



Con fecha 7 de febrero de 2017 se solicita por el Director de la Asesoría Jurídica de esta Institución informe jurídico preliminar sobre la solicitud realizada por el Ayuntamiento de Estella a la Cámara de Comptos de Navarra con fecha de entrada en esta institución de 3 de febrero de 2017.

En atención a lo anterior, y analizada la documentación proporcionada por el Ayuntamiento y obrante en este expediente que se acompaña, la letrada que suscribe,

INFORMA

Primera: Análisis de la solicitud de informe y de la competencia de la Cámara de Comptos de Navarra

El informe solicitado por la entidad local a la Cámara de Comptos de Navarra tiene por objeto la fiscalización de *legalidad, eficacia y economía en la gestión de los fondos públicos* de una actuación urbanística de la entidad local. Dicha actuación, según concreta la petición es la referida al “*expediente comprensivo de los convenios expropiatorios suscritos para la adquisición de terrenos en el Paraje de Ocineda con objeto de implantar el proyecto de Ciudad Deportiva de Estella-Lizarra*”.

Esta petición se ha realizado de acuerdo con lo previsto en el artículo 348 c) de la Ley Foral 6/1990, de Administración Local de Navarra.

El objeto de dicha petición se encuentra dentro de las competencias fiscalizadoras de la Cámara de Comptos de Navarra, por aplicación de lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley Foral 19/1984, de la Cámara de Comptos de Navarra puesto en relación con el artículo 2.1. de esta misma Ley Foral reguladora. La actuación de la Cámara de Comptos de Navarra en relación con esta petición, por expresa aplicación de lo dispuesto en el artículo 348 c) de la Ley Foral 6/1990 podrá tener la amplitud que la Cámara de Comptos estime oportuno y se llevará a cabo en coordinación con su programa de fiscalización.

Segundo: Hechos con relevancia jurídica del expediente de referencia

- Por Orden Foral 509/ 2005 de 12 de septiembre se aprobó una modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Estella.
- Para la correcta ejecución de la modificación aprobada se inició por la entidad local procedimiento de expropiación forzosa en relación con los terrenos afectados por la modificación, que habían pasado a ser dotacionales para equipamiento deportivo, concurriendo supuesto expropiatorio recogido en el artículo 121 d) de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre de ordenación del Territorio y Urbanismo.
- La actuación afectaba a 12 fincas registrales de diversa titularidad y a un total de superficie de (una de ellas de previa titularidad del ayuntamiento de 3.468 m² de cabida). Con todos los propietarios afectados el ayuntamiento firmaron convenios expropiatorios con entrega de finca futura a efectos de justiprecio y pago. Dichos convenios fueron firmados en el año 2006. En el expediente consta informe de valoración emitido por abogado. Alguno de los convenios



firmados son anteriores a dicho informe de valoración, si bien, el justiprecio pactado por los propietarios es el mismo, dado que lo que se pacta inicialmente y en todo caso es la entrega futura de aprovechamientos en otra actuación urbanística. Por otra parte, todos los convenios contiene una cláusula por la que el Ayuntamiento se compromete a aplicar a todos los propietarios con igual calificación de suelo originaria y afectados por el Sistema General, las mismas condiciones, mejorando las pactadas a todos cuando se pacten mejores con uno de ellos.

Los convenios contienen así mismo una cláusula por la que se reconoce la posibilidad de instar el justiprecio si en el transcurso de 4 años desde la firma no se ha producido la modificación del plan necesaria para poder entregar las fincas futuras tal y como quedan pactadas en el mismo.

- Con fecha 30 de abril de 2007 se dicta sentencia por el Tribunal Superior de Justicia, por la que se anula la modificación efectuada por la Orden Foral 509/2005 en el PGM que originó todas las actuaciones.

- Lo anterior hubiera supuesto la ineficacia de los anteriores convenios expropiatorios, pero a lo largo de 2007 se firmaron por el Ayuntamiento de Estella y los propietarios afectados anexos a los convenios en los que las partes renuevan los términos de los mismos estableciendo en esta renovación el plazo máximo de 8 años para la entrega de las fincas de replazo.

- Al no haberse realizado la modificación pertinente, habiendo el ayuntamiento asumido la propiedad de las fincas expropiadas, uno de los propietarios instó el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios, habiéndose dictado en el procedimiento sentencia de fecha 11 de mayo de 2016, por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo por la que se estima parcialmente la demanda del propietario afectado, declarando “*vigente el convenio de expropiación a fin de fijar el justiprecio de las fincas*”. Esta sentencia ha sido confirmada por sentencia de fecha 25 de octubre de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso Administrativo, dictada en recurso de apelación. Esta sentencia fue notificada al Ayuntamiento de Estella con fecha 24 de noviembre de 2016 y contra la misma cabe recurso de casación. No nos consta que se haya interpuesto recurso de casación.

Tercero: Consideraciones acerca la petición de fiscalización

La petición se realiza dentro de las facultades legalmente reconocidas al Ayuntamiento de Estella, y es materia, por su ámbito subjetivo y material en la que la competencia de fiscalización de la Cámara de Comptos de Navarra es incuestionable.

Se trata de una actuación administrativa enmarcada en la competencia urbanística de la entidad local, que incluye un procedimiento acorde con las potestades expropiatorias reconocidas a las entidades locales y en este sentido jurídicamente regular.

El punto de inflexión del proceso seguido se encuentra en la declaración de nulidad de la modificación de planeamiento.

Teniendo en cuenta que los terrenos ya habían sido ocupados por el Ayuntamiento con base a dichos convenios, las posibles decisiones sobre la actuación a realizar a partir de la declaración de nulidad de la modificación eran varias.

A la actuación le era de aplicación lo dispuesto en el actual artículo 48 del TRLS/2015 (el entonces vigente era el artículo 30 TRLS/2007, también puede encontrarse una regulación



parecida para la ocupación directa de sistemas generales regulada en el 203 del TRLS/1998) que regula los supuestos indemnizatorios en ámbito de actuaciones urbanísticas y cuyo contenido básicamente coincide con lo firmado por las partes en los convenios de 2006.

Se trata de la posibilidad de instar el justiprecio para cobrar la indemnización por los terrenos si no se producen las modificaciones necesarias para poder entregar las parcelas futuras de reemplazo. Determina esta norma que dará derecho a indemnización:

e) La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el [artículo 112](#) de la [Ley de Expropiación Forzosa \(RCL 1954, 1848\)](#).

Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquélla de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia.

Evidentemente esto hubiera supuesto que el Ayuntamiento tuviera que pagar en ese momento por los terrenos, al menos, lo determinado en su tasación (4.143.086 euros).

En vez de esto, se decidió novar los convenios, conviniendo con los propietarios un plazo de 8 años desde la firma de la renovación para la entrega de las fincas de reemplazo, una decisión que intenta evitar el problema de la posible falta de liquidez si se procede de acuerdo con lo explicado en el párrafo anterior.

Las sentencias recaídas en este procedimiento entienden que se ha procedido a la ocupación efectiva de las fincas por el ayuntamiento y que son válidos y plenamente eficaces plenamente estos convenios novados, reconociendo el derecho de los propietarios a instar el justiprecio para obtener la indemnización correspondiente a las fincas expropiadas en su día. Esto evidentemente supone un expediente en el que se fijará una cantidad por las fincas ocupadas, mínimamente lo reconocido en valoración y en convenios, y que finalizará con la obligación de pago de la indemnización a los propietarios.

Hay otra posibilidad de desenlace. Desaparecida la *causa expropiandi*, concurre supuesto de reversión o podría concurrir el de retasación. La reversión o retasación debe ser solicitada por los propietarios y de ninguna manera pueden iniciarse estos procedimientos de oficio. De acuerdo con lo previsto en el artículo 47 TRLS/2015:

1. Si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, procede la reversión salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.

b) Haberse producido la expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste.



c) Haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización.

d) Haberse producido la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a esta ley.

e) Cualquiera de los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848).

b) Procede la retasación cuando se alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, y ello suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación.

El nuevo valor se determinará mediante la aplicación de los mismos criterios de valoración a los nuevos usos y edificabilidades. Corresponderá al expropiado o sus causahabientes la diferencia entre dicho valor y el resultado de actualizar el justiprecio.

En lo no previsto por el párrafo anterior, será de aplicación al derecho de retasación lo dispuesto para el derecho de reversión, incluido su acceso al Registro de la Propiedad.

3. No procede la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su vuelo o subsuelo, conforme a lo previsto en el apartado 5 del artículo 26, siempre que se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o concurra alguna de las restantes circunstancias previstas en el apartado primero.

Tal vez una vía de escape de la Administración podría haber sido la alegación de que todavía no se había inscrito en el Registro de Propiedad la titularidad de los terrenos a favor del ayuntamiento, pero existían pocas posibilidades de éxito de tal alegación, según puede observarse en los pronunciamientos de las sentencias mencionadas en relación con este tema concreto (se afirma que hubo *traditio* y que por lo tanto hubo efectiva ocupación atendiendo a la doctrina de los actos propios).

No contemplamos la posibilidad de que se pudiera haber iniciado un procedimiento de revisión de oficio, porque desconocemos la razón por la que se anuló la modificación, y en todo caso, no parece *a priori* que concurran los requisitos necesarios para poder realizar tal actuación, que en cualquier caso, hubiera dado lugar a indemnizaciones a favor de los propietarios afectados.

Para finalizar, debe observarse que las decisiones de modificar el PGU y crear el Sistema General para la dotación deportiva, la de no pagar la indemnización y novar los convenios y la de consistorio de no aprobar el planeamiento o la modificación del mismo que hubiera dado lugar a la materialización de las fincas a entregar a los propietarios son todas ellas decisiones legítimas, legales y en cuya oportunidad no es posible pronunciamiento de esta Cámara de Comptos.

Conclusiones

1. La petición se realiza dentro de las facultades legalmente reconocidas al Ayuntamiento de Estella, y es materia, por su ámbito subjetivo y material en la que la competencia de fiscalización de la Cámara de Comptos de Navarra es incuestionable.

2. Desde el punto de vista jurídico el procedimiento se ha realizado dentro de la legalidad vigente, existiendo en la actualidad dos pronunciamientos que fijan adecuadamente los hechos y su calificación jurídica.



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

3. Las sentencias recaídas en este procedimiento entienden que se ha procedido a la ocupación efectiva de las fincas por el ayuntamiento y que son válidos y plenamente eficaces plenamente estos convenios novados, reconociendo el derecho de los propietarios a instar el justiprecio para obtener la indemnización correspondiente a las fincas expropiadas en su día.

4. Dentro de los márgenes de valoración de los hechos fijados en sede judicial debe en todo caso encuadrarse la revisión de legalidad a efectuar por la Cámara.

5. Las decisiones de modificar el PGU y crear el Sistema General para la dotación deportiva, la de no pagar la indemnización y novar los convenios y la del consistorio de no aprobar el planeamiento o la modificación del mismo que hubiera dado lugar a la materialización de las fincas a entregar a los propietarios son todas ellas decisiones legítimas, legales y en cuya oportunidad no es posible pronunciamiento de esta Cámara de Comptos

Es todo lo que se informa en Derecho

En Pamplona a 10 de febrero de 2017

Fdo. Gemma Angélica Sánchez Lerma