

Expediente: 6/2000

Órgano: Pleno

Objeto: Revisión de oficio y declaración de nulidad de pleno derecho de los acuerdos de aprobación de la reparcelación voluntaria de la Unidad de Actuación número 11 de las Normas Subsidiarias de Fontellas y proyecto de urbanización de la misma.

Dictamen: 10/2000, de 15 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 15 de mayo de 2000

El Pleno del Consejo de Navarra, compuesto por D. Enrique Rubio Torrano, Presidente, D. José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros D. Pedro Charro Ayestarán, D. Joaquín Salcedo Izu, D. José M^a San Martín Sánchez y D. Eugenio Simón Acosta,

siendo ponente D. José M^a San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Mediante Orden Foral 134/1993, de 23 de junio, del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, fue aprobado el expediente de modificación de las Normas Subsidiarias de Fontellas, en las unidades UA-10, UA-11 y UA-12, promovido por el Ayuntamiento, con las determinaciones que en dicha Resolución se indicaban.

Como presupuesto de la ejecución de las Unidades de Actuaciones 10, 11 y 12 fue tramitado el oportuno Plan Parcial, que fue aprobado definitivamente por Orden Foral 0048, de 13 de enero de 1995, del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra (B.O.N. de 1.2.95), con la siguiente determinación:

"El Proyecto de Urbanización que desarrolla el área determinada en el Plan Parcial, deberá adecuar los esquemas de infraestructuras reflejadas en los planos, 12, 13, 14, 15 y 16, conforme a las modificaciones en la localización de los espacios libres y reservas de equipamientos reflejadas en los planos 8', 9', 10' y 11' del Plan Parcial."

2. Por escritura otorgada ante el Notario de Tudela, D. ..., con fecha 2 de octubre de 1996, bajo el número 1523 de su protocolo, los propietarios afectados formularon propuesta de reparcelación voluntaria de la UA-11. Dicha reparcelación fue aprobada por el Ayuntamiento, inicialmente -por unanimidad y con asistencia de todos sus miembros-, en sesión plenaria celebrada el día 12 de diciembre de 1996, y, definitivamente, por silencio administrativo.

La reseñada escritura fue rectificada, en cuanto a la superficie total de la Unidad de Actuación 11 y la de la parcela de cesión obligatoria, por otra otorgada ante el mismo Notario, con fecha 3 de febrero de 1997, bajo el número 118 de su protocolo.

Las parcelas resultantes de la reparcelación fueron inscritas en el Registro de la Propiedad a favor de sus respectivos titulares.

3. Por acuerdo plenario de 9 de octubre de 1996, el Ayuntamiento de Fontellas aprobó inicialmente el Proyecto de Urbanización de la U.A. 11 de las Normas Subsidiarias, aprobación que fue elevada a definitiva por otro acuerdo del mismo órgano de gobierno municipal de 27 de noviembre inmediato siguiente. **Esta aprobación quedó supeditada a la aprobación definitiva de la reparcelación voluntaria.**

4. Ni en la reparcelación voluntaria ni en el Proyecto de Urbanización aprobados fueron respetadas las previsiones establecidas en las Normas Subsidiarias ni las determinaciones del Plan Parcial aprobado al efecto, según se deduce de los informes emitidos por el Arquitecto Técnico y Secretario municipales remitidos a este Consejo con el expediente, del examen de éste y del contenido de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia por los propietarios afectados.

5. En sesión plenaria celebrada el día 30 de noviembre de 1999, el Ayuntamiento de Fontellas, vista "la Reparcelación Voluntaria de la Unidad de Actuación nº 11 de Fontellas, aprobada definitivamente por silencio administrativo positivo, tras anterior aprobación inicial mediante Acuerdo del Pleno de 12 de diciembre de 1999" (se refiere sin duda a 12 de diciembre de 1996) y "visto el proyecto de urbanización" de dicha unidad de actuación, considerando los informes emitidos por Secretaría y el Técnico Municipal, a petición del Concejal Delegado de Urbanismo, acordó por mayoría absoluta:

"1. Iniciar el procedimiento administrativo de revisión de oficio de los acuerdos de aprobación de la Reparcelación Voluntaria de la Unidad de Actuación nº 11 de las Normas Subsidiarias de Fontellas así como del proyecto de urbanización de la misma.

2. Designar Instructor del expediente a D...., Concejal Delegado de Urbanismo del M.I. Ayuntamiento de Fontellas.

3. Trasladar a los interesados afectados el presente acuerdo, otorgándoles un plazo de 15 días, dándoles audiencia del expediente, así como para la presentación de cuantas alegaciones e informes estimen oportunos para la defensa de sus intereses."

6. Notificado oportunamente el reseñado acuerdo a cuantos aparecían interesados en el mismo, formularon alegaciones, dentro del plazo conferido al efecto, D. ... y D...., mediante sendos escritos que tuvieron entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Fontellas los días 20 y 23 de diciembre de 1999, respectivamente.

El primero de ellos mantiene en su escrito, esencialmente, que en la reparcelación aprobada no se hace una justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento urbanístico. Por su parte, D...., después de reconocer que los proyectos de reparcelación y de urbanización aprobados por el Ayuntamiento no se ajustaron a las determinaciones recogidas en el planeamiento parcial, "circunstancia ésta que justifica la invalidez", opone, en síntesis, que la revisión de oficio no puede ejercitarse en todos los casos, concurriendo en el que nos ocupa los elementos precisos que determinan la plena aplicabilidad del artículo 106 de la Ley 30/1992, que dispone que "no cabe la revisión cuando el ejercicio de la misma resulta contrario a la equidad, a la buena fe y al derecho de los particulares"; que las fincas resultantes del Proyecto de reparcelación fueron inscritas en el Registro de la Propiedad a favor de sus respectivos titulares, y que la urbanización está prácticamente finalizada, por lo que, si se optase por seguir el procedimiento de revisión, se

irrogarían importantes perjuicios a los propietarios que el Ayuntamiento habría de asumir, en virtud del principio de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

7. Mediante escrito de 19 de enero de 2000, el Concejal Instructor del expediente de revisión de oficio, considerando las alegaciones presentadas, los informes emitidos así como la normativa aplicable, propuso al Pleno del Ayuntamiento la declaración de nulidad de pleno derecho de los acuerdos de aprobación de la reparcelación voluntaria de la unidad de actuación nº 11 de las Normas Subsidiarias de Fontellas, así como la del proyecto de urbanización de la misma, propuesta que fue aprobada, por mayoría absoluta, por el citado órgano de gobierno municipal, en sesión celebrada el día 25 de enero de 2000, haciéndola suya y acordando, al mismo tiempo, la remisión del expediente a este Consejo "para la emisión del preceptivo informe".

II. CONSULTA

1. El Presidente del Gobierno de Navarra, por escrito de 9 de febrero de 2000, que tuvo entrada en el Registro General de este Consejo de Navarra el día 11 de los mismos mes y año, recaba dictamen sobre el expediente que acompaña, relativo a la revisión de oficio y declaración de nulidad de pleno derecho de los acuerdos de aprobación de la reparcelación voluntaria de la Unidad de Actuación 11 de las Normas Subsidiarias de Fontellas y proyecto de urbanización de la misma.

2. El Pleno del Consejo, en sesión celebrada el día 9 de marzo de 2000, acordó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 22, párrafo tercero, de la

Ley Foral 8/1.999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante LFCN), ampliar en 30 días naturales los plazos para emitir los dictámenes que hasta ese momento se hubiesen recibido.

3. Mediante comunicación de fecha 14 de marzo de 2.000, se solicitó, por conducto del Presidente del Gobierno de Navarra, del Ayuntamiento de Fontellas completar el expediente con la documentación que en la misma se hacía constar, lo que hizo con fecha 12 de abril de 2.000.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª El objeto de la presente consulta es la revisión de oficio de los actos de aprobación de la reparcelación voluntaria de la unidad de actuación número 11 de las Normas Subsidiarias de Fontellas y del proyecto de urbanización de la misma.

A juicio de la Corporación (informe de Secretaría que hace suyo) concurren supuestos de nulidad tanto en la aprobación de la reparcelación como en la del proyecto de urbanización, por no respetar las previsiones de las Normas Subsidiarias de Fontellas (modificadas por Orden Foral 134/1993) ni las determinaciones del Plan Parcial que las desarrolla, y todo ello en base al caso previsto en la letra f) del apartado 1 del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1.999, de 13 de enero, (en adelante LRJ-PAC), es decir "actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren

facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición".

2ª En cuanto al procedimiento, si bien no se ha producido la indefensión de los interesados, pues se les ha puesto de manifiesto el expediente por plazo de quince días, durante el cual han podido presentar las oportunas alegaciones, se hace obligado reseñar que el Pleno del Ayuntamiento, en la misma sesión que acuerda "remitir el expediente al CONSEJO DE NAVARRA para la emisión del preceptivo informe", aprueba también la "propuesta de resolución presentada por el Instructor del expediente de declarar la nulidad de pleno derecho de los acuerdos de aprobación de la Reparcelación voluntaria de la Unidad de Actuación nº 11 de las Normas Subsidiarias de Fontellas, así como el proyecto de urbanización de la misma", cuando dicho informe (dictamen) debe ser previo y favorable a la declaración de oficio de la nulidad del acto (Artículo 102.1 de LRJ-PAC), por lo que, en todo caso, habría de ratificarse dicha declaración una vez recibido este dictamen.

En la fase de audiencia, el interesado Sr. ..., después de reconocer que los proyectos de Reparcelación y de Urbanización aprobados no se ajustaron a las determinaciones del planeamiento parcial, "circunstancia ésta que justifica su invalidez" -dice-, opone, en síntesis, al amparo de lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 30/1992, que no cabe la revisión por resultar el ejercicio de la misma contrario a la equidad, a la buena fe y al derecho de los particulares, habida cuenta que han transcurrido más de tres años desde que aquellos Proyectos fueron aprobados y que se ha seguido el proceso lógico del propio desarrollo, que ha dado lugar a situaciones que justifican el que no pueda procederse a la revisión de oficio, y que, en todo caso, la infracción

cometida no constituye el supuesto de nulidad previsto en el artículo 62.1 f) de la LRJ-PAC, sino de anulabilidad, "por tratarse de actos que incurren en una infracción del ordenamiento jurídico -artículo 63.1".

3ª Sentado lo anterior, ha de tenerse presente, en primer lugar, que, tratándose -como se trata- de actos administrativos locales, el régimen jurídico de revisión de oficio de dichos actos viene establecido en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que se remite a estos efectos a la legislación del Estado reguladora del Procedimiento Administrativo Común, constituida actualmente por la LRJ-PAC (Artículos 102 a 106).

4ª Los actos cuya anulación se pretende resultan, a juicio de este Consejo, nulos de pleno derecho por estar incluidos en el caso previsto en la letra f) del apartado 1 del artículo 62 de la LRJ-PAC, es decir por tratarse de actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos careciéndose de los requisitos esenciales para su adquisición, porque ni las Normas Subsidiarias de Fontellas ni el Plan Parcial aprobado en desarrollo de las mismas, permitían ni la reparcelación ni el proyecto de urbanización aprobados que, a diferencia de los Planes, carecen de naturaleza normativa, siendo meros proyectos redactados con una finalidad de pura ejecución material del Plan correspondiente (sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1987, R.J. 6120, entre otras).

Del examen del expediente remitido se deduce, de forma incontestable, que tanto en la reparcelación como en el Proyecto de Urbanización de la UA-11 se hizo caso omiso de las previsiones de las NN.SS.

de Fontellas y del Plan Parcial aprobado en su desarrollo, cuando, como tiene declarado el Tribunal Supremo con reiteración (sentencias de 24 de noviembre de 1980, R.J. 4596; y 30 de mayo de 1983, R.J. 3460, entre otras) "el principio de unidad de planeamiento exige de un proceso unitario y escalonado que va desde lo más general a lo más concreto, del plan a la urbanización, a través del proyecto, último escalón del proceso, todo en tal forma que cada Plan inferior se subordina al superior y todos a la Ley ...", porque como tiene dicho el mismo Tribunal, en sentencia más reciente de 16 de febrero de 1987 (R.J. 3192), "el planeamiento y su ejecución son conceptos íntimamente ligados entre sí; si aquél necesita, para lograr su eficacia, de la ejecución, ésta a su vez precisa de la cobertura del planeamiento para su validez. Hay que concluir, en definitiva, que el planeamiento -más concretamente el planeamiento de detalle- es un prius lógico respecto de la actividad de ejecución de aquél ...".

Ello lleva -repetimos- a la obligada conclusión de que nos encontramos ante un caso de nulidad de pleno derecho previsto en la letra f) del apartado 1 del artículo 62 de la LRJ-PAC, porque, a través de la reparcelación voluntaria y urbanización aprobadas, por silencio administrativo, en el primer supuesto, y por acto expreso, en el segundo, ambos actos contrarios al ordenamiento jurídico, se han adquirido derechos careciendo, cabalmente, de los requisitos esenciales para su adquisición, haciéndose obligado recordar, que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas en contra de lo dispuesto en la legislación o planeamiento urbanísticos aplicables, pronunciamiento éste que venía recogido en el artículo 23.2 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, precepto declarado básico por la disposición final.1 del citado texto

refundido y no declarado inconstitucional ni nulo por la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, y que también ha sido acogido por la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, si bien referido a las licencias, cuando en la norma 4ª de su artículo 223, dispone que "en ningún caso se entenderán otorgadas por acto presunto licencias en contra de la legislación o planeamiento urbanístico". Todo ello sin olvidar: 1) que, mediante la reparcelación voluntaria y proyecto de urbanización aprobados, se han visto afectados bienes de dominio público destinados al uso público, es decir al aprovechamiento o utilización general, y que no pueden ser adquiridos por los particulares, de no ser desafectados, dado su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículos 100 de la Ley 6/1.990, de 2 de julio, de Administración Local, y 6º del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, aprobado por Decreto Foral 280/1.990, de 18 de octubre), condición de no adquiribles que viene a ser recogida, igualmente, en el artículo 43.2 de la LRJ-PAC; y 2) que se ha producido un enriquecimiento injusto de los particulares afectados a costa de los intereses generales, intereses que están obligadas a servir las Administraciones Públicas (Artº 103.1 de la C.E.), y cuya defensa en el caso de bienes de dominio público, no está, como tiene declarado el Tribunal Supremo en sentencia de 6 de junio de 1990 (R.J. 4813), a merced de un criterio de discrecionalidad, **"pues si hay algo que está sometido a principios de derecho imperativo y necesario, ese algo, de forma muy destacada, es el relacionado con el status de esta clase de bienes, algunos de ellos llamados incluso a desaparecer si no se establecieran frenos a la codicia de los particulares"**.

El urbanismo -dice el mismo Tribunal- "constituye una función pública y no una expectativa privada, función pública desplegada y ejercitada

fundamental y esencialmente a través del Plan General de ordenación urbana, el cual posee la virtud de establecer y definir el estatuto del derecho de propiedad, y que ostenta, por tal razón, la cualidad innovativa, constituyendo, según sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo un gradual y coordinado sistema normativo al que debe ajustarse el ejercicio de las facultades dominicales." (Sentencias de 21 de noviembre de 1969, R.J. 5059; de 2 de mayo de 1973, R.J. 2075; y 29 de noviembre de 1989, R.J. 8371).

5ª Es cierto que las Administraciones, en este caso el Ayuntamiento de Fontellas, debe respetar los límites fijados a la revisión por el artículo 106 de la LRJ-PAC, entre los que, prima facie, podría entenderse aplicable al presente caso el de equidad, íntimamente ligado con el de la buena fe, habida cuenta que el Ayuntamiento de Fontellas ha dejado transcurrir más de tres años desde que dictó los actos cuya revisión pretende; y que, como consecuencia de dicha actuación anormal, se han producido actuaciones de los particulares de las que se han podido derivar lesiones cuya reparación podría ser reclamada por los mismos (cfr. artº. 102.4 de la LRJ-PAC), pero no puede olvidarse que, como tiene dicho el Tribunal Supremo en reiteradas sentencias (por todas las de 3 de octubre de 1974 R.A. 3571, y 18 de octubre de 1982, R.A. 6389), la equidad nunca debe operar en contra de la ley, sino en función integradora de la misma en casos de duda de la normativa legal, circunstancia esta última que no se da en el presente caso, por las razones anteriormente expuestas, y porque la declaración de irrevocabilidad no entrañaría una solución justa porque se harían prevalecer intereses particulares en contra de los generales de los moradores de Fontellas.

CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra emite dictamen favorable a la revisión de oficio del acto de aprobación presunta de la reparcelación de la Unidad de Actuación número 11 de las Normas Subsidiarias de Fontellas, así como del de la aprobación definitiva, por acuerdo plenario de 27 de noviembre de 1996, del Proyecto de Urbanización de la misma unidad.

En el lugar y fecha reseñados en el encabezamiento.