos.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la 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..., del polígono... 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.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.