

Expediente: 50/2019

Objeto: Revisión de oficio de los Convenios de 1991, 1994 y 1998 concertados entre el Ayuntamiento de Murillo el Fruto con la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto.

Dictamen: 51/2019, de 16 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 16 de diciembre de 2019,

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

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud de dictamen y tramitación de la consulta

El día 13 de noviembre de 2019 tuvo entrada en este Consejo escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de los Convenios de 1991, 1994 y 1998, concertados por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto con la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto.

A la solicitud del dictamen se le acompaña el expediente administrativo tramitado por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto que culmina con la propuesta de resolución, la cual es objeto del presente dictamen.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo se desprenden los siguientes hechos relevantes:

Primero: Con fecha 11 de abril de 2019 tuvo entrada en el Registro Municipal del Ayuntamiento de Murillo el Fruto instancia presentada por don... en representación de la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto, mediante la cual reclamaba al Ayuntamiento el pago de las cantidades correspondientes a la participación de la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto del 20 % del canon percibido por el Ayuntamiento por la explotación de la central hidroeléctrica, devengado desde el ejercicio de 2013.

Segundo: Mediante Resolución número 44/2019, de 23 de abril de 2019, el Alcalde del Ayuntamiento de Murillo el Fruto acordó la iniciación del expediente con el fin de resolver la solicitud de pago de cantidades formulada por don... en representación de la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto. En la referida Resolución se fijó un plazo de 3 meses, contados a partir del 11 de abril de 2019, para la resolución de dicha solicitud, y se acordó la suspensión de dicho plazo por un plazo de dos meses, contados a partir del 23 de abril de 2019 (fecha de notificación de la citada Resolución), con el fin de la emisión del informe por el Secretario del Ayuntamiento.

Tercero: Con fecha 24 de julio de 2019 el Secretario del Ayuntamiento de Murillo el Fruto emite informe jurídico, en el que indica, en primer lugar, que los Convenios suscritos en los años 1991, 1994 y 1998, entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto, no cumplen los requisitos legales previstos en el artículo 70 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN) y 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, LRJPAC), de la entonces vigente, necesarios para su validez y eficacia. En particular, señala que:

- En el Convenio suscrito en 1991, no consta la fecha en que fue firmado, ni el sello del Ayuntamiento. En el posterior Convenio de 1994 se dice que el Convenio de 1991 fue firmado el 18 de abril de

1991, pero de los antecedentes obrantes en el expediente se deduce que el citado Convenio no pudo ser suscrito antes del 21 de abril de 1991, por cuanto en el apartado en el que se reseña la capacidad de los intervinientes se indica que el Presidente de la Comunidad de Regantes lo hizo facultado en virtud de un acuerdo que habría adoptado su Junta General en fecha de 21 de abril de 1991. Por tanto, en la fecha de la firma aún no se había celebrado tal Junta General, por lo que no se cumplen los requisitos exigidos por la ley para su validez y despliegue de efectos jurídicos.

- En el Convenio suscrito en 1994, no consta la firma del representante del Sindicato de Riegos, don...; tampoco consta en los documentos obrantes en la Secretaría del Ayuntamiento que el Pleno de este Ayuntamiento hubiera debatido o aprobado con anterioridad al día 29 de abril de 1994 la suscripción de tal Convenio y hubiera facultado al Alcalde para ello; asimismo, en el citado Convenio se dice que el Convenio de 1991 fue firmado el 18 de abril de 1991 cuando resulta inviable; además, supuestamente se reproduce en el Convenio de 1994 una cláusula del Convenio de 1991 que es falsa, pues se dice que *“De los ingresos expresados en el apartado anterior el Ayuntamiento de Murillo el Fruto entregará el veinte por ciento de los mismos al Sindicato de Riegos de Murillo el Fruto”*, y en la *“Estipulación Tercera”* del referido Convenio de 1991 no se establece tal previsión u obligación, lo que se dice es: *“A cambio, Energía Hidroeléctrica de Navarra (E.H.N) se compromete a abonar al Ayuntamiento de Murillo el Fruto un canon consistente en el 2,5% de la facturación anual de la minicentral”*. Por tanto, no se cumplen los requisitos exigidos por la ley para su validez y despliegue de efectos jurídicos. Así, no consta la competencia y/o capacidad jurídica con la que actúa el Alcalde suscribiente o interviniente y, además, tal y como se expone en el artículo 8.2 de la LRJPAC, *“los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma”*, Convenio que no fue firmado por el representante del indicado Sindicato de Riegos, don...

- En el Convenio suscrito en 1998, no consta en los documentos obrantes en la Secretaría del Ayuntamiento que el Pleno de este Ayuntamiento hubiera debatido o aprobado con anterioridad al día 5 de marzo de 1998 la suscripción de tal Convenio. Además, el citado Convenio contiene la falsedad, expuesta anteriormente. Únicamente consta en el archivo municipal acuerdo de Pleno de fecha de 13 de marzo de 1998 por el que se acuerda aprobar el precitado Convenio, sin embargo no existe acuerdo previo a la suscripción de dicho Convenio facultando el Pleno al Alcalde para proceder a su firma. Por tanto, no se cumplen los requisitos exigidos por la ley para su validez y despliegue de efectos jurídicos. Así, no consta la capacidad jurídica con la que actúa el Alcalde suscribiente o interviniente tal y como exige el artículo 6 de la LRJPAC.

Por otra parte, subraya que los referidos Convenios adolecen de vicios de nulidad de pleno derecho, al concurrir los dos motivos de nulidad previstos en los apartados c) y e) del artículo 62 de la LRJPAC; a saber: “c) *Los que tengan un contenido imposible*”; y “e) *Los dictados prescindiendo total y absolutamente de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados*”. Afirma que todos los Convenios suscritos por el Ayuntamiento en los años 1991, 1994 y 1998 tienen, en primer lugar, un contenido imposible que hace que devengan nulos de pleno derecho. Además, en segundo lugar, los Convenios suscritos en los años 1994 y 1998 fueron dictados prescindiendo total y absolutamente de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Añade, por último, que, teniendo el canon carácter de tasa y siendo la tasa un tributo, el canon anual que percibe el Ayuntamiento de Murillo el Fruto por parte de... por la explotación de la central hidroeléctrica no puede ser comprometido, compartido o transferido una parte del mismo a una entidad o sujeto externo, como es la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto, el cual no participa ni tiene incidencia alguna en la actividad que desarrolla..., ni los terrenos comunales en los cuales se encuentra asentada la central hidroeléctrica son propiedad de dicha Comunidad, por tanto, no

existe derecho alguno por parte de dicha Comunidad a recibir ningún porcentaje del canon que percibe el Ayuntamiento de Murillo el Fruto.

Cuarto: Con fecha 5 de septiembre de 2019, el Secretario del Ayuntamiento emite, a requerimiento de la Alcaldía, un segundo informe complementario sobre las actuaciones a seguir por el Ayuntamiento, en el que concluye que procede desestimar la solicitud formulada por la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto fundamentada en los vicios de nulidad apreciados en los acuerdos y/o suscritos en los años 1991, 1994 y 1998, así como la incoación de un procedimiento de revisión de oficio de dichos acuerdos y convenios con el fin de que la Administración Local, con base en motivos de legalidad, pueda retirarlos del tráfico jurídico.

Quinto: A la vista de los referidos informes, el Pleno del Ayuntamiento de Murillo el Fruto, en sesión extraordinaria de 11 de septiembre de 2019, adoptó entre otros acuerdos, por un lado, desestimar la solicitud de reconocimiento de derecho de cobro y de pago de cantidades correspondientes a los ejercicios 2013 a 2018 formulada por la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto por incurrir en sendos vicios de nulidad de pleno derecho, y, por otro lado, incoar expediente de revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), para la declaración de nulidad de los Convenios de 1991, 1994 y 1998 concertados por el Ayuntamiento con la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto.

Sexto: Dentro del período de audiencia conferido al efecto, el 4 de octubre de 2019 tuvo entrada en el Ayuntamiento escrito de alegaciones efectuadas por la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto. En dicho escrito, se indica que no comparte los argumentos de nulidad alegados por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto por lo siguiente:

“A) Respecto de los Convenios suscritos: Si bien puede haber disparidad de fechas (dos o tres días) por la suscripción diferida en el tiempo y no en un solo acto entre la autorización pertinente para la firma de los mismos por parte del Pleno del Ayuntamiento y de la Asamblea General de la Comunidad de Regantes, lo cierto es que el Ayuntamiento aprobó en sus respectivos Plenos los tres convenios

suscritos, aunque fueran en fechas distintas a las plasmadas en los propios convenios y así se dice textualmente en la Resolución iniciadora de este procedimiento.

- Consta en el expediente una copia del certificado emitido en fecha de 24 de abril de 1991 por el Secretario municipal, (con referencia al punto 13 de la sesión del 16/4/1991 del Pleno del Ayuntamiento), del siguiente tenor:

«13) Convenio de explotación de minicentral Se da cuenta de que, según acuerdos alcanzados con el Sindicato de Riegos y con 'Sodena', para la firma de un convenio sobre la explotación de la central eléctrica, se han presentado los contratos a suscribir con ambas entidades. Examinado el contenido de los mismos se acuerda:

1 Aprobarlos.

2º Facultar al Sr. Alcalde D... para su firma y elevación a escritura pública».

(...) en las Actas de sesiones del Pleno del Ayuntamiento deben figurar los acuerdos plenarios correspondientes a los acuerdos suscritos en relación con la construcción de la presa y central hidroeléctrica con las empresas..., SODENA y Comunidad de regantes, dado que se ha estado percibiendo de la empresa hidroeléctrica e ingresando en las arcas municipales las cantidades correspondientes por la explotación de la central hidroeléctrica en cumplimiento de dichos acuerdos.

Por su parte, el Sindicato de Riegos aprobó todos y cada uno de los convenios suscritos en sus correspondientes Asambleas Generales, tal como se deduce de las Actas acompañados al expediente.

B) Es una realidad y un hecho admitido que el Ayuntamiento de Murillo el Fruto abonó al Sindicato de Riegos desde el año 1998 hasta el año 2012, inclusive, los importes correspondientes a su participación en el 20% del canon abonado por la explotación de la central eléctrica e incluso en algún año se acometieron obras de interés para ambas partes financiadas con cargo a dicho canon.

C) El canon abonado no tiene la naturaleza jurídica de tasa en su integridad, ya que está conformado por una parte, la que percibe el Ayuntamiento que sí pudiera catalogarse como tal; y otra parte, la que corresponde al Sindicato de Riegos que no constituye una tasa sino el pago de un acuerdo suscrito pero que carece de tal naturaleza. Otra cuestión es que por motivos de economía y organización se haga un solo pago al Ayuntamiento y este venga obligado a su distribución. Por tanto, tan solo será tasa la parte que el Ayuntamiento recibe como consecuencia de los acuerdos, es decir el importe recibido menos el 20%.”

Aduce, asimismo, que no concurre la causa de nulidad alegada por el Ayuntamiento por cuanto se alegan unos defectos de forma en la suscripción de los convenios que no afectan a la conformación de la decisión municipal con las garantías de legalidad y procedimiento válidas y eficaces para constituir y concluir el acto administrativo, de donde se concluye la atenuación del rigor en las consecuencias de los defectos de forma.

Por otra parte, alega en contra de la estimación de la revisión de oficio los límites generales de la revisión del artículo 110 de la LPACAP, señaladamente, el transcurso del tiempo y la buena fe, reiterando que los Convenios datan desde hace más de veinte años y durante la mayor parte de los mismos se han venido cumpliendo en sus términos.

Invoca, asimismo, el principio de conservación de los actos administrativos (el artículo 49 de la LPACAP) y la doctrina de los actos propios, predicable tanto de la Administración como de los administrados. En relación con ello, invoca el principio de confianza legítima y expone la doctrina jurisprudencial consolidada al respecto, citando las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de septiembre de 2018 y de 22 de febrero de 2016.

Concluye solicitando que el expediente iniciado para la revisión de oficio para la declaración de nulidad de los “Convenios” de 1.991, 1.994 y 1.998 que figuran concertados por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto con la “Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto”, se desestime por ser improcedente.

Séptimo: El Secretario municipal, con fecha 17 de octubre de 2019, emite informe valorando las alegaciones presentadas por la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto. En dicho informe, el Secretario reitera prácticamente lo mismo, reproduciendo respecto de cada uno de los argumentos lo expuesto en el precitado informe de fecha 24 de julio de 2019 y de 5 de septiembre de 2019.

Octavo: El Pleno del Ayuntamiento de Murillo el Fruto, en sesión celebrada el 23 de octubre de 2019, acuerda aprobar el Informe emitido por el Secretario y solicitar, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, la emisión del preceptivo dictamen al Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1^a. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio para la declaración de nulidad de los Convenios de 1991, 1994 y 1998, concertados por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto con la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto.

La petición de dictamen por parte de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra se fundamenta en el artículo 15.1, en relación con el 14.1, ambos de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en adelante, LFCN). El artículo 15.1 de la LFCN dispone que *“corresponde a la Presidencia de la Comunidad Foral y a la Presidencia del Parlamento de Navarra formular la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra”*, y el artículo 14.1.j) de la LFCN prevé que el Consejo de Navarra será 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”*.

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 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, resulta evidente el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Navarra, ya que se trata de declarar la nulidad de oficio de los Convenios de 1991, 1994 y 1998, concertados por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto con la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto, y no cabe adoptar la nulidad de dichos Convenios sin el preceptivo informe y, además, favorable de este Consejo.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Como venimos reiterando, la presente consulta versa sobre la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de los Convenios de 1991, 1994 y 1998, concertados por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto con la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto.

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de la Administración Local de Navarra (desde ahora, LFALN), aplicable a la entidades locales de Navarra, remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que aquellos 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), modificada -entre otras- por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, 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 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

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.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de nulidad de pleno derecho de los Convenios de 1991, 1994 y 1998, concertados por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto con la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto, la normativa de aplicación está constituida por el artículo 106.1 de

la LPACAP, que prescribe el dictamen favorable de este Consejo en relación con el artículo 47.1 (nulidad de pleno derecho) de la propia LPACAP.

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio.

El artículo 106 de la LPACAP no prevé expresamente la instrucción y resolución del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, pero establece algunas previsiones de obligado cumplimiento, entre ellas una relativa al plazo de resolución del procedimiento.

El artículo 106.5 LPACAP fija un plazo de seis meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio; transcurrido el cual sin dictarse la resolución, se producirá la caducidad del mismo. La operatividad del instituto de la caducidad tiene su fundamento en la protección de los principios de eficacia y celeridad que deben presidir la actuación administrativa (artículo 103. 1 de la Constitución Española y artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) y se instrumenta sobre la previa fijación del referido plazo concedido a la Administración para la culminación del procedimiento. El incumplimiento de dicho plazo produce la consecuencia prevista del archivo de las actuaciones.

Dicho plazo, conforme al artículo 22.1 de la LPACAP podrá ser suspendido por el tiempo necesario para la aportación de documentos u otros elementos de juicio necesarios, o el que medie entre la petición de nuestro dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así se acuerda por la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados. Finalmente, 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, 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 este punto debe recordarse asimismo que, conforme señala con carácter general el artículo 88 de la LPACAP, la resolución de un procedimiento “decidirá

todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”.

En el presente caso, tanto el procedimiento de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de los Convenios de 1991, 1994 y 1998, concertados por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto con la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto, se inició de oficio mediante Acuerdo del Ayuntamiento que se adoptó el 11 de septiembre de 2019.

El acuerdo de inicio del expediente de revisión se notificó a los interesados, dándoles la oportunidad de formular alegaciones y proponer medios de prueba en defensa de sus derechos e intereses legítimos, posibilidad que fue ejercitada por don... en representación de la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto.

Ello no obstante, tales alegaciones han sido rechazadas de forma motivada por la propuesta de resolución aprobada por Acuerdo del Ayuntamiento adoptado el 11 de septiembre de 2019, que ha sido remitida a este Consejo de Navarra para la emisión de nuestro dictamen.

A la vista de ello, puede entenderse que el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado correctamente cumpliendo las exigencias establecidas por el artículo 106 de la LPACAP, y respetando los derechos de los interesados en el procedimiento.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

En cuanto al fondo del asunto, el expediente de revisión iniciado, mediante Acuerdo del Ayuntamiento adoptado el 11 de septiembre de 2019, se fundamenta en la concurrencia de los motivos previstos en las letras c) y e) del artículo 47 de la LPACAP, que sancionan con la nulidad: c) *“Los que tengan un contenido imposible”*; y e) *Los dictados prescindiendo total y absolutamente de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*.

A) A propósito de la imposibilidad de contenido de la causa c) del artículo 47 LPACAP, el Tribunal Supremo tiene declarado en la Sentencia de

la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 19 de mayo de 2000 (recurso de casación, número 647/1995) (Fundamento de Derecho Segundo) y reiterado en posteriores pronunciamientos de 3 de diciembre de 2008 (recurso de casación, número 218/2004) y de 11 de abril de 2013 (recurso de casación, número 2200/2010) lo siguiente:

"...La imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de Procedimiento debe ser, (...), de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, que suele comportar anulabilidad (arts. 48.1LPA y 83.2 de la LJCA); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto. Actos nulos por tener un contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (sentencias de 6 de noviembre de 1981 y 9 de mayo de 1985)".

En relación con esta causa de nulidad, el Consejo de Estado ha precisado, en un reciente dictamen (número 603/2019) de 24 de julio de 2019, que:

"el objeto de los actos administrativos debe ser lícito, posible y determinado: "La imposibilidad del objeto, o al decir de la Ley (artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo), de su contenido, determina su nulidad radical y ello, en aplicación del principio general de impossibillum, nulla obligatio (D. 50, 17, 185)".

(...) la imposibilidad, predicada de los actos, presenta modalidades diversas, como se viene señalando desde el dictamen de 1 de abril de 1965 (expediente número 33.365). Tres son las existentes; a saber: la imposibilidad física, la imposibilidad ideal y la imposibilidad jurídica. Un acto es imposible físicamente cuando resulta absolutamente inadecuado a la realidad material sobre la que recae, como ocurre si el acto en cuestión se refiere a un sujeto o un objeto inexistente. La imposibilidad ideal hay que afirmarla en los casos en que la estructura lógica del acto administrativo está defectuosamente conformada en el sentido de que, en la misma y dentro de la misma, se aprecian elementos irreductiblemente contradictorios, esto es, carentes de la mínima congruencia. Y, en fin, un acto es jurídicamente imposible cuando contradice de manera clara y terminante el ordenamiento

jurídico, no por cualquier causa, sino por faltar los presupuestos del propio acto. Teniendo presente la distinción entre presupuestos, requisitos y condiciones de los actos, solo puede afirmarse que el acto es jurídicamente imposible cuando faltan los primeros, es decir, las circunstancias de orden fáctico o jurídico que, siendo independientes, anteriores y externas al acto mismo, deben concurrir para que este sea admisible y eficaz. La imposibilidad jurídica debe ser, en consecuencia, siempre originaria”.

Considera el Ayuntamiento que todos los Convenios suscritos por el Ayuntamiento en los años 1991, 1994 y 1998 tienen un contenido imposible y, por ende, deben ser declarados nulos.

a) Así, con respecto al Convenio de 1991, sostiene que concurre, tanto una imposibilidad jurídica, como una imposibilidad ideal:

La imposibilidad jurídica se basa en el hecho de no encontrarse datado ni sellado con el membrete del Ayuntamiento y faltar, por tanto, los presupuestos del propio acto. No cabe compartir este argumento, por una parte, porque *“un acto es jurídicamente imposible cuando contradice de manera clara y terminante el ordenamiento jurídico, no por cualquier causa, sino por faltar los presupuestos del propio acto”*, como viene señalando el TS desde la sentencia de 19 de mayo de 2000, y ello no ocurre en el presente supuesto, donde la ausencia de la fecha del Convenio y del sello del Ayuntamiento no revisten el carácter esencial o de presupuesto del acto que deben tener para la invalidez del acto, de manera que contradigan de forma clara y terminante el ordenamiento jurídico; amén de que, para que sea admisible y eficaz la imposibilidad jurídica es preciso que *“las circunstancias de orden fáctico o jurídico (sean) independientes, anteriores y externas al acto mismo”*, lo que tampoco se aprecia en este caso en que se trata, en todo caso, de dos omisiones (fecha y sello) vinculadas al acto mismo y no anteriores ni externas al mismo.

Por su parte, la alegada imposibilidad ideal derivaría del hecho de haber constatado en un posterior Convenio de 1994 que la fecha de suscripción del Convenio de 1991 (18 de abril de 1991) resulta ser una fecha anterior a la fecha en que fue facultado el Presidente de la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto para la firma del citado Convenio de 1991 (21

de abril de 1991) y, en consecuencia, existir, dentro de la lógica del Convenio, elementos contradictorios. También hay que descartarla porque nada hay en la estructura lógica del Convenio suscrito en 1991 que esté defectuosamente conformada en el sentido indicado por el dictamen del Consejo de Estado mencionado, esto es, que, *“en la misma y dentro de la misma, se aprecien elementos irreductiblemente contradictorios, o sea, carentes de la mínima congruencia”*, al menos en lo que respecta a la fecha de la suscripción del Convenio de 1991, toda vez que la divergencia de fechas se desprende de un texto ajeno al propio Convenio y posterior. De forma que, no existe en el Convenio de 1991 una contradicción interna en sus propios términos, sino, en su caso, con relación a un texto ajeno, como sería el Convenio suscrito en 1994, que no es un término de comparación válido a estos efectos.

b) En relación con el Convenio de 1994 se considera que incurre también en imposibilidad ideal debido a tres circunstancias:

En primer lugar, porque se indica que el Convenio de 1991 fue suscrito el día 18 de abril de 1991, siendo ello imposible por cuanto en esa fecha el Presidente de la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto no estaba todavía facultado para la firma del citado Convenio de 1991 al producirse el 21 de abril de 1991. Sin embargo, se ha de observar que la referida disparidad de fechas sobre la firma del Convenio suscrito en 1991 no se infiere internamente del Convenio de 1994 en tanto que no existe la más mínima alusión a la fecha en que el interviniente de la Comunidad de Regantes fue autorizado para la firma del Convenio de 1991, sino de un cotejo externo con un documento anterior como es el Convenio de 1991, por lo que no se aprecian elementos internos irreductiblemente contradictorios, y, en todo caso, aun habiendo ese supuesto defecto de forma, tampoco comportaría la ineficacia del Convenio de 1991 ni del Convenio de 1994, porque, como se dirá más adelante, no se puede decir que el acto de la firma del Convenio de 1991 se produjese sin la instrucción previa de procedimiento alguno.

En segundo lugar, porque se reproduce una cláusula del Convenio de 1991 (Estipulación Tercera) que resulta ser falsa, toda vez que en vez de

indicar que *“A cambio,... se compromete a abonar al Ayuntamiento de Murillo el Fruto un canon consistente en el 2,5% de la facturación anual de la minicentral...”*, se refiere que *“De los ingresos expresados en el apartado anterior el Ayuntamiento de Murillo el Fruto entregará el veinte por ciento de los mismos al Sindicato de Riesgos de Murillo el Fruto”*; Pero tampoco apreciamos la referida imposibilidad ideal porque, aun cuando exista una posible incorrecta transcripción del contenido de la Estipulación Tercera del Convenio de 1991, lo cual no está nada claro, a tenor de que, según el Convenio de 1998 bien pudo haber una segunda reunión de 23 de marzo de 1991, en que se acordó dicha cláusula, es lo cierto también que en la referida Estipulación Tercera, se prevé que *“El canon señalado se abonará íntegramente al Ayuntamiento de Murillo el Fruto, distribuyéndose el mismo entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Regantes de la localidad en base a los acuerdos o convenios existentes o que existan entre ambos”*, con lo cual se admitía en el Convenio de 1991 una participación (sin determinar porcentaje alguno) del Sindicato Regante en el canon percibido por el Ayuntamiento por la explotación de la central hidroeléctrica, por lo que no hay nada que altere la radical coherencia interna de dicho documento suscrito en 1994 con la de 1991, pues responde en lo sustancial a la estructura lógica del Convenio de 1991.

Y en tercer lugar, porque falta la firma del representante del indicado Sindicato de Riegos. Entendemos, sin embargo, que tampoco concurre respecto del Convenio suscrito en 1994 la imposibilidad ideal alegada porque la ausencia de una de las dos firmas nada tiene que ver con la imposibilidad ideal, que, como ya se ha destacado, se produce cuando la estructura lógica del acto está defectuosamente conformada, en el sentido de que se aprecian dentro de la misma elementos irreductiblemente contradictorios y carentes de toda congruencia, lo que no se aprecia en el Convenio de 1994, máxime cuando el Convenio fue aprobado por los órganos que en verdad tenían la competencia para suscribir dichos Convenios.

c) Por lo que respecta al Convenio de 1998 se señala que contiene una imposibilidad ideal en tanto en cuanto en el mismo se incluye la falsedad relativa a las fechas de suscripción del Convenio de 1991, por indicar que se

celebró una reunión el día 23 de marzo de 1991, cuando en realidad la reunión para la firma debería haberse celebrado a partir de 21 de abril de 1991, resultando por tanto inviable la reunión de 23 de marzo de 1991 en que se acuerda la entrega por parte del Ayuntamiento de Murillo el Fruto del veinte por ciento de los ingresos provenientes de la explotación de la central Hidroeléctrica al Sindicato Regante.

Debemos desechar igualmente el referido argumento de nulidad por la misma razón ya reiterada con relación a anteriores Convenios por cuanto que en el Convenio 1998 no se aprecian elementos irreductiblemente contradictorios, esto es, carentes de la mínima congruencia, máxime cuando no queda establecido con claridad ni seguridad la fecha de suscripción del Convenio de 1991, y tampoco queda completamente descartado que, como se desprende del Convenio de 1998, hubiera una segunda reunión el día 23 de marzo, al objeto de acordar el reparto de lo abonado por la Central eléctrica. De hecho en la Estipulación Tercera, como se ha destacado antes, se hace alusión a “*acuerdos o convenios existentes*”.

A la vista de todo ello, es claro que ha de rechazarse en el presente caso la concurrencia de la causa de nulidad invocada en la propuesta de resolución, al no apreciarse en los Convenios de 1991, 1994 y 1998 la imposibilidad jurídica ni la ideal en el sentido que, tanto la jurisprudencia como el Consejo de Estado, dan a estas expresiones a efectos de apreciar la concurrencia de la causa de nulidad recogida hoy en el artículo 47.1.c) de la Ley 39/2015.

B) El Ayuntamiento también invoca la causa de nulidad prevista en el apartado e) del artículo 47.1 LPACAP; esto es: omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

Respecto de esta causa de nulidad la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido especialmente restrictiva al señalar en la sentencia de 30 de septiembre de 2015 (Recurso, número: 733/2013) que:

“la consistencia de los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad deben ser de tal magnitud que “es preciso que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento, no bastando la omisión de alguno 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 haberse observado el trámite omitido" (SSTS de 17 de octubre de 1991 y 31 de mayo de 2000). En tal sentido se ha señalado que para que se dé el motivo de nulidad consistente en haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, no basta que se haya incurrido en la omisión de un trámite del procedimiento, por esencial y trascendental que sea, sino que es necesario que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que se produce en dos supuestos, cuando se prescinde de todo trámite, es decir, se produce el acto sin la instrucción previa de procedimiento alguno y cuando se haya seguido un procedimiento legalmente previsto para un objeto distinto. Por otro lado, el Tribunal Supremo ha venido sosteniendo que la infracción ha de ser clara, manifiesta y ostensible, lo que supone que dentro del supuesto legal de nulidad se comprendan los casos de ausencia total del procedimiento o de seguir un procedimiento distinto".

Se afirma por parte del Ayuntamiento que los Convenios de 1994 y 1998 son nulos de pleno derecho con base en el hecho de que la firma de los citados Convenios por parte del Alcalde suscribiente en cada caso se verificó con total falta de competencia y capacidad jurídica y, por tanto, con omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido (artículo 70.1 y 2 de la LFALN en relación con el artículo 6 de la LRJPAC), al no constar que existiese en ninguno de los dos Convenios un acuerdo previo del Pleno del Ayuntamiento que aprobase dichos Convenios y facultara al Alcalde para la firma de dichos Convenios.

Desde la perspectiva del objeto de la revisión, debe hacerse una importante precisión:

Bien que en el Informe del Secretario, incorporado al contenido de la Propuesta de resolución adoptada por el Pleno del Ayuntamiento de Murillo el Fruto, se indique que a los referidos Convenios les es de aplicación el artículo 70.1 de la LFALN, no debe pasar por alto la singular naturaleza de los Convenios suscritos en 1994 y 1998, que aun cuando se autocalifican como tales, es bastante dudoso que posean tal dimensión.

Según reza el citado artículo: *“Las entidades locales de Navarra podrán cooperar entre sí a través de convenios o acuerdos que tengan por finalidad la ejecución en común de obras, la prestación de servicios comunes o la utilización conjunta de bienes o instalaciones”*.

No parece que el marco de cobertura de dichos Convenios sea este precepto, porque, por lo pronto, no estamos ante un caso de colaboración entre entidades locales, sino entre una entidad local y, si acaso, una entidad corporativa de derecho público, según lo dispuesto en el artículo 82.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

Por otra parte, a diferencia del Convenio de 1991 cuyo objeto es la cesión de bienes y reconocimiento de derechos a... (actualmente,...) para la obtención de la concesión de aguas y construcción y explotación de una central eléctrica, a cambio de una contraprestación a abonar al Ayuntamiento por estas cesiones, en los Convenios de 1994 y 1998 no se está propiamente ante un caso de convenios cuya finalidad sea alguna de las previstas en el citado artículo, sino ante convenio impropio. Su objeto es básica o únicamente la distribución del canon entregado por Energía Hidroeléctrica de Navarra, S.A. al Ayuntamiento en virtud de la cláusula tercera del Convenio de 1991, sin previa determinación de porcentaje alguno.

Atendiendo, así, a la singular naturaleza y alcance de los Convenios de 1994 y 1998 cuya nulidad se pretende, suscita dudas que pueda atribuirse a la propuesta de resolución los efectos que pretende el Ayuntamiento, como es que “pueda retirar del tráfico jurídico” la serie de acuerdos y convenios suscritos en 1991, 1994 y 1998 entre el propio Ayuntamiento y el Sindicato de Regantes de Murillo el Fruto por adolecer de vicios de nulidad.

Para justificar la falta de adecuación al procedimiento legal establecido de los Convenios de 1994 y 1998, el Ayuntamiento se ampara en el artículo 6 de la LRJPAC, argumentando que no consta la competencia y/o capacidad jurídica con la que actuaron los Alcaldes al suscribir los Convenios, y añade, además, que se incumplió el artículo 8.2 de la LRJPAC, por cuanto la norma

establece que *“los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma”* y en el caso en concreto del Convenio 1994, no fue firmado por el representante del Sindicato Regante.

Ciertamente, la derogada Ley 30/1992, establece en su artículo 6 que los instrumentos de formalización de los convenios deberán contener, entre otras menciones, los órganos que celebren el convenio y la capacidad jurídica con el que actúa cada una de las partes, así como la competencia que ejerce cada Administración. Pero no está claro que para convenios, como los suscritos en 1994 y 1998, sea ésta la norma habilitante específica, pues tampoco se trata de un supuesto de colaboración entre la Administración General y un Organismo público vinculado o dependiente de la misma con un órgano correspondiente de la Administración de la Comunidad Autónoma (Foral, en nuestro caso) en el ámbito de sus respectivas competencias, como especifica la mencionada Ley.

En todo caso, y aunque pueden ser apreciables defectos de procedimiento en la suscripción de los Convenios 1994 y 1998, pues en efecto, se comprueba que, como sostiene el Ayuntamiento, el Convenio de 1994 solo aparece firmado por una sola de las partes (el Alcalde y no por el Presidente del Sindicato de Regantes) y, además, se admite por el propio Ayuntamiento que en ninguno de los dos Convenios de 1994 y 1998 se adoptó previamente acuerdo del Pleno del Ayuntamiento facultando al Alcalde para la suscripción de los referidos Convenios, no cabe desvincular tales Convenios del Convenio de 1991 y, en concreto, del cumplimiento de lo estipulado en la cláusula tercera del Convenio de 1991, relativo al reparto de los ingresos provenientes de la explotación de la nueva central hidroeléctrica entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Regantes.

En realidad, los Convenios 1994 y 1998 no dejan de ser meros actos cuyo contenido viene determinado por la precedente obligación asumida por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto con la Comunidad de Regantes, en el marco del Convenio suscrito en 1991 entre principalmente el Ayuntamiento y la entidad de derecho público,... Los Convenios de 1994 y 1998 son simples actos de ejecución de un Convenio de colaboración previamente aprobado

por todas las partes, sin perjuicio de las posibles dudas que persistan sobre la fecha en concreto de la suscripción de dicho Convenio de 1991 y del porcentaje de participación en las cantidades abonadas al Ayuntamiento por...

No parece, pues, que puedan considerarse en sí mismos como actos de contenido sustantivo, que reconocen efectivamente la obligación de pago por parte de la Administración local y el correlativo derecho de la Comunidad de Regantes destinataria de esos pagos, en la medida en que esa relación jurídica nace precisamente del precedente Convenio de 1991.

Por tanto, aun admitiendo que se hubieran suscrito los citados convenios 1994 y 1998 infringiendo lo establecido en el artículo 6 y 8.2 de la LRJPAC, no se puede sostener que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, pues los citados Convenios de 1994 y 1998 traen causa en el Convenio de 1991, que, aun cuando sean temas controvertidos la fecha concreta de su firma y la posible competencia del representante del Sindicato de Regantes en la fecha de celebración del mismo, así como el porcentaje de ingreso en las arcas el Sindicato de Regantes, contó en todo caso con la conformidad tanto del Pleno del Ayuntamiento de Murillo el Fruto como de la Asamblea General del Sindicato de Regantes, tal como se deduce de las Actas, por lo que tampoco se puede decir que el acto de la firma del Convenio de 1991 se produjese sin la instrucción previa de procedimiento alguno.

En suma, no se aprecia, como exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante, del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo. Si bien no se niega que se haya producido la infracción de alguno de los trámites, los hechos alegados por el Ayuntamiento en este expediente de revisión desde la perspectiva de las letras c) y e) del artículo 47.1 de la LPACAP, no suponen, en absoluto, una falta total de procedimiento en la suscripción de los Convenios de 1991, 1994 y 1998.

Por lo demás, en cuanto al argumento final de que el porcentaje de canon comprometido por parte del Ayuntamiento en el Convenio de 1991

nunca debió de haberse abonado dado el carácter de tasa del mismo, no debe ser tomado en consideración porque no se vincula a motivo alguno de nulidad del artículo 47 de la LPAPAC, y escapa, por tanto, al objeto de la revisión de oficio aquí planteada.

En consecuencia, no se aprecia la concurrencia de las circunstancias previstas en el 47.1.c) y e) de la LPACAP, por lo que la revisión de oficio aquí examinada debe ser desestimada.

III. CONCLUSIÓN

La revisión de oficio para la declaración de nulidad de los Convenios de 1991, 1994 y 1998, concertados por el Ayuntamiento de Murillo el Fruto con la Comunidad de Regantes de Murillo el Fruto debe ser desestimada por no concurrir la causas previstas en el artículo 47.1.c) y e) de la LPACAP.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.