

**Expediente:** 24/2001

**Órgano:** Pleno

**Objeto:** Revisión de oficio de acuerdo plenario del Ayuntamiento de Burlada de 7 de septiembre de 2000 y resolución del Convenio Urbanístico de 6 de mayo de 1997 para el desarrollo y ejecución de las Unidades "...y " de Burlada.

**Dictamen:** 60/2001, de 19 de noviembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 19 de noviembre de 2001,

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

siendo Ponente don Pedro Charro Ayestarán

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

El día 4 de abril 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 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante LFCN), se recababa la emisión de dictamen de carácter preceptivo por el Pleno del Consejo de Navarra.

El 11 de abril de 2001, el Presidente del Consejo de Navarra se dirigió al Presidente del Gobierno de Navarra mediante escrito en el que, haciendo uso de las facultades atribuidas por el artículo 23 de la LFCN y los artículos 28 y 29 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra,

se solicitó la integración del expediente con interrupción del plazo para emitir dictamen, requiriéndole documentación complementaria.

La referida documentación fue enviada por el Ayuntamiento de Burlada por conducto del Presidente del Gobierno, con fecha 22 de octubre 2001.

El Pleno del Consejo de Navarra, por acuerdo de 19 de noviembre de 2001, ha recabado para sí la competencia para conocer del presente asunto, de acuerdo con el artículo 16.1.g) de la LFCN.

### **I.2ª. Antecedentes de hecho**

A tenor del expediente remitido, los antecedentes que han de tenerse en cuenta en el presente dictamen son los siguientes:

1. Con fecha 30 de Junio de 1996 se firmó un documento con el carácter de Convenio Urbanístico entre el Ayuntamiento de Burlada, ... en representación de las entidades ... y ..., y D. ... en su propio nombre, en el que las partes manifestaban y adquirirían los siguientes compromisos:

- ..., se comprometía a mantener los puestos de trabajo -o indemnizar las bajas voluntarias- que tenía en su anterior concesionario de la c/ ... de Burlada, destruido por un atentado, accediendo a trasladar sus instalaciones dentro del término municipal de Burlada, facilitando así la ejecución de la Unidad "...", en la que se ubicaban las instalaciones destruidas.
- D. ..., por su parte, manifiesta su interés por adquirir los terrenos ocupados por ...en la Unidad "... para ejecutar la misma, y con el fin de posibilitar la reubicación de ..., propone la modificación puntual del P.G.O.U de Burlada en las Unidades "... y "...".
- El Ayuntamiento de Burlada, quien considera procedente el desalojo de ... y su reinstalación en la Unidad "...", asume la necesidad de modificaciones de las Unidades "... y ..." y se presta a facilitar la operación mediante enajenación de la cesión del 15% del

aprovechamiento que le corresponde en la Unidad “...” a favor de  
o ...

- ..., se compromete a prestar aval bancario a favor del Ayuntamiento de Burlada por un importe de cien millones de pesetas, condicionado a la aprobación definitiva de los expedientes de modificación de Planeamiento por el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.
- ... se compromete a adquirir dentro de la Unidad “...” una superficie de 2.700 m<sup>2</sup>, la cual se obtendrá mediante la adquisición de la superficie que corresponda al Ayuntamiento por cesión del 15%, más los terrenos necesarios que se obliga el ... a poner a disposición de ... o ..., hasta completar la superficie señalada.
- El precio que anticipadamente conviene el Ayuntamiento y ... para la adquisición de los terrenos de propiedad municipal será de 10.000 pts m<sup>2</sup>, *quedando la transmisión condicionada a que el ... ponga a disposición de ... o ... los terrenos restantes para completar la superficie necesaria*. Asimismo, la construcción en la Unidad “...”, no podrá iniciarse mientras no se acredite dicha puesta a disposición por el ... de los terrenos pactados para la reubicación de ... en la Unidad “...”.
- Las modificaciones urbanísticas necesarias en las reseñadas Unidades “...” y “...” *se consideran elemento básico de este Convenio, y su alteración durante la tramitación administrativa determinará la resolución del Convenio o la adaptación a las nuevas circunstancias o determinaciones*.

2. Como consecuencia de las directrices comunicadas por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, en cuanto a las características que debían tener las Unidades “...” y “...”, las partes acuerdan la modificación del Convenio suscrito, procediendo a suscribir uno nuevo de fecha 6 de mayo de 1997, en el cual, manteniendo en lo sustancial

los elementos del anterior, se establecen, en síntesis, las siguientes obligaciones y compromisos:

- ... mantiene su compromiso de conservar los empleos y prestar aval bancario de 100 millones de pesetas (estipulación 1ª).
- El ... presenta una nueva propuesta de modificación de Planeamiento de las Unidades ... y ..., para posibilitar el cumplimiento de las obligaciones asumidas.
- Aprobado definitivamente el planeamiento, los propietarios se comprometen a presentar, en un plazo de tres meses, proyectos de edificación y obras de urbanización y cesión o reparcelación voluntaria para la ... e iniciar el expediente expropiatorio para la ..., salvo que con anterioridad se acordase el cambio de sistema al estar garantizada la reubicación de ... (estipulación cuarta).
- Caso de sustituirse el sistema de expropiación por otro de gestión privada –que resultó ser el finalmente elegido- ... o ... se comprometen a adquirir dentro de la Unidad "...", una superficie de 3.000 m<sup>2</sup> (...) mediante la adquisición de la superficie correspondiente al 10% de cesión al Ayuntamiento, más los terrenos necesarios que se obliga el ... a poner a disposición de o ... (estipulación sexta).
- El precio por el que el Ayuntamiento de Burlada se compromete a enajenar y ... o ... a adquirir los terrenos de titularidad municipal, será de 10.000 pts m<sup>2</sup>, quedando la transmisión condicionada a que el ... ponga efectivamente a disposición de los antes mencionados los terrenos restantes para completar la superficie necesaria (estipulación séptima).
- Se mantiene la limitación de no poder iniciar la construcción en la unidad ... mientras no se acredite la puesta a disposición de ... de los terrenos sitos en la unidad ... (estipulación octava).

- Se establece que el valor de la cesión del aprovechamiento urbanístico de la Unidad ... se cuantifica en 100 millones de pesetas que se pagarán, el 50% al tiempo de la concesión de la licencia de obras de construcción y el otro 50% a los 10 meses del pago anterior (estipulación novena).

3.- Una vez culminado el procedimiento de modificación del P.G.O.U., proyectos de reparcelación y proyectos de urbanización de las Unidades ... y ... y concedida la aprobación definitiva, con fecha 6 de septiembre de 1999, el ... comunica al Ayuntamiento que ha adquirido a favor de ... la totalidad de la parcela de 3.000 m<sup>2</sup> en la Unidad ... donde ubicar el nuevo concesionario, acompañando copia de sendas escrituras de 23 y 25 de junio de 1999 en las que actuando en nombre y representación de ... y como mandatario verbal, compra al Ayuntamiento de Burlada y a la entidad ... el 20,391% y el 49,402% de un solar de 3.000 m<sup>2</sup> en la Unidad ..., así como una tercera escritura, también de 25 de Junio de 1.999, escritura en la que el ..., como mandatario verbal de ... compra al matrimonio formado por él mismo y su esposa, el 30,207 de la parcela de 3.000 m<sup>2</sup> de la Unidad ....

El propio ... reconoce en su escrito al Ayuntamiento que, habiendo requerido al representante de ... para que, en cumplimiento del Convenio, procediera a la venta a ... de la parcela resultante de uso residencial de la Unidad ...,

“éste se niega a formalizar el contrato de compraventa, negando la representación de D. ... en las compraventas anteriormente citadas. (...) todo ello a pesar de que ... aportaba la cantidad de 260 millones de pesetas para abonarlas en aquel acto. En consecuencia el suscribiente ha tenido que iniciar las correspondientes acciones judiciales”.

4.- A la vista de esta situación, el Ayuntamiento de Burlada acuerda el 25 de octubre de 1999 solicitar un informe jurídico de Letrado, a la vista del cual, con fecha 3 de febrero de 2000, el Pleno del Ayuntamiento acuerda requerir a las otras dos partes implicadas en el Convenio el cumplimiento de las estipulaciones contenidas en el mismo, en concreto que ... o ... adquiera los 3.000 m<sup>2</sup> en la Unidad ..., y que satisfaga los 100 millones de pesetas en sustitución del aprovechamiento de la Unidad ..., advirtiendo a las partes

que de no darse cumplimiento al requerimiento en el plazo de un mes, “el Ayuntamiento denunciará el Convenio Urbanístico, iniciando las tramitaciones oportunas para la modificación del planeamiento de las Unidades ... y ...”, y ello, por considerar “que no se han visto cumplidos ninguno de los objetivos de interés social que motivaron los expedientes de modificación del P.G.O.U. cuyos fines fueron la reimplantación de ... en terrenos de la Unidad ...y el mantenimiento de los puestos de trabajo de la misma sociedad”.

5. Nuevamente con fecha 1 de junio de 2.000, el Pleno del Ayuntamiento de Burlada adopta un acuerdo en el que, desestimando el escrito de alegaciones y el recurso de reposición de ... y ... contra el acuerdo plenario de 3 de febrero de 2000 –aunque se cita como acuerdo de fecha 15 de febrero-, decide:

“Conceder a las mercantiles .... y ... y a D. ... un nuevo y último plazo de quince días para que, en la forma en que estimen oportuna, den cumplimiento a los compromisos derivados del Convenio Urbanístico de 6 de mayo de 1997, sobre las Unidades “...” y “...” del P.G.O.U., hoy día incumplidos”.

Asimismo, se comunica a las entidades citadas que transcurrido dicho plazo sin cumplimentar los compromisos pendientes, el Ayuntamiento comenzará los trámites legales de modificación del planeamiento en las Unidades afectadas.

6. Ante dicho acuerdo de 1 de junio de 2000, las dos partes afectadas presentaron alegaciones, en el sentido que se le pusieran de manifiesto el expediente administrativo y se les facilitara el informe jurídico que sirvió de base para la adopción de dicho acuerdo, alegaciones que fueron expresamente desestimadas mediante Acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Burlada de 7 de septiembre de 2000, en el que, además, el Ayuntamiento acuerda “dar por resuelto el Convenio urbanístico suscrito el día 6 de mayo de 1997” entre las partes ya citadas, “por incumplimiento de las contraprestaciones asumidas por ... , en nombre de ... y D. ...” (punto 4º del acuerdo).

7. Frente al anterior acuerdo se alzan las dos partes afectadas, en los términos que obran en el expediente. El ...mediante recurso de reposición en el que interesa “la nulidad y/o anulabilidad de los acuerdos del Ayuntamiento de Burlada de 7 de septiembre y 1 de junio de 2000”; “la retroacción de las actuaciones para dictar nuevos acuerdos en sustitución de los anulados en los que se delimiten los incumplimientos de cada parte” y el previo informe del Consejo de Navarra que se ha omitido, terminando con la petición de que “se resuelva posteriormente el Convenio con identificación expresa de las partes incumplidoras y el concepto en que lo sean”.

La entidad “...”, por su parte, interpone recurso de reposición frente al acuerdo de 7 de septiembre de 2000, en el que solicita “la invalidez del acuerdo recurrido”, alegando que no se han producido daños que justifiquen la resolución del Convenio, afirmando genéricamente que su intención es la reubicación del concesionario en el término de Burlada.

8. Finalmente el Pleno del Ayuntamiento de Burlada adoptó, con fecha 1 de marzo de 2001, acuerdo que contiene, entre otras, las determinaciones siguientes:

a) Estimar parcialmente el recurso de reposición interpuesto por don ..., retro trayendo las actuaciones al momento en que se cometió el defecto procesal invalidante de falta de solicitud de dictamen del Consejo de Navarra (punto 2).

b) Iniciar al amparo de lo establecido en el art. 102 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, expediente de revisión de oficio del acuerdo plenario de 7 de septiembre de 2000, que aprobó dar por resuelto el convenio urbanístico suscrito el día 6 de mayo de 1997 entre el Ayuntamiento de Burlada, Don ..., en nombre y representación de .... y Don ... por incumplimiento de las contraprestaciones asumidas por Don ..., en nombre y representación de ... y Don ..., en orden a solicitar del Consejo de Navarra, dictamen favorable previo a la declaración de nulidad (punto 4).

c) Posponer la resolución del convenio urbanístico al previo dictamen previo a la declaración de nulidad (punto 5).

d) Notificar el presente acuerdo a los interesados a fin de que en el plazo de 15 días formulen las alegaciones que estimen oportunas en defensa de sus derechos e intereses, como trámite previo a acordar la remisión del expediente al Consejo de Navarra en orden a la emisión del dictamen preceptivo (punto 7).

### **I.3ª. Consulta**

El Alcalde de Burlada mediante escrito de 26 de marzo de 2001 eleva, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, la presente consulta del tenor literal siguiente:

“En cumplimiento de lo acordado por el Ayuntamiento de este Municipio en sesión celebrada el día 1 de marzo de 20001, al amparo de lo establecido en el artículo 102 de la Ley 30/92, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común, adjunto remito a este Gobierno de Navarra expediente sobre resolución del convenio urbanístico el día 6 de mayo de 1997 para el desarrollo de las Unidades “...” y “...” y suspensión del P.G.O.U. en la Unidad Urbanística “...” aprobada inicialmente por acuerdo de Pleno de 16 de noviembre de 2000, para que en cumplimiento de lo dispuesto en la normativa vigente, remita el citado expediente al Consejo de Navarra, para que, si procede, emita el dictamen sobre nulidad de pleno derecho del acuerdo plenario de 6 de mayo de 1.997, sobre aprobación del mencionado convenio urbanístico por incumplimiento del mismo”.

Finalmente, el Presidente del Gobierno de Navarra mediante escrito de fecha 2 de abril de 2001, recaba la emisión de dictamen del Consejo de Navarra sobre el expediente administrativo remitido por el Alcalde del Ayuntamiento de Burlada, sobre resolución del Convenio Urbanístico suscrito el día 6 de mayo de 1997 para el desarrollo y ejecución de las Unidades “..” y “...”, y suspensión del expediente de modificación puntual del P.G.O.U. en la Unidad Urbanística “...”, aprobada inicialmente por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burlada de 16 de noviembre de 2000.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**



## **II.1ª. Planteamiento: objeto de la consulta.**

A la vista de los antecedentes expuestos, la primera tarea que en este caso corresponde al Consejo consiste en definir cuál es la concreta consulta que se le ha planteado, a efectos de determinar la procedencia o no de nuestra intervención.

A tal fin, es preciso partir de determinados datos que nos suministra el propio expediente administrativo aportado, cuyos aspectos más relevantes se han recogido en los antecedentes. A saber:

a) Tanto el acuerdo municipal de 1 de marzo de 2001 como el escrito del Alcalde del Ayuntamiento de Burlada formulando la consulta refieren ésta a la revisión de oficio del acuerdo plenario de 7 de septiembre de 2000 al amparo del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC).

b) Sin embargo, el propio acuerdo municipal de 1 de marzo de 2001 estimó parcialmente el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de 7 de septiembre de 2000, retrotrayendo las actuaciones al momento en que se cometió el defecto procesal invalidante de falta de solicitud de dictamen del Consejo de Navarra.

c) A tenor del acuerdo municipal de 1 de marzo de 2001, el mismo tiene como antecedente un informe de Letrado de 16 de enero de 2001 en relación con los recursos de reposición contra el acuerdo de 7 de septiembre de 2000. Tal informe de Letrado entiende que ha de acogerse la alegación formulada por don ... respecto del defecto procedimental de haberse acordado la resolución del Convenio Urbanístico, que tiene –a su juicio- indudable naturaleza contractual, sin que previamente se haya solicitado y emitido el informe o dictamen preceptivo del Consejo de Navarra, dictamen que debe entenderse preceptivo a tenor de la legislación básica estatal en materia de contratos de las Administraciones Públicas y en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de

Navarra de 12 de octubre de 1999. Por tanto, este informe jurídico considera que debe estimarse parcialmente dicho recurso de reposición contra el acuerdo plenario de 7 de septiembre de 2000, retrotrayendo las actuaciones al momento en que se cometió el defecto procesal invalidante de falta de solicitud de dictamen del Consejo de Navarra, solicitándose dicho dictamen por el cauce y procedimiento reglamentario.

De lo expuesto, pueden inferirse dos consideraciones sobre la consulta en este caso al Consejo de Navarra: de un lado, el informe jurídico previo al acuerdo municipal de 1 de marzo de 2001 señala la consulta en razón del carácter preceptivo de nuestro dictamen en materia de contratos. Y, de otro, el acuerdo municipal de 1 de marzo de 2001, pese a aludir a tal extremo (punto 2), refiere la consulta a la revisión de oficio del acuerdo de 7 de septiembre de 2000 con base en el artículo 102 de la LRJ-PAC (punto 4).

Es más, aunque el tantas veces citado acuerdo plenario del Ayuntamiento de Burlada de 1 de marzo de 2001 decide también otorgar un trámite de audiencia durante el plazo de quince días a los interesados, como trámite previo a acordar la remisión del expediente al Consejo de Navarra en orden a la emisión del dictamen preceptivo, no consta en la documentación remitida que se haya cumplimentado dicho trámite ni la existencia de un acuerdo municipal posterior formulando la oportuna propuesta de acuerdo sobre la que ha de versar nuestro dictamen o acordando la formulación de la consulta.

Por ello, este Consejo ha de poner de manifiesto tales deficiencias que afectan tanto al procedimiento previo como a la consulta formulada. No obstante, un criterio de economía procesal nos lleva en este caso a ponderar una cuestión previa que es común a los dos aspectos suscitados en el expediente administrativo: el carácter preceptivo o no de nuestro dictamen.

**II.2ª. La exigencia de dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en su Ley reguladora y en su doctrina.**

Es preciso partir de las determinaciones legales que fijan los casos en que es preceptiva la consulta a este Consejo, de acuerdo con la doctrina que hemos fijado ya en precedentes dictámenes.

Los elementos que ofrece el expediente administrativo, según hemos tratado de perfilar en la consideración jurídica precedente, aluden a dos supuestos de exigencia de nuestro dictamen preceptivo: la revisión de oficio y la resolución de contratos administrativos, cuando se formule oposición por el contratista. Ahora bien, es preciso recordar que en este caso estamos ante una consulta formulada por un ente local, y no por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, lo que tiene relieve para determinar la justificación legal de la obligatoriedad de nuestro dictamen.

En efecto, como ya hemos señalado con anterioridad (Dictámenes 3/2001, de 19 de febrero y 6/2001, de 12 de marzo), el artículo 17.1.d) de la LFCN impone la consulta preceptiva a este Consejo en los supuestos de revisión de oficio y de resolución de contratos con oposición del contratista, pero con referencia a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y no con carácter general. De ahí que para las entidades locales la exigencia en tales casos de nuestro dictamen haya de fundamentarse en la cláusula residual o de cierre de la letra e) del citado artículo 17.1, a cuyo tenor, será preceptiva la consulta a la Comisión Permanente del Consejo de Navarra en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra y la competencia no se atribuya al Pleno”.

En consecuencia, a partir del artículo 17.1.e) de la LFCN, hemos declarado ya el carácter preceptivo de nuestro dictamen tanto respecto de la revisión de oficio de actos locales con base en el artículo 102 de la LRJ-PAC (Dictamen 6/2001, de 12 de marzo) como en cuanto a la resolución de contratos administrativos cuando se formule oposición del contratista con fundamento en el artículo 23.2.a) en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de contratos de las Administraciones Públicas de Navarra -en adelante, LFCAP- (Dictamen 3/2001, de 19 de febrero).

Procede, pues, analizar si en el presente caso la consulta encuentra cabal fundamento en tales previsiones legales.

### **II.3<sup>a</sup>. Improcedencia de la revisión de oficio del acuerdo plenario del Ayuntamiento de Burlada de 7 de septiembre de 2000.**

Según se ha indicado, los términos explícitos de la consulta, tal y como ha sido formulada por el Ayuntamiento de Burlada, se refieren a la revisión de oficio del acuerdo plenario municipal de 7 de septiembre de 2000, sobre resolución del convenio urbanístico. Ahora bien, del propio acuerdo municipal de 1 de marzo de 2001 resulta que se estimó parcialmente el recurso de reposición contra aquel acuerdo, retrotrayendo las actuaciones al momento de la solicitud de nuestro dictamen que se estima preceptivo en materia de contratos. Es más, este último acuerdo trae causa de un informe de Letrado en el que nada se dice sobre dicha revisión de oficio, pues se limita a concluir en la anteriormente referida decisión de estimación del recurso y retroacción de las actuaciones, que se recoge en el punto 2 del acuerdo plenario de 1 de marzo de 2001.

Pues bien, la estimación parcial del recurso de reposición con la subsiguiente retroacción de actuaciones comporta una nulidad de actuaciones que alcanza al propio acuerdo de 7 de septiembre de 2000, lo que hace improcedente que este Consejo se pronuncie sobre tal acuerdo que, en cuanto acto definitivo que acuerda la resolución del convenio urbanístico ha sido anulado. En otras palabras, la revisión de los actos administrativos en vía administrativa, como pone de manifiesto la estructura del Título VII de la LRJ-PAC (“De la revisión de los actos en vía administrativa”), puede articularse a través de dos cauces: la revisión de oficio (Capítulo I) y los recursos administrativos (Capítulo II). En este caso, la revisión se ha llevado a cabo a través del cauce de un recurso de reposición, en el que, a tenor del artículo 113.2 de la LRJ-PAC, “cuando existiendo un vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido salvo lo dispuesto en el artículo 67” (sobre convalidación).

En consecuencia, ha de inadmitirse la consulta relativa a la revisión de oficio del acuerdo plenario municipal de 7 de septiembre de 2000, toda vez que el propio Ayuntamiento, al resolver sobre el recurso de reposición contra el mismo, lo estimó parcialmente, acordando la retroacción de las actuaciones al momento en el que debía solicitarse el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra.

#### **II.4ª. Sobre la exigibilidad de dictamen preceptivo del Consejo de Navarra respecto de la resolución de un convenio urbanístico de planeamiento por una entidad local.**

Aunque, como hemos puesto de manifiesto más atrás, el Ayuntamiento de Burlada ciñe su consulta a la revisión de oficio del acuerdo plenario de 7 de septiembre de 2000, también resulta del expediente, y en particular del punto 2 del acuerdo de 1 de marzo de 2001, que la raíz de la cuestión surge con ocasión de la pretendida exigencia del dictamen preceptivo del Consejo de Navarra respecto de la resolución de un convenio urbanístico. Exigencia que no se justifica en un concreto precepto legal, sino por referencia a la legislación básica estatal de contratos de las Administraciones Públicas, aplicable en razón de la naturaleza contractual del convenio urbanístico.

Ello hace preciso que este Consejo se pronuncie, como cuestión previa, sobre el carácter preceptivo o no de su intervención en este caso, toda vez que, de considerar que no es preceptivo nuestro dictamen, habrá de inadmitirse la consulta planteada.

El punto de partida ha de ser el artículo 23.2.a) de la LFCAP, que –en relación con su disposición transitoria cuarta- exige el dictamen preceptivo de este Consejo para el ejercicio por la Administración de la prerrogativa de resolución del contrato cuando existiere oposición del contratista: Dicho precepto legal –correlativo con el artículo 59.3.c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en adelante TRLCAP– ha de referirse a los contratos administrativos, por lo que en este caso ha de examinarse si estamos ante un contrato administrativo. En suma, ha de ponderarse la naturaleza de los convenios urbanísticos, para verificar, si de

acuerdo con la legislación aplicable, se configuran como un contrato administrativo o como otra figura o categoría.

No se oculta a este Consejo que en ocasiones la problemática relativa a los convenios urbanísticos se ha tratado de encauzar y resolver a través de normas en materia de contratos, de suerte que se ha aludido a la responsabilidad contractual derivada de su incumplimiento, han sido calificados en algún caso como contratos administrativos especiales o algunos han entendido que les son aplicables determinadas normas de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Sin embargo, entiende este Consejo que la fijación de su naturaleza jurídica exige partir de su legislación reguladora, existente en el ámbito foral, y de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra (en lo sucesivo, LFOTU), contiene una regulación específica de los convenios urbanísticos en sus artículos 140, 141 y 142. Los aspectos de la regulación foral que interesa ahora resaltar son los siguientes:

a) El artículo 140, en sus apartados 1 y 2, dice así:

“1. La Comunidad Foral de Navarra y los Municipios comprendidos en su territorio podrán suscribir, conjunta o separadamente, convenios con personas públicas o privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos correspondientes, para su colaboración en el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística.

2. La negociación, la celebración y el cumplimiento de los convenios urbanísticos a que se refiere el número anterior se rigen por los principios de transparencia y publicidad”.

b) El artículo 140.3 distingue dos tipos de convenios: los convenios de gestión y ejecución del planeamiento (letra a) y los convenios de planeamiento (letra b). Éstos últimos determinan, además en su caso de lo previsto para los anteriores, el contenido de posibles modificaciones del planeamiento en vigor, bien directamente, bien por ser éstas precisas en todo caso para viabilidad de lo estipulado.

c) En cuanto a las estipulaciones de los convenios de planeamiento de la letra b) del artículo 140.3, el párrafo segundo del artículo 140.5 señala: “Sólo tienen el efecto de vincular a las partes del convenio para la iniciativa y tramitación de los pertinentes procedimientos para la modificación del planeamiento sobre la base del acuerdo sobre la oportunidad, conveniencia y posibilidad de una nueva solución de ordenación. En ningún caso vincularán o condicionarán el ejercicio por la Administración pública, incluso la firmante del convenio, de la potestad del planeamiento”.

d) Finalmente, el artículo 141.4 dispone que “los convenios urbanísticos se perfeccionan y obligan desde su firma, tras la aprobación de su texto definitivo en la forma dispuesta en el número anterior”.

Así pues, el convenio urbanístico constituye una figura objeto de regulación específica en la LFOTU, que articula la colaboración de personas públicas o privadas en el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística. Además, la actividad administrativa en materia de urbanismo es una función pública (artículo 4.1 LFOTU), una potestad pública que, desde la óptica local, puede encuadrarse dentro de la potestad de planificación (artículo 4.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local). Se trata, por ello, de una potestad que ha de ejercerse necesariamente por la Administración, aquí el ente local, sin que su ejercicio, como recuerda expresamente el artículo 140.5, párrafo segundo, de la LFOTU, quede vinculado por las estipulaciones del convenio.

La integración de ambos aspectos permite señalar que, a tenor de la LFOTU, el convenio urbanístico es un convenio de colaboración para el desarrollo de la actividad urbanística. Es más, en este caso, dado el contenido del convenio, reflejado en los antecedentes, estamos ante un convenio de planeamiento.

Pero antes de avanzar más en su caracterización, procede una referencia a la doctrina del Tribunal Supremo sobre los convenios urbanísticos. La más reciente jurisprudencia distingue entre convenios de gestión urbanística y convenios de planeamiento y configura estos últimos como un acto-convención y no como un contrato.

La Sentencia de la Sala de Contencioso-Administrativo (Sección 5ª) del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1997 analiza extensamente la naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos de planeamiento, realizando –en lo que ahora nos concierne- las declaraciones siguientes:

“La **distinción doctrinal entre contrato y convención** resulta ilustrativa al respecto, **participando el convenio urbanístico de la naturaleza de la segunda figura**, en cuanto no contiene sólo un juego de obligaciones recíprocas o entrecruzadas (contraprestaciones) sino también compromisos paralelos de la Administración y de la Entidad mercantil que lo concierta, dirigidos a un fin coincidente y común, que tiende al aseguramiento futuro de la ejecución de la modificación del Plan cuando, en su caso, se llegue a aprobar el mismo”.

“Se ha adelantado ya que los convenios urbanísticos constituyen **una actuación convencional frecuente en la práctica de las Administraciones Públicas**. Es indudable que el urbanismo constituye una competencia jurídico-pública, siendo cierto que esta naturaleza reduce y condiciona necesariamente la intervención de los administrados en el mismo, pero sin que ello excluya su participación y colaboración («ad exemplum», artículos 4, 52 ó 119 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976). Existen aspectos concretos susceptibles de compromiso o acuerdo entre la Administración y los particulares, lo que da lugar a la figura de los convenios urbanísticos, como **instrumentos de acción concertada que en la práctica pueden asegurar una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general**”.

“Lo anteriormente expuesto sirve para concluir que, aunque la figura que se contempla ostenta naturaleza negocial, su causa reside más en fijar la extensión y régimen de ejecución de una determinación futura del planeamiento, para el caso de que la misma llegue a concretarse por los procedimientos legalmente establecidos, que en el vínculo de contenido patrimonial típico de las figuras contractuales. El Convenio que se examina **no es, así, un contrato** subsumible en los supuestos que contempla el artículo 112.2.2 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local ni un convenio de colaboración de los previstos en el artículo 2.7 de la Ley de Contratos del Estado, por lo que la aplicabilidad al caso de los procedimientos de selección del contratista y de publicidad de la licitación previstos en dichos supuestos -invocada como motivo nuevo de impugnación en esta apelación- debe ser rechazada”.



La Sentencia de la Sala de Contencioso-Administrativo (Sección 5ª) del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1998 reitera la doctrina anterior sobre los convenios de planeamiento, configurándolos como una actuación convencional o como “instrumentos de acción concertada que, en la práctica, pueden asegurar una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general; son convenios preparatorios de una modificación futura del planeamiento que, en cuanto tales, tienen una sustantividad propia incluso a efectos de su impugnación en vía contenciosa (artículo 234 TRLS)”, siendo perfectamente posible la terminación de un procedimiento - como lo es la conclusión del convenio urbanístico- en forma negociada. Ahora bien, “cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a los que un Ayuntamiento llegue con los administrados, la potestad de planeamiento que se ejerza con carácter posterior ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración, para lograr la mejor ordenación urbanística posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que, ya en otro terreno, pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento por parte de la Administración o de los administrados de convenios urbanísticos previos o preparatorios de un cambio de planeamiento (Sentencias de 23 junio 1994, 18 marzo y 13 febrero 1992 y 21 septiembre 1991)”.

En último término, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sección 5ª) de 9 de marzo de 2001 (recurso de casación núm. 2143/1996) declara que:

“Conviene precisar la naturaleza de los convenios urbanísticos para aclarar nuestra respuesta negativa a esta tesis. En la sentencia de 15 de marzo de 1997 diferenciamos los **convenios de gestión urbanística**, para la gestión o ejecución de un planeamiento ya aprobado, de los **convenios de planeamiento**, que tienen por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor. Aunque el convenio de planeamiento tenga dicha finalidad no se subsume entre las figuras de las disposiciones de carácter general, de la que participan en cambio las normas de planeamiento que, en su caso, deriven de él. El convenio de planeamiento **es, y permanece, en la esfera de los simples convenios**, por lo que no cabe su impugnación indirecta por la vía del artículo 39.2 de la LJCA.

Lo que acontece es que, como también dijimos en la sentencia expresada, la figura de los convenios urbanísticos aconseja tener presente la distinción doctrinal efectuada en la teoría general del Derecho entre el contrato y la convención. La convención no contiene sólo un juego de obligaciones recíprocas o entrecruzadas (contraprestaciones) sino también compromisos paralelos de la Administración y de la Entidad mercantil que lo concierta, dirigidos a un fin coincidente y común, que tiende al aseguramiento futuro de la ejecución de la modificación del Plan cuando, en su caso, se llegue a aprobar el mismo. Tales compromisos, paralelos o convencionales, tratan de fijar el régimen de una situación futura por lo que podrían asemejarse en su estructura a las disposiciones generales. No lo hacen en su naturaleza jurídica, que sigue siendo la de un simple convenio ajeno a ellas. El Convenio de planeamiento es un acuerdo preparatorio de la modificación de un Plan, y como tal resulta enjuiciable en este orden contencioso-administrativo (artículo 234 de la Ley del Suelo de 1976), sin perjuicio de que en el futuro lo sea asimismo la modificación o revisión del planeamiento que, en su caso, se adopte, sin que se pueda oponer en tal momento la excepción de cosa juzgada por el enjuiciamiento del convenio preparatorio anterior”.

En consecuencia, ni la LFOTU ni la jurisprudencia configuran los convenios urbanísticos de planeamiento como contratos. Por otra parte, los convenios urbanísticos pueden encuadrarse dentro de la letra d) del artículo 3 de la LFCAP (en igual sentido el artículo 3.1.c) del TRLCAP): “Los convenios de colaboración que celebren las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público sujetas a esta Ley Foral, entre sí o con otras Administraciones, Organismos y Entidades Públicas”. Estamos, por tanto, ante un negocio que queda excluido de la LFCAP (inciso inicial del artículo 3.1) y que se regulara por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley Foral para resolver las dudas y lagunas que pudieran plantearse (artículo 3.2). En suma, la legislación especial que los prevé y regula determina únicamente que su cumplimiento se rige por los principios de transparencia y publicidad.

Así pues, existe en este caso una concordancia entre la LFOTU y la jurisprudencia sobre los convenios urbanísticos, toda vez que éstos no son verdaderos contratos administrativos, sino convenios de colaboración que se regulan por la LFOTU y por los principios de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, pero que están excluidos de la LFCAP.

Sentado en lo que ahora nos concierne la categorización legal de los convenios urbanísticos, así como su exclusión del ámbito de aplicación de la LFCAP, aflora directamente la conclusión relativa al carácter preceptivo o no de nuestro dictamen. Estando limitada nuestra competencia obligatoria a la resolución de los contratos administrativos, cuando se formule oposición del contratista, y careciendo el convenio urbanístico de la naturaleza de contrato administrativo, en el presente caso no es preceptiva nuestra intervención consultiva. En suma, el convenio urbanístico de planeamiento no es, a nuestros efectos, un contrato sobre cuya resolución debemos pronunciarnos, ya que, sin perjuicio de que en la base de la institución aparezca una indudable naturaleza negocial, ello no puede llevarnos a configurarlos, de acuerdo con la legislación y la jurisprudencia, como contratos administrativos, sin perjuicio de que el Derecho para resolver los conflictos que para su cumplimiento o incumplimiento se planteen beba de las fuentes generales del Derecho de las obligaciones y contratos, pues, como señala el artículo 3.2 de la LFCAP, les son aplicables, amén de las disposiciones especiales que los regulen, los principios de dicha Ley Foral.

Por todo ello, procedería también la inadmisión de la presente consulta sobre la resolución del convenio urbanístico formulada por el Ayuntamiento de Burlada, con devolución de la misma y el expediente a dicho ente local.

No existiendo, finalmente, posibilidad de dictamen facultativo en el presente supuesto, no cabe sino concluir en la improcedencia de la consulta planteada y su consiguiente inadmisión, toda vez que, como se ha expresado, este Consejo no es competente para pronunciarse preceptivamente sobre las dos cuestiones planteadas.

### **III. CONCLUSIÓN.**

Se inadmite la consulta formulada por el Ayuntamiento de Burlada sobre revisión de oficio del acuerdo plenario de 7 de septiembre de 2000, así como en relación con la resolución del convenio urbanístico de 6 de mayo de 1997.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.