

Expediente: 10/2024

Objeto: Revisión de oficio del acuerdo del Ayuntamiento del Valle de Aranguren de 30 de septiembre de 2008, de aprobación de la Cuenta de Liquidación Definitiva del Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna.

Dictamen: 15/2024, de 8 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 8 de mayo de 2024,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein, y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

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

El día 20 de marzo de 2024 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 adelante, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo en relación con el expediente de revisión de oficio de la Cuenta de Liquidación Definitiva del Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna, aprobada por acuerdo plenario del Ayuntamiento del Valle de Aranguren de 30 de septiembre de 2008, solicitado por dicho Ayuntamiento.

A la solicitud del dictamen se acompañó el expediente administrativo tramitado que, considerado incompleto por este Consejo, ha sido

completado con fecha de 23 de abril de 2024. De todo ello se derivan los siguientes hechos y circunstancias relevantes:

Primero: Por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento del Valle de Aranguren de 27 de junio de 2005, se aprueba con carácter definitivo el Proyecto de Reparcelación del Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna, considerándose aportada por... la finca número 10 (parcelas catastrales ...) y adjudicándosele un 36,2823% de la parcela resultante P.9. Dicho Proyecto de Reparcelación contiene una Cuenta de Liquidación Provisional calculada para gastos de urbanización, en la que se incluye la partida de indemnizaciones por un total de 873.896,33 €, de los que 145.496,87 € resultan reconocidos a favor de..., por las construcciones, instalaciones y plantaciones siguientes: 39.417,84 € por el cerramiento exterior, 15.674,03 por un merendero, 17.955 € por el pozo y estanque, 48.510 € por elementos afectos a la vida agrícola y 23.940 € por la huerta y los árboles frutales.

Segundo: Tras la aprobación del Proyecto, con fecha de 17 de febrero de 2006,...presentó un escrito ante el Ayuntamiento del Valle de Aranguren en el que señalaba que había tenido conocimiento de la reparcelación antedicha y del error existente en la titularidad de las parcelas, aportando copia de escritura de compraventa. Como consecuencia de ello y previo el correspondiente traslado a..., que no formuló alegación alguna, se tramitó una modificación al Proyecto de Reparcelación, afectante a la parcela aportada 10 y a la parcela resultante 9, como consecuencia de lo cual el porcentaje del 36,2823% de esta última parcela se adjudicó, en proindiviso y por mitades e iguales partes a... y a...y A tal efecto, se tramitó y terminó aprobando definitivamente, la correspondiente modificación del Proyecto de Reparcelación mediante la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento del Valle de Aranguren de 29 de agosto de 2006.

Tercero: Con fecha de 1 de julio de 2008, y conforme a lo dispuesto por los artículos 128 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (en adelante, RGU), ante la finalización de las obras de urbanización del Sector, se aprobó inicialmente la Cuenta de Liquidación Definitiva de dicho sector, con la

inclusión, respecto de las indemnizaciones, de la partida de 873.896,33 € que ya figuraba en la Cuenta de Liquidación Provisional del Proyecto de Reparcelación. La aprobación definitiva de la referida Cuenta se produjo con fecha de 30 de septiembre de 2008, procediéndose a su publicación en el Boletín Oficial de Navarra de 20 de octubre de 2008.

Cuarto: En una nueva Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento del Valle de Aranguren de 26 de octubre de 2009, se da cuenta de que se ha detectado un error en la descripción de fincas aportadas a la reparcelación del mismo sector, concretamente, en la descripción de la finca aportada número 10, formada por las parcelas catastrales ..., ya que no estaba conformada por una única finca registral, sino por dos. Como consecuencia de ello, y a estos efectos, se termina aprobando inicialmente otra Modificación del Proyecto de Reparcelación. Ante esta modificación, ... y ... presentan al Ayuntamiento, con fecha de 27 de noviembre de 2009, un escrito en el que consideran que la modificación conlleva una reducción de las unidades de aprovechamiento que tenían asignadas (en razón de que la otra finca registral era propiedad exclusiva de...), lo que arrojaría un saldo a su favor de 17.635,456 € por abonos ya realizados. Considerando el Ayuntamiento que esta solicitud no tenía carácter de alegación, sino de reclamación de la parte abonada en exceso por la urbanización, terminó aprobándose la Modificación al Proyecto de Reparcelación con fecha de 1 de diciembre de 2009. Como consecuencia de ello, la participación de los hermanos... en el 36,2823% de la parcela resultante 9 quedó definitivamente de la siguiente manera: Un 57,79% para..., y un 42,21%, con carácter de conquistas, para...y

Quinto: Tras la correspondiente regularización, con fecha de 21 de enero de 2010, se acordó pagar a... la cantidad de 17.790,89 € como devolución de cuota de urbanización, debiendo pagar... la misma cantidad.

Sexto: Mediante escrito presentado en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Navarra con fecha de 1 de febrero de 2021, ... y...solicitaron del Ayuntamiento del Valle de Aranguren la incoación de expediente de revisión de oficio de la Cuenta de Liquidación Definitiva del

Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna, en lo que afectaba a la parcela resultante P.9, con anulación del acuerdo municipal de 30 de septiembre de 2008, de aprobación definitiva, emitiéndose nueva Cuenta de Liquidación Definitiva en la que se reconozca el derecho de...a la indemnización del 50% de la cuantía de 150.896,87 €, con reconocimiento, al amparo de lo dispuesto por el artículo 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), de la indemnización de 17.896,42 €, por los intereses y demás gastos acarreados para atender a las cargas de urbanización. Amparaba la solicitud de revisión en lo dispuesto por el artículo 47.1.f) de la LPACAP.

Séptimo: Ante la desestimación presunta de la antedicha solicitud, mediante escrito de fecha 30 de mayo de 2023, se formuló por... y doña... recurso de alzada y, mediante Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 11 de diciembre de 2023, ante el reconocimiento de la pretensión del recurrente de tramitar la solicitud planteada efectuada por el Ayuntamiento, se estimó el recurso de alzada, declarando procedente el inicio del expediente de revisión de oficio, tal y como aceptaba el Ayuntamiento en su informe.

Octavo: Con anterioridad al dictado de esta última Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, por acuerdo del pleno del Ayuntamiento del Valle de Aranguren de 30 de octubre de 2023, se incoó el meritado procedimiento de revisión de oficio, notificándose el acuerdo a don... y a....

Noveno: Ante dicho Acuerdo se formularon alegaciones por parte de... y doña..., insistiéndose en los argumentos de la solicitud de 1 de febrero de 2021.

Décimo: Con fecha de 19 de marzo de 2024, la Secretaria del Ayuntamiento del Valle de Aranguren emitió un informe en el que concluyó que proponía desestimar la solicitud de revisión de oficio presentada; y, con esa misma fecha, el Alcalde el Ayuntamiento aprobó la propuesta de acuerdo para el pleno en el sentido expresado por el informe de la Secretaria, solicitando de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra la

remisión a este Consejo de la preceptiva consulta a fin de que se emita el correspondiente dictamen.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen.

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento del Valle de Aranguren, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, somete a dictamen de este Consejo de Navarra la solicitud de revisión de oficio del acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento de fecha 30 de septiembre de 2008, de aprobación definitiva de la Cuenta de Liquidación Definitiva del Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna. La petición de dictamen se basa en el artículo 15.1, en relación con el 14.1, ambos de la LFCN.

El artículo 15.1 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»*. Por su parte, el artículo 14.1 de la LFCN, en su apartado j), establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en *«cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo»* (artículo 14.1.j).

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, al tratarse de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del Valle de

Aranguren, de fecha 30 de septiembre de 2008, de aprobación definitiva de la Cuenta de Liquidación Definitiva del Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna, el dictamen del Consejo de Navarra resulta preceptivo.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Como venimos reiterando, la presente consulta versa sobre la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del acuerdo aprobatorio de la Cuenta de Liquidación Definitiva del Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna.

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) 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.

Desde otro punto de vista, habrá de tenerse en cuenta que nos encontramos ante la ejecución del sistema de actuación de cooperación,

actualmente regulado 175 y 176 del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio (en adelante, TRLFOTU), y ante un proyecto de reparcelación sujeto a las disposiciones contenidas en los artículos 149 a 153 del mismo texto legal; y que con anterioridad estaba sujeto a las disposiciones, semejantes, contenidas en los artículos 149 a 152 y 174 a 176 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre. En todo caso, resultan de aplicación las previsiones que sobre el sistema de cooperación y sobre la reparcelación aparecen recogidas en el RGU.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de nulidad de pleno derecho del acuerdo aprobatorio de la Cuenta de Liquidación Definitiva del Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna, 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. En cuanto al fondo del asunto, serán también de aplicación las determinaciones legales y reglamentarias de carácter urbanístico a las que nos hemos referido.

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

El artículo 106 de la LPACAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1).

Asimismo, su apartado 5 dispone que «cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».

Como señalamos en el dictamen 4/2012, «este Consejo, en sintonía con la posición mantenida por el Consejo de Estado, viene recordando reiteradamente que la competencia para la resolución de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho adoptados por los

diferentes órganos de las Corporaciones Locales corresponde al Pleno de la entidad».

Además, el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, dispone que a la petición de consulta se acompañará el acto o acuerdo de efectuarla, así como la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

En el expediente remitido constan, entre otros, el acuerdo de iniciación del procedimiento, las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia, el informe de Secretaría en el que se propone la desestimación de la solicitud, así como la correspondiente propuesta de resolución para el Pleno del Ayuntamiento, habiéndose decidido elevar al Consejo de Navarra, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, la propuesta de revisión de oficio, con traslado incompleto del expediente, para que el Consejo de Navarra emita dictamen preceptivo y vinculante en relación con el expediente de revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del Valle de Aranguren, de fecha 30 de septiembre de 2008, de aprobación definitiva de la Cuenta de Liquidación Definitiva del Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna. El expediente fue completado con posterioridad remitiéndose a este Consejo de Navarra la documentación necesaria.

La instrucción del procedimiento de revisión de oficio se ha completado, en términos generales, de forma satisfactoria.

II.4ª. Improcedencia de la revisión

Se insta, con fecha de 1 de febrero de 2021, la revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valle de Aranguren de 30 de septiembre de 2008, de aprobación definitiva de la Cuenta de Liquidación Definitiva del Proyecto de Reparcelación del Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna, por considerar que concurre la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.f) de la LPACAP.

Antes de nada, debemos recordar que, como este Consejo ha advertido en múltiples ocasiones, la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso. Así pues, la potestad de revisión de oficio de los actos propios tiene carácter excepcional y requiere, por ello, una ponderación estricta del vicio considerado.

Para centrar adecuadamente el tema, convendrá recordar que la Cuenta de Liquidación Provisional del Proyecto de Reparcelación resultó aprobada como parte de este por la Resolución de Alcaldía de 27 de junio de 2005, permaneciendo inalterada desde entonces, toda vez que las modificaciones introducidas en el mencionado proyecto estuvieron referidas, a instancias del propio solicitante de la revisión de oficio, única y exclusivamente, y sin ninguna referencia a construcciones o instalaciones de ningún tipo, a la titularidad de las fincas registrales aportadas como parte de la parcela aportada número 10 y, consiguientemente, a la participación en la propiedad de la parcela resultante 9 del Proyecto de Reparcelación.

La Cuenta de Liquidación Definitiva aprobada definitivamente el 30 de septiembre de 2008, lo único que hace con respecto a la partida de indemnizaciones es mantener, al céntimo, la cantidad que aparecía consignada en la cuenta de liquidación provisional del Proyecto de Reparcelación aprobado el 27 de junio de 2005. Se entiende que hace esto por cuanto que en esas partidas no se ha producido modificación de ningún tipo.

Señala el artículo 128.2 del RGU, que la liquidación definitiva de la reparcelación «Tendrá exclusivamente efectos económicos y no podrá afectar a la titularidad real sobre los terrenos», debiendo tenerse en cuenta (apartado 3 del precepto):

- a) Las cargas y gastos prorrateables entre los adjudicatarios de fincas resultantes, que se hayan producido con posterioridad al acuerdo de reparcelación.

- b) Los errores u omisiones que se hayan advertido con posterioridad a dicho acuerdo.
- c) Las rectificaciones impuestas por resoluciones administrativas o judiciales posteriores al mismo.

Estas determinaciones del precepto nos ponen de manifiesto el escaso recorrido que, de entrada, cabe asignar a la Cuenta de Liquidación Definitiva del Proyecto de Reparcelación, toda vez que de ninguna manera se trata de afectar a las titularidades, lo que sería más bien cuestión de la propia reparcelación. Como se pone de manifiesto en el precepto transcrito, más bien se trata de incorporar nuevos gastos y cargas, posteriores al acuerdo de reparcelación, de corregir errores u omisiones, o de introducir rectificaciones impuestas por resoluciones administrativas o judiciales.

Consecuentemente, si se ha mantenido inalterada la partida de indemnizaciones de la Cuenta de Liquidación Provisional del Proyecto de Reparcelación; si no nos encontramos ante un nuevo cargo o gasto de la urbanización, ni ante un error u omisión afectante a una concreta partida económica; ni ante una rectificación impuesta por una resolución posterior; sino más bien ante una discusión sobre determinada titularidad; habremos de concluir que no estamos ante una deficiencia o carencia que pueda achacarse a la mencionada Cuenta, sino, en su caso, al Proyecto de Reparcelación aprobado en su día. Dicho de otra manera, a través de la impugnación de la Cuenta de Liquidación Definitiva no podría pretenderse la modificación o anulación de determinaciones del Proyecto de Reparcelación. Como consecuencia de ello, no cabría considerar, en modo alguno, que en virtud de la aprobación de la Cuenta de Liquidación Definitiva se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Estos se habrían adquirido, en su caso, como consecuencia de la aprobación de la reparcelación, cuyos efectos económicos quedan establecidos en los artículos 127 y siguientes del RGU, precisando concretamente el artículo 127.4 que «A todos los efectos se entenderá que los saldos de reparcelación son deudas líquidas y exigibles que median entre cada uno de los interesados y la Administración actuante».

Desde otro punto de vista, tampoco cabría considerar que nos encontremos ante un supuesto en el que de modo patente se hubiese determinado la improcedencia de asignar la indemnización contemplada en el correspondiente apartado del Proyecto de Reparcelación aprobado, única y exclusivamente, a... ya que en ningún momento, con ocasión de la tramitación de las modificaciones al Proyecto de Reparcelación, se ha pretendido por... participación alguna en las indemnizaciones que ahora se reclaman como propias. Ni tan siquiera cuando se solicitó su consideración como propietario de la parcela aportada 10 se pretendió esa participación.

A este respecto, resulta de interés la doctrina contenida en la Sentencia 166/2013, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 15 de marzo de 2013, que, al tratar de la indemnización solicitada por un inquilino, que no estaba incluida como carga de urbanización en un proyecto de reparcelación definitivamente aprobado y firme, precisa que:

«La omisión de dicho capítulo de coste de urbanización se debe al incumplimiento de los propietarios de la vivienda del deber que les impone el art. 103.2 RGU de poner de manifiesto *“las situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus fincas”*.

Siendo ello así, y partiendo de la firmeza del proyecto de reparcelación, los derechos que al inquilino puedan corresponderle por la extinción del arrendamiento habrá de dilucidarse ante la jurisdicción civil, tal y como concluye la sentencia apelada, toda vez que el art. 103.2 RGU establece que la omisión, error o falsedad en las declaraciones de los propietarios no podrá afectar al resultado objetivo de la reparcelación, y si se apreciase dolo o negligencia grave, podrá exigirse la responsabilidad civil o penal que corresponda».

En definitiva, y como concluye esa misma Sentencia, la toma en consideración de la indemnización en cuestión en el proyecto de reparcelación, «se hace depender de que sea puesta de manifiesto su existencia ante el Ayuntamiento por quien puede hacerlo, al tratarse de una relación jurídico-privada que no consta inscrita en el registro de la Propiedad y de la que no tiene por qué tener conocimiento. Su omisión no puede afectar al resultado objetivo de la reparcelación según prevé el art. 103.2 RGU, y no puede ser subsanada mediante su incorporación a la cuenta de liquidación definitiva ex art. 128 RGU».

Todo esto nos lleva a considerar, asimismo, la procedencia de la aplicación de lo dispuesto por el artículo 110 de la LPACAP; esto es, que las facultades de revisión no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. En el caso presente, al tiempo transcurrido desde la aprobación del Proyecto de Reparcelación (27 de junio de 2005), o incluso desde la aprobación de la Cuenta de Liquidación Definitiva (30 de septiembre de 2008), ha de añadirse el hecho de que hasta el 1 de febrero de 2021 no se hubiera planteado la cuestión relativa a la participación de... en la indemnizaciones reconocidas por la reparcelación, siendo así que sí que se solicitó con anterioridad la participación en el aprovechamiento derivado de la aportación de suelo.

Finalmente, y por lo que se refiere a la solicitud de indemnización formulada, al no proceder la declaración de nulidad, la misma resulta improcedente.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa desfavorablemente la revisión de oficio de la Cuenta de Liquidación Definitiva del Sector Ciudad Deportiva C.A. Osasuna, aprobada por acuerdo plenario del Ayuntamiento del Valle de Aranguren de 30 de septiembre de 2008, solicitado por dicho Ayuntamiento.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.