

<p>Expediente: 36/2001 Órgano: Pleno Objeto: Proyecto de Convenio Urbanístico de colaboración entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Esparza de Salazar. Dictamen: 38/2001, de 25 de junio</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 25 de junio de 2001,

el Pleno del Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Pedro Charro Ayestarán, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1 Formulación de la consulta.

El día 24 de mayo de 2001 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), en relación con el artículo 16.1.f) de la misma, se recabó la emisión del preceptivo dictamen por el Pleno del Consejo de Navarra sobre el Convenio Urbanístico de colaboración a suscribir entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Esparza de Salazar, que ha sido

tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de mayo de 2001.

A la solicitud de dictamen se adjunta expediente en el que, debidamente foliados y precedidos por un índice, constan los siguientes documentos:

- a) Resolución 280, de 27 de enero de 1999, del Director General de Medio Ambiente, por la que se cierran definitivamente las instalaciones de la piscifactoría de Esparza de Salazar.
- b) Resolución 75/1999, de 25 de febrero, del Director General de Economía, por la que se desadscriben del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, las instalaciones de la piscifactoría de Esparza de Salazar.
- c) Escrito de 20 de mayo de 1999, a través del cual el Ayuntamiento de Esparza de Salazar solicita al Gobierno de Navarra la donación gratuita de los terrenos, edificios e instalaciones de la piscifactoría, libres de cargas y gravámenes, a libre disposición y destino del Ayuntamiento de Esparza de Salazar, excepción hecha de la “casa del guarda”. Al citado escrito se acompaña copia del Acuerdo de la Excma. Diputación Foral de Navarra, de 6 de diciembre de 1966, en el que se acepta la donación efectuada por el mencionado Ayuntamiento de diversos terrenos para la instalación de la piscifactoría, agradeciendo su cesión gratuita.
- d) Escrito del Director del Servicio de Patrimonio, de 22 de noviembre de 1999, a través del cual se le comunica al Ayuntamiento de Esparza de Salazar, en relación con la solicitada reversión de los

bienes que en su día integraron la piscifactoría, que “la adquisición sólo debiera versar sobre los bienes ajenos a la referida vivienda y siempre en la hipótesis de su adquisición onerosa por esa Entidad”.

- e) Certificación del Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Esparza de Salazar, en sesión de 14 de enero de 2000, en el que, tras realizar distintas consideraciones sobre el contenido del antecitado escrito del Director del Servicio de Patrimonio, solicitan de éste que “estudie exhaustivamente el caso”.
- f) Texto del Convenio Urbanístico de Colaboración entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Esparza de Salazar, propuesto por el citado Ayuntamiento a través de escrito de 24 de febrero de 2001.
- g) Informe jurídico del Servicio de Patrimonio, de 8 de mayo de 2001, en el que, tras considerar el objeto y contenido del Convenio, se concluye en la ausencia de inconveniente jurídico a la suscripción del Convenio, si bien advierte de la necesidad de su previa fiscalización por la Intervención, así como de la exigencia de su sometimiento al dictamen preceptivo de este Consejo.
- h) Informe del Director del Servicio de Patrimonio, de 8 de mayo de 2001, que se pronuncia a favor del Convenio propuesto por resultar adecuado para dar respuesta a los intereses de ambas partes.
- i) Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 14 de mayo de 2001, por el que se toma en consideración la propuesta del “Convenio Urbanístico de Colaboración entre el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Esparza de Salazar”, a efectos de la emisión del preceptivo Dictamen del

Pleno del Consejo de Navarra.

I.2 Antecedentes de hecho.

Según resulta de la documentación facilitada a este Consejo, en el año 1966 el Ayuntamiento de Esparza de Salazar cedió gratuitamente diversos terrenos, algunos de ellos previamente adquiridos a particulares por el Ayuntamiento, a la Excma. Diputación Foral de Navarra para que “en el conjunto de todos ellos se emplace la piscifactoría de Salmónidos de que se trata”. Esa piscifactoría, según se desprende de esa misma documentación, efectivamente se emplazó sobre los terrenos cedidos y estuvo en funcionamiento y producción efectiva hasta el mes de mayo de 1995, siendo de la titularidad del Gobierno de Navarra y gestionada por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

En enero de 1999 se procede al cierre definitivo de las instalaciones de la piscifactoría de Esparza de Salazar, situación a la que se llega por la conjunta consideración de la baja rentabilidad obtenida en la producción del cultivo de trucha, por un lado, y de la adquisición de la piscifactoría de Ituren, por otro, en cuanto que ésta dispone de superficie suficiente para cumplir con los compromisos adquiridos en orden a la repoblación de los ríos y el abastecimiento de trucha a los cotos intensivos de pesca.

Establecido el cierre de la piscifactoría, el Ayuntamiento de Esparza de Salazar solicita al Gobierno de Navarra que, en una suerte de reversión de los terrenos cedidos en su día, le done gratuitamente tanto los terrenos como los edificios e instalaciones de la piscifactoría, todo ello libre de cargas y gravámenes y para la libre disposición y destino del Ayuntamiento.

Solicitud de donación a la que no se accede por el Servicio de

Patrimonio del Gobierno de Navarra, con el argumento de que parte de los terrenos solicitados fueron adquiridos mediante el abono de distintas cantidades, así como que la cesión gratuita del resto de terrenos fue acompañada, como contrapartida del Gobierno, de la aportación de distintas inversiones y ayudas.

A esa denegación de cesión gratuita le sucede, al decir de los informes obrantes en el expediente, la celebración de diversas reuniones entre representantes de ambas Administraciones que, finalmente, alcanzan un acuerdo materializado en el texto de la propuesta de Convenio que es objeto de nuestro dictamen.

I.3 Consulta.

La consulta planteada solicita del Pleno del Consejo de Navarra el dictamen sobre el Convenio Urbanístico de Colaboración entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Esparza de Salazar, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 14 de mayo de 2001.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1 Carácter del dictamen.

El artículo 16.1.f) de la LFCN establece la exigencia de la consulta preceptiva al Pleno del Consejo cuando se trate de Convenios y Acuerdos de Cooperación con el Estado, con las Comunidades Autónomas y con las Administraciones Públicas, en los que la Comunidad Foral sea parte, así como cuanto se refiera a dudas y discrepancias sobre los mismos.

La LFCN establece así nuestra intervención previa en relación con la suscripción de un instrumento jurídico ya previsto en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) por referencia a la Administración del Estado, conteniéndose parecida previsión en el artículo 70 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En el más específico ámbito de relaciones entre la Administración Foral y las Administraciones Locales de Navarra también se encuentran referencias expresas a la legitimidad de la suscripción de convenios de cooperación interadministrativos, singularmente en los artículos 61 a 63 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL). Así el primero de ellos, el artículo 61, contempla la cooperación económica del Gobierno de Navarra con las entidades locales en asuntos de interés común a “través de convenios, consorcios y cualesquiera otros instrumentos”. Con un ámbito más amplio contempla esa cooperación el artículo 62, abarcando no solo su vertiente económica sino también las vertientes jurídica, administrativa y técnica de la cooperación “al objeto de potenciar la capacidad de gestión de las entidades locales a través de los instrumentos que estime necesarios”. Por último, el artículo 63 dispone que: “La Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales podrán celebrar convenios de cooperación para la ejecución de obras y prestación de servicios de interés común”.

A la vista de la justificación, objetivos, actuaciones previstas y obligaciones asumidas por las partes en el Convenio sometido a nuestro dictamen, se nos presenta una actuación administrativa compuesta por un conjunto de actos de contenido heterogéneo por lo que no es cuestión sencilla la de concluir sobre su naturaleza al objeto de establecer el carácter

de nuestra intervención consultiva.

En todo caso, atendiendo a los antecedentes concurrentes y a la parte expositiva del Convenio propuesto, su existencia se justifica por establecer las condiciones que, por un lado, permitan atender la solicitud del Ayuntamiento de Esparza de Salazar en orden a la transmisión a su patrimonio de los terrenos, bienes e instalaciones anteriormente destinados a la explotación de la piscifactoría, al objeto de permitir la ejecución de un aprovechamiento hidroeléctrico. Por otro, que esas mismas condiciones permitan a la Administración Foral el resarcimiento de las inversiones realizadas en esos mismos terrenos e instalaciones objeto de la transmisión.

Es decir, en el Convenio que tenemos a la vista, bien que a través de mecanismos ciertamente complejos, no se formaliza negocio jurídico distinto de aquel que supone la cesión y enajenación de terrenos e instalaciones del patrimonio de la Comunidad Foral al patrimonio del Ayuntamiento de Esparza de Salazar.

Es evidente así su naturaleza contractual, de contenido netamente patrimonial y teleológicamente ordenado a la formalización y ordenación de las condiciones en que ha de llevarse a cabo la transmisión de la propiedad sobre diversos bienes cuya adquisición ha solicitado el Ayuntamiento de Esparza Salazar.

El hecho de que a través del Convenio se persiga la recíproca satisfacción de comunes intereses públicos, por lo demás obligado común denominador en toda actuación administrativa, en el ejercicio de las facultades dominicales correspondientes a cada una de las Administraciones Públicas concurrentes en el ámbito de su respectivo patrimonio, no atribuye *per se*, obviamente, al Convenio propuesto la naturaleza de convenio de

colaboración o cooperación al no advertirse en él la concurrencia de sus elementos característicos. No observamos aquí que, en ejercicio de competencias propiamente públicas que vayan más allá de las inherentes a su reconocida capacidad jurídica general, se instrumenten fórmulas de colaboración para la ejecución de obras y/o prestación de servicios de interés común, ni se articulen singulares instrumentos de cooperación económica, jurídica, administrativa o técnica entre las Administraciones concurrentes a la suscripción del Convenio.

La consideración anterior no padece por la denominación de “Convenio Urbanístico” con el que lo identifican las partes llamadas a suscribirlo.

Previstos en los artículos 140 a 142 de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, los convenios urbanísticos son instrumentos jurídicos que pueden suscribirse por las Administraciones competentes en la materia con personas públicas o privadas al objeto de colaborar “en el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística”, diferenciándose entre los que tienen por objeto establecer los términos y condiciones de la gestión y ejecución del planeamiento en vigor, de un lado, y los que contienen determinaciones sobre el “contenido de posibles modificaciones del planeamiento en vigor, bien directamente, bien por ser éstas precisas en todo caso para la viabilidad de lo estipulado” (artículo. 140.3 LFOTU).

En este último supuesto pudiera encontrarse el Convenio que contemplamos, o al menos así parecen haberlo entendido las Administraciones actuantes, en cuanto que expresamente se contienen referencias a la elaboración del Plan Municipal por el Ayuntamiento de Esparza de Salazar, en el que “pretende contemplar la recalificación como suelo urbano de los terrenos de la piscifactoría”, según se dice en su parte

expositiva.

En todo caso, se encuadre o no el Convenio que contemplamos entre los convenios urbanísticos, y se integre a éstos en las categorías de contrato o convención, de su concreto objeto y determinaciones se advierte que la intervención de la Administración Foral se justifica en su condición de propietaria de determinados terrenos y obedece a su legítimo interés en obtener el resarcimiento de las inversiones realizadas en su día sobre unas instalaciones y terrenos que ahora son objeto de cesión y enajenación.

No estamos, por tanto, ante la concurrencia de dos distintas Administraciones que convienen en coordinar el ejercicio de sus respectivas competencias urbanísticas. No está aquí el Gobierno de Navarra ejercitando potestades públicas al servicio de determinadas políticas públicas, sino más bien actuando como titular de derechos patrimoniales y para la mejor rentabilidad de los mismos en situación y condición prácticamente análoga a la de los particulares propietarios de terrenos.

En puridad, adoptando ahora una perspectiva procedimental, puede concluirse que el Convenio encuentra más propiamente su justificación en el artículo 88 LRJ-PAC que faculta a las Administraciones Públicas para celebrar “acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado”, pudiendo tener tales actos la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos. Eso es cabalmente lo que aquí acontece, el Convenio no es sino la plasmación de un acuerdo que pone fin a un procedimiento iniciado por la solicitud del Ayuntamiento de Esparza de Salazar de cesión gratuita de los terrenos e instalaciones anteriormente afectos a la explotación de una piscifactoría del Gobierno de Navarra.

Por tanto, cualquiera que sea el nombre que se le quiera dar al instrumento que lo formaliza –acuerdo, pacto, convenio o contrato-, el negocio jurídico que se pone de manifiesto no reúne las notas características que definen a los Convenios de Colaboración y, en consecuencia, no estamos ante un supuesto en que nuestro dictamen tenga carácter preceptivo, pues una correcta interpretación del artículo 16 LFCN reserva a esos Convenios, y no a aquellos que aún denominados así por las partes suscribientes acrediten naturaleza jurídica distinta, nuestra intervención con tal carácter preceptivo.

No obstante ello, si bien no con el carácter preceptivo con el que se ha solicitado, este Consejo ya ha mantenido en supuestos análogos que si la autoridad consultante es de las facultadas por el artículo 18 LFCN para poder solicitar nuestro dictamen sobre asuntos que no lo exijan con carácter preceptivo, procederá su emisión bien que novando su naturaleza.

Habiendo sido formulada la consulta por el Gobierno de Navarra, a través de su Presidente, procede emitir nuestro dictamen conforme a lo establecido en el artículo 18 LFCN.

II.2. Sobre el procedimiento seguido para la aprobación del Convenio.

Desde la perspectiva procedimental las actuaciones seguidas por la Administración Foral se adaptan en líneas generales a las exigencias de orden formal que pueden requerirse. Consta en el expediente, a modo de memoria justificativa del Convenio, un informe del Director del Servicio de Patrimonio, así como informe jurídico emitido por los servicios técnicos del mismo órgano.

En esos informes ya se advierte específicamente de la necesidad de someter el Convenio a los singulares trámites procedimentales previstos en el artículo 141 LFOTU.

Desde la consideración de la otra parte en el Convenio, el Ayuntamiento de Esparza de Salazar, si bien se contiene referencia en el expediente a la adopción de un Acuerdo municipal sobre las determinaciones del Convenio, no consta su texto, por lo que desconoce este Consejo si el citado Ayuntamiento ha prestado ya su consentimiento a través de sus órganos de gobierno con las condiciones establecidas en las cláusulas del Convenio y que, en un orden lógico, debiera obrar en el expediente con anterioridad a su aprobación por el Gobierno de Navarra.

Una segunda cuestión, ésta de mayor relevancia y significación, plantea el procedimiento seguido. El examen del expediente facilitado a este Consejo nos demuestra que no se ha sometido el proyecto de Convenio al requisito preceptivo de la intervención crítica o previa de la Intervención General de la Administración Foral.

La Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra preceptúa con carácter general la necesidad de esta fiscalización en todos aquellos supuestos de los que puedan derivarse derechos y obligaciones de contenido económico para la Hacienda Foral (artículo 99), conllevando esas consecuencias la enajenación patrimonial que constituye el objeto propio del Convenio que se contempla.

III. EXAMEN DEL CONVENIO Y DE SU CONFORMIDAD CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

El Convenio examinado, como se ha adelantado, tiene su origen en la petición formulada por el Ayuntamiento de Esparza de Salazar al Gobierno de Navarra para que acceda a la cesión de los terrenos e instalaciones anteriormente ocupadas por la piscifactoría de propiedad de éste, actualmente en desuso al producirse el cierre de la misma.

Su objeto se define por referencia a la promoción de “cuantas actuaciones sean necesarias para la transformación, cesión o, en su caso, enajenación de los terrenos e instalaciones de la piscifactoría de Esparza de Salazar a favor del Ayuntamiento”, y en ese sentido se pronuncian las distintas estipulaciones del Convenio.

Desde la perspectiva competencial, no es discutible que ambas Administraciones pueden suscribir el presente Convenio en cuanto facultadas para adoptar los actos de administración, gestión y disposición de su respectivo patrimonio. Así lo recoge el artículo 4 de la Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre, del Patrimonio de Navarra (en adelante, LFPN), que atribuye el ejercicio de las facultades dominicales sobre el Patrimonio de Navarra al Gobierno, que las ejercerá, con carácter general, a través de los órganos competentes del Departamento de Economía y Hacienda. Para las Administraciones Locales, el artículo 106 de la LFAL reconoce la capacidad jurídica de las entidades locales para adquirir bienes y derechos por los medios establecidos por las leyes.

De otro lado no puede omitirse que el artículo 4 de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, faculta a las Administraciones Públicas de Navarra para concertar los contratos, pactos y condiciones que tengan por conveniente siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

Afirmada la competencia general para la suscripción del Convenio habrá que analizar, dada la heterogeneidad de sus disposiciones, si el ejercicio de esa libertad de contratación y de establecimiento de condiciones se efectúa sin sobrepasar los límites a los que viene condicionada.

1.- La cesión de terrenos y elementos: A través del Convenio se obliga el Gobierno de Navarra a segregar y ceder al Ayuntamiento de Esparza de Salazar distintos terrenos y elementos anteriormente afectos a la piscifactoría. Esa posibilidad de cesión gratuita de la propiedad de bienes y derechos de la Comunidad Foral se contempla en el artículo 25 LFPN cuando se realice a favor de Administraciones Públicas y concurra una causa de utilidad pública o interés social. En el presente supuesto concurren ambos supuestos ya que el beneficiado por la cesión gratuita de terrenos y elementos es el Ayuntamiento de Esparza de Salazar y el destino declarado de los mismos es el aprovechamiento hidroeléctrico, instalación de generación a la que reconoce su utilidad pública el artículo 52 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

b) La posterior venta del suelo de la piscifactoría por el Gobierno de Navarra: Con independencia de la cesión gratuita de terrenos antecitada, se obliga el Gobierno de Navarra a la posterior venta de otra parte de los terrenos ocupados por la piscifactoría. Compromiso de venta futura que queda condicionada a la consideración de dicho suelo como urbano en el planeamiento urbanístico y que, en su caso, se realizará por un precio consistente en “el 70% del precio que el Ayuntamiento obtenga de la venta posterior del suelo a terceros particulares”, después de deducir los gastos de las obras de demolición y acondicionamiento a que viene obligado el Ayuntamiento.

Conforme establece el artículo 19.3 LFPN puede procederse a la enajenación directa de bienes inmuebles cuando el adquirente sea una Corporación de Derecho Público, bien que deberá venir precedida, en su momento, de la previa declaración de alienabilidad, por lo que ningún obstáculo jurídico puede oponerse al compromiso asumido por el Gobierno respecto a la elección de la venta directa de bienes inmuebles al Ayuntamiento de Esparza de Salazar.

No se llega a igual conclusión en lo que respecta a la determinación del precio de esa venta que se compromete, en cuanto que el complejo mecanismo que se determina para la fijación del precio no se compadece con las exigencias de los artículos 1445 y 1449 del Código Civil, pues no puede hablarse de un precio cierto cuando su propia existencia se hace depender de un hecho futuro, que puede o no concurrir, como es la posterior venta de esos terrenos a terceros. De igual modo, se deja al arbitrio del Ayuntamiento la determinación del precio de esa anunciada, pero imprecisa e incierta, venta posterior a terceros.

En consecuencia, procede a juicio de este Consejo la modificación de la estipulación quinta del Convenio, de manera que se determine el precio de la futura venta de terrenos al Ayuntamiento de Esparza de Salazar de manera conforme a los artículos 1445 y siguientes del Código Civil.

c) Los compromisos urbanísticos: Admite el artículo 140.3.b) LFOTU, como se ha dicho, que a través de un convenio urbanístico puedan determinarse el contenido de posibles modificaciones del planeamiento en vigor, pero ello lo hace, al decir del apartado 5 de ese mismo artículo, con el único efecto de “vincular a las partes del convenio para la iniciativa y tramitación de los pertinentes procedimientos para la modificación del planeamiento”, sin que en ningún caso puedan condicionar “el ejercicio por

la Administración Pública, incluso la firmante del convenio, de la potestad del planeamiento”.

Esos límites se sobrepasan en el apartado tercero de la estipulación sexta, ya que se desprende de ella que si en la aprobación definitiva del Plan Municipal se incluyen por el Gobierno de Navarra determinaciones contrarias a las inicialmente planteadas por el Ayuntamiento, la consecuencia es que dicho Ayuntamiento consolida la titularidad de los bienes cedidos gratuitamente por el Gobierno, hasta entonces sujetos a una condición suspensiva consistente en la aprobación definitiva del Plan Municipal en determinados términos.

No conforma con el parcialmente transcrito artículo 140.5 LFOTU el establecimiento de una estipulación que implica un evidente condicionamiento del ejercicio de las potestades urbanísticas propias del Gobierno de Navarra, en cuanto que éste, de no aprobar el Plan Municipal en los términos propuestos por el Ayuntamiento en sus trámites anteriores, se ve obligado a efectuar una cesión gratuita de bienes que, previamente y a través de este mismo Convenio, ha condicionado en su efectividad a la compatibilidad urbanística previa de la calificación como suelo urbano de determinados terrenos.

En esa medida, el citado apartado tercero de la estipulación sexta debe de ser suprimido por resultar incompatible con el artículo 140.5 LFOTU.

Todo ello sin perjuicio de que el Convenio que nos ocupa, como advierten los informes obrantes en el expediente administrativo, deba someterse además a los requisitos establecidos en la legislación urbanística para su definitiva eficacia y, en su momento, al régimen jurídico establecido para la venta de bienes patrimoniales del Patrimonio de Navarra.

IV. CONCLUSIONES.

1.- El Convenio a suscribir entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Esparza de Salazar no procede que sea dictaminado por este Consejo con carácter preceptivo, sin perjuicio de que se emita el presente dictamen con carácter facultativo.

2.- La adecuación al ordenamiento jurídico del proyecto de Convenio a suscribir entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Esparza de Salazar exige la modificación o supresión de sus estipulaciones quinta y sexta, apartado tercero, sin perjuicio de la observancia de otros requisitos legalmente previstos que deben cumplirse con carácter previo a la adopción del acuerdo de aprobación por el Gobierno de Navarra o, en su caso, que son condición de eficacia del propio Convenio.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.