



BOLETIN OFICIAL  
DEL  
**PARLAMENTO DE NAVARRA**

---

IX Legislatura

Pamplona, 19 de marzo de 2018

NÚM. 34

---

**S U M A R I O**

SERIE G:

**Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:**

—Informe de fiscalización sobre Convenios urbanísticos de expropiación del paraje de Oncineta (Ayuntamiento de Estella/Lizarra), emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

---

**Serie G:  
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

---

## **Informe de fiscalización sobre Convenios urbanísticos de expropiación del paraje de Oncineda (Ayuntamiento de Estella/Lizarra), emitido por la Cámara de Comptos**

En sesión celebrada el día 19 de febrero de 2018, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

La Cámara de Comptos ha emitido un informe de fiscalización sobre Convenios urbanísticos de expropiación del paraje de Oncineda (Ayuntamiento de Estella/Lizarra).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

**1.º** Darse por enterada del contenido del citado informe.

**2.º** Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 19 de febrero de 2018

La Presidenta: Ainhoa Aznárez Igarza

## **Informe de fiscalización sobre Convenios urbanísticos de expropiación del paraje de Oncineda (Ayuntamiento de Estella/Lizarra), emitido por la Cámara de Comptos**

### **ÍNDICE**

- I.** Introducción (Pág. 3).
  - II.** Los convenios urbanísticos expropiatorios sobre el paraje de Oncineda en el Ayuntamiento de Estella-Lizarra (Pág. 4).
    - II.1. Rasgos básicos de los convenios urbanísticos expropiatorios de Oncineda (Pág. 4).
    - II.2. Descripción cronológica de los principales hechos sobre los convenios expropiatorios en el paraje de Oncineda (Pág. 5).
    - II.3. Consideraciones jurídicas sobre la tramitación y aprobación de los convenios expropiatorios de Oncineda y de sus anexos (Pág. 12).
  - III.** Opinión de cumplimiento de legalidad en la tramitación y aprobación de los convenios expropiatorios y de sus anexos (Pág. 14).
  - IV.** Recomendaciones (Pág. 17).
- Alegaciones formuladas al informe provisional (Pág. 18).
- Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas (Pág. 30).

## I. INTRODUCCIÓN

El 25 de enero de 2017, el pleno del Ayuntamiento de Estella-Lizarra adoptó el acuerdo de solicitar de la Cámara de Comptos de Navarra un informe sobre “el expediente comprensivo de los convenios expropiatorios suscritos para la adquisición de terrenos en el paraje de Oncineda con el objeto de implantar el proyecto de ciudad deportiva de Estella-Lizarra”. Esta petición se realiza al amparo del artículo 348 c) de la Ley Foral 6/1990, de Administración Local de Navarra.

El 27 de octubre de 2017, el grupo parlamentario EH Bildu Nafarroa presentó, ante la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento, una petición para solicitar a la Cámara de Comptos de Navarra la emisión de “un informe de fiscalización y control de la legalidad con carácter extraordinario y urgente de todas las fases inherentes al proyecto urbanístico Oncineda de Lizarra, con especial atención en la adecuación a la legalidad de la firma de los anexos por los que se establecían compensaciones a empresas y particulares ante el posible no desarrollo del proyecto”.

El 6 de noviembre de 2017, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra a instancias de la anterior petición del Grupo EH Bildu Nafarroa, acordó solicitar a la Cámara de Comptos de Navarra la emisión de un “informe de fiscalización urgente sobre el proyecto urbanístico Oncineda de Estella-Lizarra”.

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra-Nafarroako Kontuen Ganbera y teniendo en cuenta las anteriores peticiones, se incluyó este trabajo de revisión sobre la tramitación y aprobación de los convenios urbanísticos expropiatorios de Oncineda en el Programa de Actuación de la Cámara de Comptos para el ejercicio de 2017.

En concreto, el objetivo del trabajo es la emisión de una opinión de fiscalización del cumplimiento de legalidad relativa a la “Adecuación a la normativa del procedimiento de tramitación y aprobación de los nueve convenios urbanísticos y de los seis anexos suscritos entre el Ayuntamiento de Estella-Lizarra y personas físicas y jurídicas privadas relativos al paraje de Oncineda”.

El ámbito temporal previsto para nuestra actuación se extiende fundamentalmente desde 2006 hasta 2008. No obstante, se describe la situación existente hasta la fecha de emisión del informe tanto en el ámbito jurisdiccional como administrativo.

Conviene precisar que nuestra actuación se ha efectuado exclusivamente desde la óptica de control de la gestión económico-financiera centrado tanto en el procedimiento de tramitación y aprobación de los convenios y sus anexos como en la repercusión económica de los mismos sobre la hacienda municipal, sin entrar a realizar calificaciones jurídicas sobre los expedientes que están dictaminados y/o pendientes de dictaminar por los correspondientes órganos jurisdiccionales y consultivos.

El informe se estructura en cuatro epígrafes, incluyendo esta introducción. En el segundo, se presenta una descripción de los convenios analizados, los principales acontecimientos acaecidos en relación a los mismos y las consideraciones jurídicas sobre su tramitación y aprobación. En el tercero, se expone nuestra opinión de fiscalización de cumplimiento de legalidad en materia de tramitación de los citados convenios; finalmente, el cuarto, recoge las recomendaciones de esta Cámara.

El trabajo de campo lo realizó entre los meses de diciembre de 2017 y enero de 2018 un equipo integrado por un letrado y un auditor, con la colaboración de los servicios informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Los resultados de esta actuación se pusieron de manifiesto tanto al actual alcalde de Estella-Lizarra como a las dos personas que ocuparon tal cargo en el periodo objeto de revisión para que formularan, en su caso, las alegaciones que estimasen oportunas, de conformidad con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra. Transcurrido el plazo se han presentado alegaciones por parte de D<sup>a</sup>. Begoña Ganuza Bernaola y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> José Fernández Aguerri, ex alcaldesas del Ayuntamiento de Estella-Lizarra.

Agradecemos al personal del Ayuntamiento de Estella-Lizarra la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

## **II. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS EXPROPIATORIOS SOBRE EL PARAJE DE ONCINEDA EN EL AYUNTAMIENTO DE ESTELLA-LIZARRA**

### **II.1. RASGOS BÁSICOS DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS EXPROPIATORIOS DE ONCINEDA**

El convenio urbanístico es una manifestación de la participación privada en la actividad urbanística y consiste en el acuerdo de voluntades en el ámbito del derecho urbanístico entre las administraciones públicas y personas físicas o jurídicas privadas titulares de derechos o intereses urbanísticos.

Los convenios urbanísticos, regulados en Navarra en los arts. 23 a 26 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU), deben ajustarse básicamente a las siguientes reglas:

- a) El objeto del convenio ha de ser adecuado a la capacidad y competencia de las partes para comprometerse, especialmente exigible en el caso de la Administración pública.
- b) Respeto a las normas procedimentales y sustantivas que el contenido del convenio exija o que de manera expresa y directa pueda exigir tanto la normativa urbanística como otras normativas sectoriales aplicables.
- c) Preferente atención al interés general, el cual debe ser el eje sobre el que pivote el acuerdo.
- d) Legalidad y equilibrio de las contraprestaciones recíprocas que contemplan y que se han cumplido de acuerdo con las estipulaciones y plazos fijados.
- e) Cumplimiento de los principios generales de transparencia, publicidad y buena administración en la gestión de los convenios.

Los convenios de Oncineda nacen para satisfacer las necesidades de terrenos por parte del ayuntamiento con el objeto de construir una ciudad deportiva en el citado paraje, acordando una modificación urbanística y determinando como sistema de actuación el de expropiación.

Atendiendo al contenido de los convenios firmados entre el Ayuntamiento de Estella-Lizarrar y los particulares, éstos se pueden clasificar como "mixtos"; es decir, tienen tal consideración porque inciden tanto en la fase de "planeamiento urbanístico", al reflejar la obligación de introducir en el futuro Plan Municipal la adscripción de los terrenos destinados a sistema general al Sector Ibarra y asignarles una edificabilidad residencial bruta mínima, como en la de fase "gestión", puesto que su finalidad es agilizar su gestión y ejecución.

Como contraprestación a tales terrenos, inicialmente, se pacta o conviene entre ambas partes como justiprecio de la expropiación la entrega o permuta por el ayuntamiento de unas parcelas edificables de uso residencial a desarrollar en otro sector urbanístico municipal, fijándose en los textos de los convenios unas mínimas características o requisitos técnico-urbanísticos exigibles a las mismas; posteriormente, se conviene con determinados particulares unos anexos a los convenios en los que se cuantifica concretamente el precio del metro cuadrado de las citadas fincas futuras.

En cuanto a los plazos para la materialización de la entrega de las fincas futuras por parte del ayuntamiento, en los convenios se fija tal plazo en cuatro años transcurridos desde la firma del convenio; si cumplidos éstos no se hace efectiva la entrega, el expropiado podrá solicitar el inicio del expediente de justiprecio, es decir, el pago en metálico de sus terrenos expropiados. En los anexos a los convenios, se establece un plazo máximo de ocho años para tal entrega contados desde la firma del convenio correspondiente.

En definitiva se trata de convenios expropiatorios con entrega de finca futura a efectos de justiprecio y pago. Dichos convenios son de naturaleza administrativa y tienen transcendencia real, por cuanto suponen la transmisión de suelos concretos de propiedad privada al Ayuntamiento, a cambio del reconocimiento de aprovechamiento urbanístico en otro sector.

Conviene precisar que hasta la fecha de redacción de este informe no se ha materializado o concretado operación alguna de permuta de terrenos ni de pago de justiprecio alguno.

Finalmente indicamos que el ayuntamiento no considera actualmente la construcción de la citada ciudad deportiva alegándose falta de viabilidad económica, fundamentalmente por las dificultades de

financiación. Al respecto señalamos que las previsiones de coste de la construcción de la ciudad deportiva ascendían a 22 millones de euros.

Hasta la fecha de redacción de este informe, el ayuntamiento ha gastado en esta infraestructura y en todo el proceso expropiatorio analizado un total de 940.400 euros. De este importe, 790.524 euros corresponden a los honorarios de la redacción del proyecto de la ciudad deportiva –abonados en diciembre de 2005 y mayo de 2006–, un total de 32.505 euros al gasto por asesoramiento técnico y el resto a gastos diversos (indemnizaciones sobre elementos constructivos y vegetales, prensa, notas simples, etc.).

Sobre la actual situación urbanística de las áreas afectadas, indicamos:

- Oncineda. Está calificado, en el vigente plan municipal, como sistema general deportivo (suelo urbanizable sectorizado) adscrito al Área de Reparto “Ibarra”.
- Sector Ibarra. Se encuentra en fase de tramitación la redacción del plan parcial y el proyecto de reparcelación.

## II.2. DESCRIPCIÓN CRONOLÓGICA DE LOS PRINCIPALES HECHOS SOBRE LOS CONVENIOS EXPROPIATORIOS EN EL PARAJE DE ONCINEDA

A continuación presentamos los hechos acontecidos más relevantes sobre el objeto de este trabajo de acuerdo con la información y documentación aportada por el ayuntamiento:

- El Ayuntamiento de Estella-Lizarra decidió adquirir vía expropiación los terrenos situados en el paraje de Oncineda destinados a albergar una Ciudad Deportiva Municipal.
- El ayuntamiento, en tanto se tramitaba y aprobaba la revisión de su Plan Municipal, elaboró y sometió a tramitación una modificación puntual del entonces vigente Plan Municipal de 1995 cuyo objeto era clasificar y calificar como Sistema General Dotacional de Uso Deportivo una superficie total de 100.304 m<sup>2</sup>, hasta entonces suelo no urbanizable, situada en el citado paraje de Oncineda. Modificación de planeamiento que fue aprobada definitivamente mediante Orden Foral 509/2005, de 12 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

El sistema de actuación que propone la citada modificación es el de expropiación –motivado en el interés público y social de la actuación pretendida–, “salvo que exista acuerdo entre las partes para la obtención de los terrenos mediante compra o permuta de los mismos”.

Se incluyen las siguientes parcelas:

a) Parcelas 103, 191, 406, 407, 408, 409, 410, 411 y 420 del polígono 4 del catastro de Estella-Lizarra. Estas parcelas son de propiedad privada y cuentan con una extensión de 89.538,75 m<sup>2</sup>.

b) Parcelas 401, 412 y 424 del mismo polígono 4, de titularidad comunal del Ayuntamiento de Estella-Lizarra y una extensión de 5.215,7 m<sup>2</sup>.

- El pleno municipal en sesión celebrada el 7 de abril de 2005 acuerda:

*"Delegar en la Junta de Gobierno Local, el ejercicio de la atribución de adquirir bienes y derechos sitos en el ámbito de la aprobación inicial de la modificación del PGOU de Estella relativa al Paraje Oncineda –para la ejecución de Instalaciones Deportivas Municipales acordada en sesión plenaria de 4 de noviembre de 2004–, cuando por su cuantía su adquisición sea competencia del pleno, y en tanto por el pleno no se acuerde otra cosa”.*

- Por acuerdo del pleno del ayuntamiento de 18 de enero de 2006, se formuló una modificación a la Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio (EMOT) del Plan Municipal en revisión con la finalidad de adscribir los terrenos de la zona deportiva de Oncineda al futuro desarrollo del Sector Residencial de Ibarra, como un Sistema General Adscrito, para facilitar “una más fácil gestión del proceso expropiatorio”.

- En abril de 2006, y a petición del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, se emite informe de valoración técnica de los terrenos que forman parte del Sistema General Dotacional “Oncineda”, emitido por experto externo. La finalidad del informe de valoración “es establecer el justo precio de las parcelas citadas a

efectos de poder asignar la partida presupuestaria correspondiente para poder iniciar el procedimiento expropiatorio". La valoración resultante comprende la citada anterior superficie –94.754,45m<sup>2</sup>, incluidos los comunales– a razón de 43,94 €/m<sup>2</sup>, lo que supone un total de 4,16 millones.

- El 4 de mayo de 2006 la Junta de Gobierno Local aprueba la relación de bienes y derechos a ocupar y solicita la declaración de urgencia a efectos de la ocupación de los bienes a expropiar. Así, se incoa el expediente administrativo con el fin de adquirir los terrenos situados en el citado paraje correspondiente a las anteriores parcelas, si bien no incluye la totalidad de las mismas.

- Entre el 17 de febrero de 2006 y el 14 de mayo de 2007, se firman con los propietarios de los suelos de Oncinada un total de nueve "Convenios Urbanísticos de Expropiación Forzosa, Acta de Ocupación, Mutuo Acuerdo sobre justiprecio y Pago" en los que "atendiendo a la voluntad de ambas partes de llegar a un arreglo amistoso en cuanto a la indemnización correspondiente a la expropiación de los terrenos afectos al Proyecto de Zona Deportiva Municipal", se acuerda, entre otros, los siguientes aspectos:

a) El pago del justiprecio convenido, cláusula tercera, se realice mediante la adjudicación de parcelas edificables de uso residencial libre –75 por ciento– y de vivienda protegida de precio tasado –25 por ciento– en el futuro Sector Ibarra, concretándose las parcelas tras la reparcelación que reconocerá la edificabilidad mínima de 0,30 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> por cada metro cuadrado de suelo expropiado. Es decir, se acuerda el pago mediante aprovechamientos urbanísticos futuros.

b) La cláusula cuarta señala que:

*"El Ayuntamiento adquiriría la propiedad y la posesión de los terrenos expropiados" que "pasaban a ser propiedad del Ayuntamiento... quien correrá con cuantos gastos sean propios de la finca expropiada".*

c) La cláusula quinta señala que el expropiado acepta como pago el justiprecio y señala que *"nada más tiene que reclamar con motivo de esta expropiación, incluido premio de afección que le corresponde y posibles intereses de demora, ya que recibe el total valor equivalente a la superficie expropiada"*

d) En la cláusula octava se otorga al propietario la facultad para solicitar del ayuntamiento el inicio del expediente de justiprecio –es decir, pago en metálico de la expropiación– si el documento de aprobación provisional de PGU de Estella no reconocía tales derechos o si transcurrían más de cuatro años desde la firma del convenio sin que se hubiera alcanzado la aprobación definitiva del Plan General. El mismo reconocimiento se concedía para el supuesto de que aprobado definitivamente el Plan General, transcurrieran cuatro años sin que se hubiera alcanzado a aprobar definitivamente el Proyecto de Reparcelación que materialice lo convenido.

e) Son extensibles al resto de propietarios las mejores condiciones que el ayuntamiento suscriba con otros propietarios de suelo con la misma clasificación (cláusula décima).

La redacción del texto de estos convenios es idéntica para todos los propietarios salvo su identificación personal y la de sus parcelas.

Estos convenios son firmados por la entonces alcaldesa, no constando acuerdos de la Junta de Gobierno Local sobre la aprobación de los mismos. Tampoco se nos han aportado informes técnicos municipales –jurídicos, urbanísticos y económicos– que justifiquen o amparen tales convenios.

Algunos de los convenios se firman con anterioridad al inicio del expediente expropiatorio aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno de 4 de mayo de 2006.

Los convenios anteriores no están inscritos en el Registro de la Propiedad.

- Entre el 30 de abril y el 21 de mayo de 2007, la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictó, al menos, nueve sentencias anulatorias de la Orden Foral 509/2005, por la que se aprobaba la modificación del Plan Municipal en los terrenos de Oncinada, sentencias que declararon la nulidad radical de la modificación por haberse omitido el preceptivo trámite de participación pública. Estas sentencias han devenido en firmes.

La aplicación de estas sentencias hubiera supuesto la ineficacia de los anteriores convenios expropiatorios, de no haberse procedido a su renovación.

- El 18 de junio de 2007 se aprobó definitivamente el Plan Especial de la Zona Deportiva de Oncineta, estableciéndose como sistema de actuación el expropiatorio.

- Mediante Resolución 1271/2008, de 3 de marzo, el Tribunal Administrativo de Navarra declaró la nulidad del anterior Plan Especial de la Zona Deportiva Municipal de Oncineta; nulidad que se fundamentaba en la previa declaración de nulidad del expediente de modificación del Plan Municipal decretada por el TSJ de Navarra.

- El 20 de marzo de 2007, consta un informe de una consultora externa –contratada por el Ayuntamiento– titulado “Nota relativa a la posible inscripción en el Registro de la Propiedad de Estella de los derechos de los propietarios expropiados y de las parcelas adquiridas por el Ayuntamiento de Estella en el paraje de Oncineta”. De acuerdo con este documento para poder inscribir en el citado Registro tanto los derechos como las parcelas, la registradora exige:

- a) Consentimiento de todos los titulares de las fincas expropiadas y de las futuras.
- b) Identificación de las fincas expropiadas no solo catastralmente sino registralmente.
- c) Mencionar el plazo máximo de entrega de la finca futura.
- d) Valoración de la finca futura.
- e) Concreción del uso de la finca futura.
- f) Liquidar ante la Hacienda Foral.

A tal fin, la consultora externa elabora un modelo de documento “ANEXO al convenio urbanístico” que debían suscribir por los titulares de los convenios; este modelo se aplica a todos los anexos firmados. También se insiste en que la determinación de un precio era necesaria a efectos del pago a la Hacienda Foral de los impuestos correspondientes.

Las anteriores exigencias del Registro no constan documentalmente en los archivos municipales.

- Pese los pronunciamientos judiciales anteriores sobre la anulación de la modificación urbanística, la alcaldesa de Estella y alguno de los afectados firman –entre el 14 de mayo de 2007 y el 28 de abril de 2008– unos documentos denominados “Anexos” a los Convenios Urbanísticos de Expropiación Forzosa, Acta de Ocupación, Mutuo Acuerdo sobre justiprecio y pago, que tiende a “completar (en ningún caso sustituir) los términos contemplados en el Convenio...”. Estos anexos novan parte de los convenios suscritos y así destacamos:

- a) En la cláusula segunda de esos anexos y en relación con la cláusula octava del Convenio primitivo, se afirma que “se establece un plazo máximo de entrega de las fincas futuras de **8 años** a contar desde la firma del Convenio de referencia”.

- b) En la cláusula tercera, se establece “un **valor** de la/s fincas futuras a razón de 43,94 €/m<sup>2</sup> de suelo expropiado”; precio que se modifica en el caso de un propietario a 108 €/m<sup>2</sup>, con apoyo en una valoración –fecha el 14 de diciembre de 2016–, que presentó el propio interesado pero sin que conste un análisis de los técnicos municipales sobre la misma.

- c) Igualmente se señala que las fincas futuras tendrán un uso exclusivamente residencial situadas en el sector Ibarra (cláusula cuarta).

El precio de 43,94 €/m<sup>2</sup> se obtiene del citado informe de valoración elaborado en abril de 2006 por un asesor externo contratado por el ayuntamiento y se calcula aplicando el valor de la repercusión del suelo en vivienda de protección oficial de régimen general obtenidos por el método residual. Conviene precisar, además, según se cita en un informe de la Secretaria del Ayuntamiento emitido en marzo de 2017, que tal valoración elaborada por los técnicos contratados por el ayuntamiento es:

*“tan solo un dato de referencia respecto del justiprecio de una hipotética y remota expropiación en el caso de producirse... Es un dato que a día de hoy sirve para valorar Oncineta, e indirectamente, la finca futura. Ha de mencionarse que el establecer un precio es por exigencia del Registro, no es de interés ni del Ayuntamiento ni del expropiado cuantificar dicha finca futura...”*

El precio de 108 €/m<sup>2</sup> se presenta por un propietario de acuerdo con un informe de valoración encargado por él mismo a una firma –fecha en diciembre de 2006– y se obtiene aplicando el valor de

repercusión del suelo en vivienda residencial libre y en vivienda de protección oficial de precio tasado obtenidos por el método residual, en la proporción de 75 y 25 por ciento, respectivamente, que establezca el convenio para las nuevas fincas. Este informe de valoración ya se presentó ante el ayuntamiento por el interesado en la fase de firma del propio convenio.

En resumen, la situación de las parcelas respecto a la existencia o no de anexo se refleja en el siguiente cuadro:

Parcela	Superficie (m <sup>2</sup> )	Fecha Convenio	Anexos y fecha
406	7.949,52	Febrero de 2006	No
407	8.614,75	Febrero de 2006	Si, septiembre de 2007
408	4.410,32	Febrero de 2006	Si, junio de 2007
409	8.943,66	Octubre de 2006	No <sup>(1)</sup>
410	10.875,58	Octubre de 2006	No <sup>(1)</sup>
411	5.525,40	Diciembre de 2006	Si, julio de 2007
420	15.845,72	Septiembre de 2006	Si, septiembre de 2007
103	3.155,84	Diciembre de 2006	Si, abril de 2008
191	24.218,41	Mayo de 2007	Si, mayo de 2007

(1) Según consta en la documentación analizada, los propietarios se niegan a la firma del anexo alegando que el valor de la finca es superior al que consta en el anexo.

Los términos de los convenios suscritos, incluidos los anexos, son los mismos en todos los casos, con la salvedad del anexo suscrito con los propietarios de la parcela 411, que fija un precio de 108 €/m<sup>2</sup>, frente a los 43,94 €/m<sup>2</sup> que figuran en el resto de anexos.

La superficie total afectada por estos convenios es de 89.538,75 m<sup>2</sup>.

Por último, y con muy importante repercusión económica para el Ayuntamiento, destacamos la existencia en los convenios de una cláusula de salvaguarda –la décima– que literalmente dice:

*“En caso de que el Ayuntamiento suscriba mejores condiciones que las expuestas con otros propietarios afectados por el Sistema General, propietarios originariamente de suelos con la misma clasificación, éstas serán de aplicación a los suscribientes”.*

Resultado de ello, y dado que el Ayuntamiento reconoce en un anexo el precio de 108 €/m<sup>2</sup> para una parcela concreta, este precio se aplicaría, en su caso, al resto de parcelas para el pago del justiprecio.

Estos anexos son firmados por la Alcaldesa, no constando documentación técnica explicativa de los mismos. Tampoco constan acuerdos de la Junta de Gobierno Local sobre la aprobación de los anexos anteriores.

Según indican desde los servicios técnicos del ayuntamiento, no se tuvo conocimiento de esos Anexos, ni constan informes técnicos, económicos o jurídicos que los sustenten.

- Las sociedades mercantiles Actividades Alhama S.L. y Promociones Herchi S.L., propietarios de las parcelas 407 y 420, instan ya desde el año 2012 la expropiación de sus terrenos y el pago del justiprecio correspondiente. El resto de propietarios no han manifestado nada al respecto ni han presentado solicitud alguna referida a la situación de sus parcelas.

- El 18 de septiembre de 2012, el Jurado de Expropiación de Navarra resuelve la solicitud de fijación del justiprecio solicitada por la mercantil Promociones Herchi, S.L. en relación con los terrenos de Oncineda. Frente a tal pretensión, el Ayuntamiento afirmó que el límite de plazo vencía el 5 de septiembre de 2014 y añadía que se había anulado la modificación del planeamiento que sustentaba el convenio expropiatorio por lo que los terrenos “del paraje de Oncineda tienen la misma calificación y clasificación que tenían en el Plan General de 1995, es decir, suelos no urbanizables y, en consecuencia, no son sistema general deportivo”.

A la vista de tales consideraciones el Jurado de Expropiación adoptó acuerdo declarándose incompetente por considerar que se le solicitaba un pronunciamiento previo a la fijación del justiprecio, cuál era la concurrencia o no de la situación legitimadora de una expropiación.

- El 30 de octubre de 2013 el Tribunal Administrativo de Navarra dicta dos Resoluciones (Resolución 6402 en Recurso de Alzada nº 13-2983 interpuesto por Promociones Herchi, S.L. y Resolución



6409 en Recurso de Alzada nº 13-2984 interpuesto por Actividades Alhama, S.L.), en las que se desestiman las pretensiones indemnizatorias por incumplimiento de los convenios urbanísticos de expropiación forzosa por considerar que no había finalizado el plazo para su cumplimiento, conforme a lo establecido en los anexos firmados en septiembre de 2007.

- El Tribunal Administrativo de Navarra el 10 de octubre de 2014, vuelve a dictar Resolución 3028, desestimando el Recurso de Alzada nº14-2137 interpuesto por Actividades Alhama, S.L., sobre solicitud de indemnización por incumplimiento de convenio urbanístico. En este recurso de alzada el ayuntamiento continuó defendiendo la nulidad del convenio de 2006 por anulación del planeamiento que lo fundamentaba.

- El Plan General Municipal de Estella-Lizarrá fue aprobado definitivamente por Orden Foral 2/2015, de 8 de enero, del Consejero de Fomento. De acuerdo con el mismo, las parcelas incluidas en el expediente expropiatorio están clasificadas como Suelo Urbanizable Sectorizado, SGD-12, adscrito al Área de Reparto AR-1 "Ibarra", con determinaciones en cuanto a edificabilidad y usos lucrativos similares a los recogidos en los convenios suscritos, si bien se incrementa el aprovechamiento de 0,30 a 0,35 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. En su vigente redacción, desaparece la expropiación como sistema de actuación.

- El 11 de mayo de 2016, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pamplona dicta las sentencias 106 y 107/2016, resolviendo el recurso contencioso interpuesto por Actividades Alhama, S.L. y por Promociones Herchi, S.L. y, aunque desestima la pretensión indemnizatoria solicitada por los recurrentes, estima parcialmente el recurso "declarando vigente el convenio de expropiación firmado entre las partes y declarando la obligación de acudir al Jurado de Expropiación a fin de fijar el justiprecio". El importe de indemnización reclamado por ambos propietarios ascendía a 1,72 millones (en torno a 70€/m<sup>2</sup>).

En estas sentencias se indica que si bien es cierto que la nulidad del PGOU declarada por Sentencia del TSJN acompañaría la ineficacia del convenio, en el presente caso concurren circunstancias que permiten apreciar su vigencia generando obligaciones para las partes. Y es que, aun conociendo la nulidad de la modificación del PGOU, las partes decidieron renovar los términos del Convenio, estableciendo el nuevo plazo de ocho años, y no se acredita la imposibilidad de aprobar una nueva modificación del PGOU.

También afirman las sentencias que las fincas constan ocupadas por el Ayuntamiento, sin que se hubiera procedido a la adjudicación de la parcela edificable en el Sector Ibarra.

Por tanto, afirman que la obligación del ayuntamiento no se ha cumplido íntegramente en el plazo acordado, por lo que debe responder por dicha inactividad. Y continúa señalando que en el anexo del convenio se contempla la solución a esta situación, que es el inicio del procedimiento para determinar el justiprecio ante el Jurado de expropiación al que deberán acudir las partes.

Por el contrario, las sentencias entienden que no procede una indemnización dineraria, pues no era lo pactado por las partes.

- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Navarra, el 25 de octubre de 2016, dictó la sentencia de apelación 480/2016, confirmatoria de la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo anteriormente mencionado.

Esta sentencia de apelación concluye afirmando que:

*"por tanto, siendo válido el convenio, y ante su incumplimiento, no siendo posible la restitución in natura, pues como la sentencia declara, es un hecho que el Ayuntamiento tomó posesión de la parcela, siendo prueba de ello el pago de los impuestos (hecho este no negado por el Ayuntamiento) debe iniciarse el procedimiento para determinar el justiprecio".*

- El 5 de enero de 2017, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 dicta Autos de ejecución Provisional 8/2016 y 9/2016, de las sentencias 106 y 107/2016, aceptando la petición de Promociones Herchi, S.L. y Actividades Alhama, S.L., que solicitaban que el Ayuntamiento de Estella-Lizarrá acudiera al Jurado de Expropiación a tramitar el expediente de justiprecio de las fincas expropiadas.

- El 2 de febrero de 2017, el pleno municipal acordó revocar la delegación de competencias a favor de la Junta de Gobierno Local en materia de los terrenos de Oncineda adoptado en abril de 2005.

- Entre febrero y marzo de 2017, se elaboran, a petición del Ayuntamiento, tres informes jurídicos – dos externos y uno del secretario municipal– analizando la situación existente a esa fecha.

De estos informes se derivan tres grupos de situaciones:

a) Propietarios de las parcelas 407 y 420 promotores de los recursos contencioso-administrativos y a cuyo favor el Juzgado ha autorizado la ejecución provisional de las sentencias, es decir, la determinación del justiprecio. Determinación acordada por el Jurado de Expropiación de Navarra en octubre de 2017.

b) Las parcelas 406,409 y 410, cuyos propietarios suscribieron el convenio pero no el anexo, sin haber reclamado judicialmente su cumplimiento.

c) Parcelas 103, 191, 408 y 411, de propietarios que suscribieron tanto el convenio como el anexo, que no han reclamado judicialmente su cumplimiento.

Las principales conclusiones de los citados informes las podemos resumir en:

a) Que el Ayuntamiento denuncie los convenios expropiatorios y anexos de los propietarios que no han formulado reclamación –es decir, fijación del justiprecio– por haber desaparecido la causa de utilidad pública o interés social que justificaba la expropiación –el Ayuntamiento ha renunciado al desarrollo de la ciudad deportiva– y por la ineficacia sobrevenida a la luz de la aprobación definitiva del plan municipal.

b) El plazo para materializar los aprovechamientos en las parcelas del sector Ibarra vencería, para los convenios sin anexo, en enero de 2019; los convenios con anexos, ya habrían vencido en 2014.

c) Posible existencia de un derecho indemnizatorio a favor de los propietarios, si éstos lo reclaman y justifican.

d) Que el ayuntamiento valore la tramitación de un expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de los anexos de los convenios firmados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido.

e) Desarrollar el Sector Ibarra para minimizar los riesgos jurídicos y económicos derivados del expediente.

f) Competencia del Pleno Municipal para la adopción de los acuerdos necesarios en orden a la resolución del expediente.

- En abril de 2017 y por resolución de alcaldía, se incoan expedientes de desistimiento por el ayuntamiento de la expropiación de terrenos incluidos en el paraje de Oncineda correspondientes a las parcelas 103, 191, 406, 408, 409, 410 y 411. Estas resoluciones se notifican a afectos de alegaciones a los propietarios afectados, siendo competencia del Pleno su resolución.

• En agosto de 2017, un particular en el ejercicio de la acción pública reconocida por la Ley Foral 35/20021, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ante los perjuicios que del cumplimiento de los convenios pudieran derivarse para el interés público, solicita la revisión de oficio de los convenios suscritos relativos a las parcelas 103, 191, 406, 408, 409, 410 y 411. El particular alega que concurren las causas de nulidad al considerar que todos ellos fueron aprobados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En opinión del secretario municipal, en su informe correspondiente, debe admitirse la citada solicitud de revisión de oficio, correspondiendo al pleno municipal la adopción del acuerdo correspondiente y, en su caso, posterior remisión al Consejo de Navarra.

• El 6 de septiembre de 2017, el pleno acuerda la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio de los anteriores convenios y anexos como paso previo para su trámite ante el Consejo de Navarra. Asimismo, se acuerda notificar el citado acuerdo a los particulares afectados para que, en su caso, presenten las alegaciones que consideren y se suspende el plazo para resolver el expediente de desistimientos incoado citado en párrafos anteriores.

• En octubre de 2017, el Jurado de Expropiación de Navarra aprueba dos acuerdos por los que se declaran el justiprecio a abonar en dos expedientes de expropiación forzosa seguido dentro del proyecto de Zona Deportiva de Oncineda de Estella. En estos acuerdos, que hacen referencia a las parcelas

407 y 420 –propiedad de Actividades Alhama, S.L. y por Promociones Herchi, S.L., respectivamente– se contempla los siguientes importes:

- a) Precio del pleno dominio, 108 €/m<sup>2</sup>.
- b) Premio de afección, el cinco por ciento del importe anterior.
- c) Intereses legales por demora, a partir “del día siguiente de la efectiva ocupación hasta que el justiprecio se paga efectivamente o se consigna...”.

Destacamos que, de acuerdo con la ya citada cláusula quinta de los convenios, los expropiados renunciaban expresamente al premio de afección y a los intereses de demora que pudieran generarse.

En los dos convenios, el precio de expropiación se fijaba en 43,94 €/m<sup>2</sup>, pero el Jurado, atendiendo a la cláusula de salvaguarda del precio ya citada, aplica el precio de 108 €/m<sup>2</sup>.

Conviene precisar que el Ayuntamiento, ante el Jurado, fija el precio de ambas parcelas en su hoja de aprecio en 2,25 €/m<sup>2</sup>; este importe deviene de su consideración como suelo rural.

El convenio, según el Jurado, es plenamente válido y “la Administración no puede desligarse del convenio ni revocarlo más que declarándolo lesivo para el interés público e impugnándolo ante la jurisdicción contenciosa...”.

Estos acuerdos del Jurado de Expropiación han sido recurridos por el ayuntamiento ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Navarra.

- Sobre el tema de valoraciones de los terrenos, en el cuadro siguiente y a modos de resumen mostramos los distintos valores aplicados.

Informe	Precio €/m <sup>2</sup>	Fecha
Asesor externo del ayuntamiento	43,94	Abril de 2006
Asesor de un propietario	108	Diciembre de 2006
Hoja de aprecio municipal	2,25	Octubre de 2017

Es decir, los informes externos se emiten en el periodo de máximo valor del mercado inmobiliario y antes de la profunda crisis del mismo que se inicia en los años siguientes; esas valoraciones se efectúan teniendo en cuenta su consideración como suelo de uso residencial. La hoja de aprecio que presenta el ayuntamiento ante el Jurado, valora esas parcelas como suelo rural.

En la actualidad, según nos indican desde el ayuntamiento, terrenos semejantes a los analizados, se están vendiendo en torno a los 17 €/m<sup>2</sup>.

- El 20 de noviembre de 2017, el Pleno del Ayuntamiento de Estella acuerda remitir el expediente de Oncineda al Gobierno de Navarra para que, desde la presidencia, se solicite al Consejo de Navarra la emisión de un dictamen para declarar la nulidad de los convenios y anexos suscritos. Este acuerdo se adopta una vez desestimadas las alegaciones presentadas por los propietarios de las parcelas afectadas, de acuerdo con el informe emitido por el secretario municipal.

A primeros de diciembre, el Gobierno de Navarra remitió al Consejo de Navarra el citado expediente.

- Finalmente queremos formular unas reflexiones sobre el control interno municipal en las operaciones analizadas. Como se deduce de los comentarios anteriores, las labores de asesoramiento y de control y seguimiento del procedimiento fueron realizadas, prácticamente en exclusiva, por asesores externos contratados por el ayuntamiento, sin que los órganos municipales de control interno conocieran e informaran, especialmente relevante para los anexos, desde sus distintos ámbitos competenciales: urbanístico, legal y económico. Reconociendo la dificultad y complejidad de la materia objeto de revisión, no parece, sin embargo, que su exclusión, además de contravenir la normativa vigente, sea la más adecuada para la protección de los intereses municipales.

### II.3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS CONVENIOS EXPROPIATORIOS DE ONCINEDA Y DE SUS ANEXOS.

Además de lo ya citado en los apartados anteriores, realizamos, a continuación, una serie de consideraciones jurídicas sobre la tramitación y aprobación tanto de los convenios como de los anexos a los mismos.

#### II.3.1. Adecuación a la normativa del procedimiento de tramitación y aprobación de los convenios.

Los convenios analizados tienen naturaleza administrativa, estando por tanto sujetos a un procedimiento de emisión y al cumplimiento de unos requisitos formales. Estos requisitos formales vienen exigidos básicamente por la LFOTU, la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), la Ley Foral de Administración Local (LFAL) y demás normativa aplicable.

Con carácter previo a la aprobación de los convenios debe constar una memoria justificativa o informes técnicos de la satisfacción del interés público o utilidad social que se deriva de tal convenio así como de la razonabilidad de las contraprestaciones recíprocas que incorporan. En la documentación analizada, no consta tal memoria o documento similar.

En cuanto a la **competencia** para la aprobación de estos convenios, es decir, a qué órgano municipal le corresponde, señalamos:

- La competencia para aprobar los convenios urbanísticos de naturaleza mixta, no se regula expresamente hasta la modificación del art. 22.2.c) de la LBRL, por la Ley 8/2007 de Suelo, con efectos de 1 de julio de 2007; todos los convenios analizados se han firmado antes de esa fecha. Con anterioridad a esa fecha, hay posiciones doctrinales divergentes que, en unos casos atribuyen al alcalde la competencia para aprobarlos y que en los casos en que prevean modificar el planeamiento y en los expropiatorios, la atribuyen al Pleno; es esta una cuestión que será objeto de análisis por el Consejo de Navarra, ya que ha sido alegada por el ayuntamiento en la solicitud de revisión de oficio de los actos administrativos aprobatorios de los convenios. Después del 1 de julio de 2007, la aprobación de los convenios que afectan al planeamiento corresponde al pleno municipal, siendo además esa competencia indelegable en otros órganos municipales.

- El Pleno municipal del Ayuntamiento de Estella-Lizarrá acordó en abril de 2005 delegar en la Junta de Gobierno Local la competencia para adquirir los bienes y derechos sitos en el ámbito de Oncineda, cuando por su cuantía su adquisición sea competencia del Pleno. En nuestra opinión, hubiera sido necesario que los servicios jurídicos del ayuntamiento hubieran informado sobre el alcance de dicho acuerdo, ya que se trataba de obtener los terrenos mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente y, de acuerdo con el informe de valoración citado que obra en el expediente, el importe a satisfacer por la adquisición de dichos terrenos se valoraba en 4,13 millones. Teniendo en cuenta dicha valoración, considerando que se trata de un expediente único –que engloba la adquisición de todos los terrenos necesarios para la actuación prevista– y que la cuantía de dicha adquisición supera el 40 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto<sup>1</sup>, la competencia correspondía a la Junta de Gobierno Local por delegación del Pleno.

- Los convenios son firmados por la alcaldía en representación del ayuntamiento de Estella-Lizarrá, entre febrero de 2006 y mayo de 2007, aduciendo la competencia para adquisición de bienes otorgada al alcalde por el art. 21.1 p) de la LBRL. En nuestra opinión hubiera sido necesario que, o bien el Pleno o bien la Junta de Gobierno Local, autorizara expresamente a alcaldía a suscribir (formalizar) los citados convenios. A la Junta de Gobierno Local, de conformidad con el acuerdo de Pleno de abril de 2005, le correspondía aprobar los convenios a suscribir con los propietarios de terrenos, y al alcalde le hubiera correspondido, en ejecución de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local, en su caso, suscribir los citados convenios.

Finalmente, de acuerdo con lo previsto en el art. 23.2 de la LFTOU, la negociación, la celebración y el cumplimiento de los convenios urbanísticos, aquí referidos, se rigen por los principios de transparencia y publicidad. Estos convenios son de naturaleza mixta –planeamiento y gestión–, y con carácter

---

<sup>1</sup> En el Presupuesto de 2006 los recursos ordinarios ascienden a 10,31 millones y en el de 2007 dichos recursos ordinarios suponen un total de 14,18 millones.

previo a su aprobación definitiva por el Ayuntamiento, se debió abrir un período de información pública por un plazo mínimo de veinte días (arts. 24 y 25 LFOTU). A efectos de publicidad, se debieron anotar en el Registro Municipal de Convenios Urbanísticos y se debió incluir un ejemplar con el texto íntegro y definitivo de los convenios, al que tendrá acceso cualquier ciudadano.

No nos consta que estos convenios se sometieran a información pública, como tampoco nos consta su archivo en el Registro de Convenios Urbanísticos del ayuntamiento.

### **II.3.2. Adecuación a la normativa del procedimiento de tramitación y aprobación de los anexos a los convenios.**

- En abril de 2007, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJN dictó sentencia anulatoria de la Orden Foral 509/2005, por la que se aprobaba la modificación del Plan Municipal en los terrenos de Oncineta, sentencia que declara la nulidad radical de la modificación por haberse omitido el preceptivo trámite de participación pública.

Esta anulación hubiera supuesto la ineficacia de los anteriores convenios expropiatorios, de no haberse procedido a su novación.

- Pese a la anulación de la modificación anterior, entre el 14 de mayo de 2007 y el 28 de abril de 2008, se firman, por la Alcaldía de Estella-Lizarrza y seis de los propietarios afectados, unos documentos denominados “anexos” a los convenios urbanísticos que dicen renovar los términos del convenio.

Esta voluntad de las partes de mantener lo pactado, se completa con la novación de varias de las cláusulas de los convenios iniciales, estableciendo un plazo máximo de entrega de las fincas futuras de ocho años a contar desde la firma del convenio de referencia y fijando un valor de las fincas futuras a razón de 43,94 €/m<sup>2</sup> de suelo expropiado –cinco anexos–, salvo en el caso de un propietario que se fija en 108 €/m<sup>2</sup> con apoyo en una valoración que presentó el propio interesado.

- Sobre estos anexos, no constan informes técnicos, jurídicos y de intervención que los sustenten, ni tampoco consta acuerdo alguno de aprobación por parte de la Junta Gobierno Local o del Pleno municipal. Particularmente relevante es la modificación en la parcela 411 de la valoración técnica realizada por el Ayuntamiento en abril de 2006; así, en tal valoración se fijaba un precio de 43,94 €/m<sup>2</sup>, no constando ninguna justificación técnica municipal en el expediente sobre la aplicación a esa parcela concreta de un valor de 108 €/m<sup>2</sup>. En nuestra opinión, tal justificación resulta imprescindible, al tratarse de un expediente único que afectaba a todas las parcelas y que, por aplicación de la cláusula 10<sup>a</sup> de los convenios, ese mayor valor de 108 €/m<sup>2</sup>, era de aplicación directa a todas las parcelas y dejaba sin efectos la valoración técnica municipal.

Pero además, la valoración asumida era un 245 por ciento superior a la municipal y suponía que el importe a satisfacer por la adquisición de dichos terrenos valorado, según el informe municipal, en 4,13 millones, pasaba a presentar un justiprecio de 10,15 millones. Este hecho, por sí solo, excedía de la competencia de Alcaldía para suscribir dicho “anexo” al convenio de la parcela 411 (art. 21.1 p) de la LBRL y art. 107 de la LFAL), máxime cuando se carece de motivación que justificara el hecho de asumir una valoración tan desproporcionada respecto de la valoración previa municipal que, además, podría resultar lesiva para los intereses municipales.

Además, en todo caso, la valoración –fechada en diciembre de 2016– aportada por el interesado no resulta admisible a la fecha en que se firma el “anexo”, julio de 2007, dado que la misma no se correspondía con la situación legal de los terrenos en esa fecha, una vez anulada la modificación del Plan Municipal en la zona de Oncineta.

En nuestra opinión, lo que se debió hacer, previo a la decisión de novar los convenios, era emitir los informes jurídicos, de intervención y técnicos de valoración necesarios, de acuerdo a la situación fáctica y legal existente a esa fecha de julio de 2007.

- Los “anexos” a los convenios son firmados por la Alcaldía en representación del Ayuntamiento de Estella, haciendo referencia a la competencia otorgada al Alcalde por el art. 21.1 p) de la LBRL y por los arts. 107 y 108 de la LFAL.

En definitiva, los “anexos” a los convenios suponen una novación modificativa de la obligación asumida inicialmente, variando el tiempo en que ha de ser cumplida y estableciendo un valor de las fincas futuras que puede afectar a las condiciones esenciales de la misma al permitir cuestionar el pago del

justiprecio mediante la adjudicación de parcelas edificables, aspecto que constituía el propio objeto del convenio inicialmente pactado.

La competencia para aprobar estos “anexos” corresponde al mismo órgano que debió aprobar los convenios iniciales, esto es, a la Junta Gobierno Local por delegación del Pleno municipal.

En el momento en el que se firman los “anexos”, ya está anulada la modificación del Plan Municipal en la zona de Oncineda, por lo que dicha zona ya no tiene carácter dotacional y decae la posibilidad de actuar mediante expropiación para obtener los terrenos. Los convenios dejan de tener el carácter de expropiatorios y es la voluntad municipal manifestada en la firma de dichos “anexos” la que les dota de vigencia en cuanto a los elementos obligacionales esenciales de adquisición de los terrenos de Oncineda, mediante la entrega futura de aprovechamientos en Ibarra, y previa modificación del nuevo Plan en lo que sea necesario para dar cumplimiento a lo convenido.

En consecuencia los “anexos” a los convenios firmados por el ayuntamiento de Estella/Lizarra con los propietarios de suelo en el citado paraje permiten conservar las disposiciones de los mismos encaminadas a la modificación del planeamiento, así como, el resto de cláusulas obligacionales que obligan a las partes. A esto se añade la fijación del valor de las fincas a recibir a razón de 43,94 €/m<sup>2</sup> de suelo expropiado, salvo en el caso de un propietario que se fija en 108 €/m<sup>2</sup> y que, por aplicación de la cláusula 10<sup>a</sup> de los propios convenios, es la valoración que se debe aplicar en todos ellos.

En nuestra opinión, hubiera sido necesario que, o bien el Pleno o bien la Junta de Gobierno Local, previa emisión de los informes jurídicos y técnicos necesarios para poder motivar el acuerdo, autorizara expresamente a alcaldía a suscribir (formalizar) los “anexos” a los convenios citados.

### **III. OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD EN LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS CONVENIOS EXPROPIATORIOS Y DE SUS ANEXOS.**

La Cámara de Comptos ha fiscalizado la tramitación de los convenios urbanísticos expropiatorios y de sus anexos relativos al paraje de Oncineda firmados entre el Ayuntamiento de Estella-Lizarra y unos particulares.

#### **Responsabilidad del Ayuntamiento de Estella-Lizarra**

El Ayuntamiento de Estella-Lizarra, a través de sus servicios técnicos competentes en esta materia –o como en este caso, mayoritariamente mediante contrataciones externas de asesoramiento–, deberá garantizar que la tramitación de los citados convenios y de sus anexos resultan conformes con la normativa vigente.

Asimismo es responsable del control interno que se considerara necesario para que dichas operaciones estén libres de incumplimientos legales y de incorrecciones materiales debidas a fraude o error.

#### **Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra**

Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre la legalidad en la tramitación de los citados convenios y anexos. Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con los principios básicos de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo.

Dichos principios exigen que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable de que las tramitaciones analizadas correspondientes al periodo de 2006 hasta 2008 resultan conformes, en todos sus aspectos significativos, con la normativa aplicable.

Nuestra revisión ha consistido en verificar, mediante la aplicación de los procedimientos técnicos considerados necesarios, el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos en la normativa sobre tramitaciones de convenios urbanísticos expropiatorios. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material en su registro contable como de incumplimientos significativos de la citada normativa.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para nuestra opinión de fiscalización de cumplimiento de legalidad.

### **Fundamento de la opinión de cumplimiento desfavorable**

- En la documentación analizada sobre los convenios y sus anexos no constan actuaciones expresas ni se adjuntan memorias o informes urbanísticos, jurídicos y económicos elaborados por los servicios técnicos municipales que sustenten la razonabilidad de las contraprestaciones recíprocas pactadas y de sus plazos de cumplimiento.
- Para la formalización o suscripción de los convenios y sus anexos por la Alcaldía era preciso que, bien el Pleno o bien la Junta de Gobierno Local, le autorizara expresamente para tal actuación.
- No constan, como requisitos previos a su aprobación definitiva, los trámites preceptivos de información pública y de publicidad de los convenios y de sus anexos.
- No consta actuación de los servicios técnicos municipales sobre la idoneidad del informe de valoración de una parcela presentado por su propietario y aceptado expresamente por el ayuntamiento. Hecho especialmente relevante dado que, en aplicación de la cláusula de salvaguarda del mejor precio que contiene todos los convenios expropiatorios, la aceptación por el ayuntamiento de dicho informe de valoración implica que, en el supuesto de abonar el justiprecio a todos los propietarios, se multiplique prácticamente por 2,5 veces el precio del metro cuadrado del terreno expropiado estimado por el ayuntamiento –de 43,94 a 108 €/m<sup>2</sup>–; esta aceptación podría suponer un mayor gasto por el justiprecio para el ayuntamiento estimado en seis millones.

### *Opinión de fiscalización de cumplimiento de legalidad desfavorable*

Debido a los hechos descritos en el párrafo de “Fundamento de la opinión de cumplimiento desfavorable” y sin perjuicio del pronunciamiento del Consejo de Navarra sobre esta cuestión, la tramitación y aprobación por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra de los convenios urbanísticos y especialmente de sus anexos, firmados con particulares sobre el paraje de Oncineda no se adecúa plenamente a la normativa aplicable.

### **Párrafos de énfasis**

Sin que afecte a nuestra opinión de cumplimiento de legalidad queremos llamar la atención sobre:

- La aprobación inicial del Plan Municipal se realiza en mayo de 2007; por diversas vicisitudes acaecidas en su tramitación, su aprobación definitiva no se materializa hasta enero de 2015. Este retraso llevó al ayuntamiento a incumplir los plazos previstos en los convenios novados.
- La centralización de las actividades de asesoramiento, control y seguimiento de los convenios y sus anexos en asesores externos contratados por el ayuntamiento no ha facilitado la actuación de los órganos técnicos municipales.
- En octubre de 2016, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Navarra dictaminó la vigencia de dos de los convenios expropiatorios analizados y declaró la obligación de iniciar el procedimiento para determinar el justiprecio.
- La incertidumbre general que se observa sobre el conjunto de la operación revisada derivada tanto del citado retraso en la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de cambios en las decisiones estratégicas adoptadas por el ayuntamiento como de su judicialización. Al respecto, destacamos que, actualmente, el ayuntamiento no contempla construir la ciudad deportiva en el paraje de Oncineda.
- El riesgo económico que para el Ayuntamiento de Estella-Lizarra supone el posible pago del justiprecio por todos los terrenos expropiados. Riesgo que se incrementa sustancialmente por la extensión de la cláusula de salvaguarda del mejor precio a todos los propietarios, tal como se establece en el texto de los convenios suscritos.

Así, todos los anexos a los convenios firmados incluyen un precio de los terrenos pactado en 43,94 €/m<sup>2</sup>, salvo el correspondiente a la parcela 411 que lo eleva a 108 €/m<sup>2</sup>, según el informe de valoración aportado por el particular. Resultado de ello, los dos acuerdos de fijación del justiprecio adoptados por el Jurado de Expropiación, han fijado el precio en 108 €/m<sup>2</sup>, cuando en los anexos correspondientes el precio pactado era el de 43,94€/m<sup>2</sup>.

De aplicarse esas previsiones sobre el conjunto de parcelas afectadas, el coste total de las mismas se refleja en el cuadro siguiente junto con el resultante de aplicar el primitivo precio.

Concepto	Superficie (m <sup>2</sup> ) x Precio (€/m <sup>2</sup> )	Premio de afección	Importe
Pleno dominio	89.538,75 x <b>108</b>		9.670.233,60
Premio de afección		9.670.233,60 x 5%	483.511,68
<b>Justiprecio (A)</b>			<b>10.153.745,28</b>
Pleno dominio	89.538,75 x <b>43,94</b>		3.934.352,45
Premio de afección		3.934.352,45 x 5%	196.717,62
<b>Justiprecio (B)</b>			<b>4.131.070,07</b>
Diferencia justiprecio A-B			6.022.675,21

A los importes anteriores de justiprecio habría que sumar, según los acuerdos del Jurado de Expropiación, los correspondientes intereses legales devengados a partir del día siguiente de la ocupación efectiva –fechas que correspondería con la firma de los convenios, es decir, años 2006 y 2007– hasta que el justiprecio se pagara o se consignara efectivamente.

Esta Cámara ha realizado una estimación de la cuantía de tales intereses legales para el pago de las parcelas al precio de 108€/m<sup>2</sup> y al de 43,94 €/m<sup>2</sup> desde la firma de cada convenio hasta el 31 de diciembre de 2017, resultando unos intereses de 4,60 y de 1,87 millones, respectivamente.

En consecuencia el ayuntamiento, aplicando el precio de 108€/m<sup>2</sup>, debería afrontar hasta el 31 de diciembre de 2017 un gasto total de 14,75 millones; si el precio fuera el de 43,94€/m<sup>2</sup>, ese gasto ascendería a seis millones; es decir, de la comparación de ambos importes, el gasto se incrementaría 8,75 millones.

Al respecto, conviene precisar que el presupuesto del ayuntamiento para 2018 prevé un gasto de 11,66 millones.

Los cálculos anteriores se han realizado según los acuerdos del Jurado de Expropiación, que como se ha comentado, están recurridos por el ayuntamiento especialmente por la inclusión en el importe a pagar del premio de afección y de los intereses de demora legales.

Por último, de aplicarse el precio que en su hoja de aprecio señala el ayuntamiento ante el Jurado de Expropiación, 2,25 €/m<sup>2</sup>, el justiprecio de la operación sería de 211.536,36€, incluido el premio de afección; en este supuesto, los intereses de demora ascenderían a 93.702,75€, resultando un total de 305.239,11€. Es decir, este total es inferior a los totales anteriores en 14,45 y en 5,70 millones, respectivamente.

Por otra parte, en el supuesto de que los convenios se declarasen nulos de pleno derecho, los terrenos revertirían a los antiguos propietarios, lo cuales, siempre que justificaran daños y perjuicios causados por tal situación, tendrían derecho a reclamar la indemnización correspondiente.



#### IV. RECOMENDACIONES

Del trabajo realizado se desprenden las siguientes recomendaciones:

a) Al Ayuntamiento de Estella-Lizarra

- *Cumplir estrictamente con la normativa reguladora sobre la tramitación y aprobación de los convenios urbanísticos.*

- *Todas las actuaciones urbanísticas municipales deben de estar adecuadamente planificadas, respaldadas y motivadas por los correspondientes informes técnicos de los servicios del ayuntamiento en el ámbito urbanístico, jurídico y de intervención.*

- *Ejercer el control sobre las operaciones urbanísticas que, de acuerdo con la normativa vigente, son competencia de los órganos municipales correspondientes, con independencia de que puntualmente o para asuntos concretos se precise asesoramiento externo.*

- *Analizar la conveniencia de consignar o depositar judicialmente los importes resultantes de los acuerdos adoptados por el Jurado de Expropiación, al objeto de evitar que se sigan acumulando los plazos que generan intereses de demora legales.*

- *Completar urgentemente el desarrollo del Plan Parcial y Proyecto de Reparcelación del Área de Reparto "Ibarra", para dar cumplimiento a los convenios urbanísticos que estén en plazo para la entrega de aprovechamientos urbanísticos.*

- *Buscar el máximo consenso entre los grupos políticos municipales para la planificación y ejecución de las grandes inversiones a realizar por el ayuntamiento.*

b) Al Gobierno de Navarra

- *Desarrollar reglamentariamente la LOFTU en sus distintos ámbitos y especialmente en materia de expropiación.*

Informe que se emite a propuesta del auditor Ignacio Cabeza del Salvador, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 12 de febrero de 2018

La presidenta,

Asunción Olaechea Estanga

## **ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL**

### **Alegaciones al informe provisional sobre los convenios urbanísticos expropiatorios del paraje Oncineta.**

#### **Sobre el fundamento de opinión de cumplimiento desfavorable.**

– Dice el informe que no existen informes económicos, jurídicos y urbanísticos que justifiquen elaborados por los servicios técnicos municipales que justifiquen o motiven el interés público de la operación, ni la racionalidad de precios y plazos.

Toda la tramitación del expediente se realizó de forma coordinada entre los servicios técnicos del Ayuntamiento y la empresa que realizaba el asesoramiento externo. De hecho los convenios se custodiaban y pasaban a firma de alcaldía desde los servicios de hacienda.

A alcaldía se informa que el motivo de fijar unos precios es solo relevante a la hora de poder inscribir la operación en el registro.

También se le informa que lo fundamental es llegar a la aprobación del plan general y la materialización de los aprovechamientos.

Toda la tramitación del Plan cuenta con los oportunos informes legalmente establecidos.

No es esta alcaldía, Begoña Ganuza, quien fija los precios ni elabora los convenios, sino que firma los documentos que le son sometidos a la firma por los técnicos que insisten en que es necesario cumplimentar dichos anexos por ser compromisos adquiridos.

– Dice el informe que para la firma de los convenios y anexos era necesaria autorización expresa de Pleno o Junta Local.

La alcaldía fue informada, sin embargo, por la empresa asesora, que le correspondía la firma de esos documentos que se sometían a su firma en aplicación de la siguiente legislación.

Art 21.1 de la Ley de Bases de Régimen Local

Art 107 y 108 de la LFAL

Art 85 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En ningún momento hubo advertencia ni verbal, ni por escrito, de ilegalidad de secretaría ni de intervención, que eran los que custodiaban y tramitaban los expedientes.

– No consta la exposición pública de los convenios y de los anexos.

Desconozco los hechos ya que cuando yo llego a la alcaldía los convenios están firmados y me indican que es necesario firmar unos anexos que se ponen a mi firma, y que, según me indican, son necesarios para continuar con la tramitación del plan.

– No consta informe de técnicos municipales de la idoneidad de la valoración del precio de una parcela realizada por su propietario.

Obviamente a la alcaldía le llega un anexo a firmar ya realizado que incluye ese precio. Alcaldía no intervino en ningún momento en la valoración del precio y firma los anexos que le presentan desde intervención.

#### **Sobre la opinión de legalidad desfavorable**

Por esta parte no existe conocimientos jurídicos ni para afirmar ni para rebatir esta afirmación, pero sí que queremos poner de manifiesto que existen sentencias firmes que dan validez a lo actuado, tal y como reconoce la propia Cámara de Comptos en su carta fechada el 28 de febrero de 2017 y remitida al ayuntamiento, en la que comunica que entre otras por esa razón, y porque han pasado diez años desde la firma de los convenios, no va a entrar a la fiscalización solicitada desde el ayuntamiento.

Debemos indicar igualmente, en cuanto a la falta de competencia de la alcaldía para firmar los convenios y anexos manifestada en el informe, que, tal y como hemos dicho anteriormente, a mí se me

informó no solo que tenía esa competencia en base a la legislación que he mencionado, sino que estaba obligada a seguir tramitando el expediente firmando esos anexos.

En cualquier caso debemos recordar que el control de la legalidad de las actuaciones municipales corresponde a secretaría, el económico a intervención, y el urbanístico a los técnicos correspondientes, y jamás se recibió informe alguno que indicara que se obraba de forma contraria a derecho. Muy al contrario, se insistió siempre en lo necesario que era completar la tramitación del plan general y del área de reparto de Ibarra para poder cumplir los convenios.

#### **Sobre los párrafos de énfasis**

- *La aprobación inicial del Plan Municipal se realiza en mayo de 2007; por diversas vicisitudes acaecidas en su tramitación, su aprobación definitiva no se materializa hasta enero de 2015. Este retraso llevó al ayuntamiento a incumplir los plazos previstos en los convenios novados.*

Totalmente cierto.

Y es cierto también que no hubo ni mala fe ni inactividad ni alargamientos indebidos en dicha tramitación achacables a la alcaldía ni al Ayuntamiento, que siempre quiso aprobar el plan para cumplir con lo convenido.

- *La centralización de las actividades de asesoramiento, control y seguimiento de los convenios y sus anexos en asesores externos contratados por el ayuntamiento no ha facilitado la actuación de los órganos técnicos municipales.*

No compartimos esta conclusión, ya que la labor de los asesores externos era conocida y coordinada con los técnicos municipales que nunca pusieron pega, o reparo ni realizaron informe de legalidad en ninguna parte del expediente. De hecho los expedientes se custodiaban y tramitaban desde los departamentos de hacienda y secretaría.

#### **RECOMENDACIONES**

Esta parte no puede sino aceptar y agradecer las recomendaciones realizadas por la cámara, y en especial:

- *Completar urgentemente el desarrollo del Plan Parcial y Proyecto de Re-parcelación del Área de Reparto "Ibarra", para dar cumplimiento a los convenios urbanísticos que estén en plazo para la entrega de aprovechamientos urbanísticos.*
- *Buscar el máximo consenso entre los grupos políticos municipales para la planificación y ejecución de las grandes inversiones a realizar por el ayuntamiento.*

Respecto a la primera de las recomendaciones, personalmente he insistido en múltiples ocasiones en lo fundamental que resultaba dicho desarrollo a fin de dar cumplimiento con lo recogido en los convenios, reduciendo tanto el riesgo de nuevas reclamaciones como su impacto económico en las arcas municipales.

Respecto al segundo de los puntos, indicar que eso fue lo que el grupo político que yo dirigía en la alcaldía intentó e hizo, recordando que el proyecto de Oncineta no nos gustaba y que si decimos sacarlo adelante es por qué así lo había consensuado la mayoría del pleno municipal, a pesar de nuestra oposición.

Lo que como parte interesada alego y pido que se incorpore al informe definitivo.

Estella, 29 de enero de 2018.

La exalcaldesa de Estella-Lizarra: Begoña Ganuza

### **Alegaciones de María José Fernández Aguerri**

PRIMERA.- Naturaleza de los Convenios. no son convenios urbanísticos de los previstos en la Ley Foral 35/2002 (LFOTU)

Los Convenios suscritos por el Ayuntamiento de Estella y los particulares en Oncineta NO son convenios urbanísticos de los previstos en los artículos 23 a 26 de la LFOTU-2002. Si se hubiera entendido y considerado que la naturaleza jurídica de esos actos era la de un convenio urbanístico de la LFOTU, evidentemente que el Informe de Cámara es correcto y acertado, y no cabría duda de que los mismos no se habían tramitado en forma adecuada. No se tramitan y entienden en base a los artículos 23 a 26 de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que no se citan en el Expositivo VI del Convenio, pues en momento alguno se entendió que se estaba en ese supuesto, sino que de lo que se trataba y así lo han entendido distintas instancias judiciales (Juzgado y Sala del TSJN) y administrativas (TAN y Jurado de Expropiación de Navarra) era de un acto en el procedimiento de Expropiación del Sistema General Dotacional Deportivo, así previsto en la modificación del PGOU de Estella aprobada a tal fin (Orden Foral 509/2005, de 12 de septiembre).

En el año 2005 el Ayuntamiento de Estella necesitaba obtener a la mayor brevedad los terrenos destinados a la nueva Ciudad Deportiva (mayo 2006) para poder comenzar las obras previstas y recibir las ayudas y subvenciones a su construcción que se estaban solicitando.

A tal fin se analizaron distintas opciones para que ello supusiese el menor coste económico al Ayuntamiento a la vista de que la valoración de suelo (informe externo de 24 de abril de 2006) se entendía que iba a suponer un gasto elevado al Ayuntamiento, como adscribir los suelos del SGD a un Sector de Suelo urbanizable para actuar mediante ocupación directa, lo que obligaba a tramitar una nueva modificación estructurante del PGOU, a la vista de la EMOT ya aprobada (marzo 2005), lo que fue desaconsejado por el tiempo de tramitación y toda vez que ya se había aprobado otra Modificación (septiembre 2005).

Para aunar los dos objetivos se inició el procedimiento expropiatorio, acuerdos de 7 de abril de 2005, delegación de competencias, y 4 de mayo de 2006 acuerdo por el que se aprueba la relación de bienes y derechos a ocupar y declaración de urgencia de previsto, y en ese trámite se opta por intentar ACUERDOS con los propietarios expropiados en base a NO pagar cantidad alguna en ese momento, sino a acudir a la figura de expropiar a cambio de finca futura (art. 44 RD 1093/1997).

Los acuerdos expropiatorios (Art. 24 LEF) tienen por objeto “convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado”, y son ese tipo de Convenio el que se suscribe; y en base a los artículos 25 a 27 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (Decreto 26 de abril de 1957) se tramitan los mismos.

«De la determinación del justo precio

Sección 1.ª De la determinación por mutuo acuerdo

Artículo 25.

Una vez reconocida formalmente la necesidad de ocupación, la adquisición por mutuo acuerdo con cargo a fondos públicos se ajustará a los trámites siguientes:

a) Propuesta de la Jefatura del servicio encargado de la expropiación, en la que se concrete el acuerdo a que se ha llegado con el propietario, con remisión de los antecedentes y características que permitan apreciar el valor del bien objeto de la expropiación.

b) Informe de los servicios técnicos correspondientes en relación con el valor del bien objeto de la expropiación.

e) Fiscalización del gasto por la Intervención.

d) Acuerdo del Ministro o, en su caso, del órgano competente de la Corporación Local o Entidad respectiva.

**Artículo 26.**

El acuerdo de adquisición se entenderá como partida alzada por todos conceptos, y el pago del precio libre de toda clase de gastos e impuestos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley sin que proceda el pago del premio de afección a que se refiere el artículo 47.

**Artículo 27.**

1. Transcurridos quince días sin resolver acerca de la adquisición por mutuo acuerdo, se iniciará el expediente ordinario a que se refieren los artículos siguientes. A tal fin, los beneficiarios de la expropiación propondrán al Gobernador civil de la provincia o autoridad competente, en su caso, la iniciación del expediente de justiprecio, remitiéndole las actuaciones a que se refiere el párrafo primero del artículo 29.

2. Sin embargo, la fijación del precio por mutuo acuerdo puede verificarse en cualquier momento del expediente hasta que el Jurado de Expropiación decida acerca del justo precio y, producido el mutuo acuerdo, quedarán sin efecto las actuaciones que se hubieran verificado, relativas a la determinación del mismo».

El art. 208 del RGU (Decreto 3288/1978) regula el pago de la expropiación en parcela resultante futura:

«1. El acuerdo de los administrados para el pago en parcelas resultantes de la urbanización requerirá ofrecimiento por escrito de la Administración a petición, también por escrito, del particular expropiado.

2. En ambos casos el particular o la Administración respectivamente, comunicará a la otra parte la decisión adoptada en plazo de quince días, contados a partir de la fecha del ofrecimiento o de la petición.

3. Aceptado el pago mediante la entrega de parcelas resultantes de la urbanización, la Administración actuante levantará acta en la que se hagan constar las circunstancias de la finca inicial y el valor asignado en el acuerdo aprobatorio del justiprecio.

4. Finalizada la urbanización, se procederá al pago de la expropiación por entrega de la nueva finca por un valor equivalente al consignado en el acta.

5. La Administración expropiante otorgará la correspondiente escritura pública, en favor del expropiado, sin que para ello precise ninguna aprobación o autorización, en su caso, de órganos de la Administración del Estado.

6. No se efectuará el pago del justiprecio en la forma que se regula en este artículo sin la previa petición del expropiado.

7. La finca adjudicada en pago de la expropiada se entregará libre de cargas.

8. El expropiado, si no estuviere conforme con la valoración de la finca que se le ofrece en pago de la expropiada, sin perjuicio de que se le adjudique, podrá acudir al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa a fin de que se establezca el valor de la misma. Si la resolución fuera favorable a la petición del expropiado, la Administración le compensará la diferencia en metálico».

Y el art. 44 del Real Decreto 1093/1997, posibilita la inscripción registral de esta modalidad expropiatoria.

**“Artículo 44. Expropiación a cambio de finca futura.**

Cuando, conforme a lo establecido en la legislación urbanística, en el expediente expropiatorio se determine que el justiprecio está constituido por una finca futura que la Administración expropiante entregará al expropiado, se aplicarán las siguientes reglas:

1. El aprovechamiento urbanístico correspondiente a la finca futura podrá inscribirse en el Registro de la Propiedad mediante la apertura de folio independiente.

2. La descripción del aprovechamiento podrá realizarse mediante la determinación de las unidades que comprende o mediante la descripción de la finca futura, con especificación de su superficie, usos previstos, edificabilidad, ocupación en planta u otras circunstancias urbanísticas que permitan su identificación.

3. La apertura del folio independiente se practicará en virtud del acta de ocupación de la finca expropiada.

4. El folio abierto al aprovechamiento se cancelará simultáneamente a la inscripción a favor del expropiado de la finca que constituye el justiprecio en especie.

5. Al aprovechamiento inscrito de acuerdo con lo dispuesto en este artículo le serán aplicables las reglas contenidas en los apartados 2 a 6 del artículo 42 de este Reglamento».

Por último es el art. 37 de la entonces vigente Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998, el que también regula el pago de justiprecio en terrenos.

«Artículo 37. Pago del justiprecio mediante adjudicación de terrenos

En todas las expropiaciones, la Administración actuante podrá satisfacer el justiprecio, por acuerdo con el expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente».

Por todo ello sorprende que el Informe repita una y otra vez que estamos ante un Convenio urbanístico “mixto” de gestión y planeamiento (art. 23 a 26 LFOTU) que NO se citan como base jurídica en momento alguno de los Convenios, pues en modo alguno se trataba de un Convenio de esa naturaleza, y en base a ello, evidentemente, concluye que se tramitó y suscribió de forma incorrecta. Como los Tribunales y el Jurado de Expropiación han reconocido, la naturaleza jurídica del acto (convenio) es mucho más compleja y distinta, pues es un acto de trámite en el procedimiento expropiatorio, previsto legalmente como tal, por eso se denomina como “Acta de Ocupación. Mutuo acuerdo de justiprecio y pago”, ya que como ha entendido el Jurado de Expropiación el alcance del convenio expropiatorio tenía todos esos efectos así como el de terminar el expediente iniciado.

El propio Acuerdo de Pleno de 7 de abril de 2005, preparatorio y previo al inicio de los tramites de la expropiación de delegación de la Junta de Gobierno de la atribución de adquisición de bienes y derechos, cuando por su cuantía sea competencia de Pleno, demuestra que el Ayuntamiento entendía en todo momento que estaba en un procedimiento expropiatorio y que por sus normas se debía regir, y no por las de Convenios urbanísticos convencionales que tiene otra naturaleza y finalidad, pues en los Convenios lo que se dice es cómo se va a pagar un terreno, mediante la adscripción a un futuro sector urbanizable del PGM, con unas determinadas características.

Todas las cláusulas del Convenio se refieren a este procedimiento:

- Fijación del justiprecio expropiatorio conforme artículos 24 LEF (Primera)
- Adquisición de la propiedad con motivo del expediente expropiatorio. (Cuarta)
- Aceptación del pago de justiprecio, sin premio de afección (Quinta)

SEGUNDA- Firma de los convenios por la alcaldía.

Los convenios expropiatorios suscritos en 2006 decían expresamente que para su firma era competente la Alcaldía en virtud de los artículos 21.1.p) de la Ley de Bases del Régimen Local y los artículos 107 y 108 de la Ley Foral de Administración Local; todos ellos referían que correspondía al Alcalde la adquisición de bienes y derechos en función de que la cuantía no superaba determinado tope.

El Tribunal y el Jurado de Expropiación de Navarra, han ratificado que los convenios suscritos eran el mutuo acuerdo referido en el art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, como forma de concluir un expediente expropiatorio pactada en cuanto al precio y pago, y Acta de Ocupación, por lo que se concluía el expediente expropiatorio, con la salvedad que no se adquiría las parcelas con cargo a fondos públicos sino mediante “la adjudicación de terrenos de valor equivalente” en un futuro.

El Artículo 85 LEF al hablar de las expropiaciones por razón del urbanismo, señala que:

«Las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las Entidades locales, se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas al contenido de la presente [...]».

3.- La Ley de Bases de Régimen Local establece en relación con las competencias en materia de urbanismo que:

«Le corresponde al PLENO: c) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos». (art. 22)

«Le corresponde al ALCALDE: j) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización». (art. 21)

Es decir, las competencias que se atribuyen al Pleno giran en torno a la aprobación y modificación del planeamiento no a la ejecución de este; un convenio expropiatorio de mutuo acuerdo es un instrumento de gestión urbanística ya que está ejecutando el planeamiento previamente vigente, no contiene ningún elemento que tenga por objeto la alteración de instrumentos de ordenación.

Esto es, tanto por aplicación de la legislación sobre expropiación forzosa como por la legislación de régimen local se entendió que el Alcalde tiene capacidad suficiente para la firma de los convenios expropiatorios de mutuo acuerdo, con contenido de Acta de ocupación y pago como parte de un expediente expropiatorio.

TERCERA.- Fiscalización de los actos y acuerdos.

Se reitera a lo largo de Informe la falta de conocimiento e informe de los Servicios Técnicos Municipales de los distintos documentos, y sobre todo de los Anexos, así como de los informes económicos de la repercusión de las operaciones en las Hacienda Municipal; así como que la centralización de las actividades de asesoramiento, control y seguimiento a una consultora externa “no ha facilitado la actuación de los órganos técnicos municipales”.

La consultora externa en el año 2006-2008 desarrolló las labores de negociación, redacción y seguimiento de la firma de los convenios, hasta su inscripción registral, sin intervenir ni en las tramitaciones urbanísticas de la Modificación del PGOU y Plan Especial, ni en los aspectos de fiscalización y procedimiento ordinario de los expedientes, sin que ello supusiese que no se analizaban, y preparaban los acuerdos, por parte de los Técnicos Municipales. De hecho, y a modo de ejemplo, fue Intervención quien a lo largo de del año 2007, marzo y abril recibe distintas Notas de la Consultora sobre el Estado de situación de los Convenios y sobre cómo inscribir los mismos en el Registro de la Propiedad, causa y razón de los Anexos, suscritos en 2008, pues era Intervención quien requería, con buen criterio, esa inscripción para poder justificar ante distintos organismo la titularidad municipal de los terrenos de la futura Ciudad Deportiva. Por esa razón, la urgencia en disponer de los terrenos, y para cumplir con los requisitos, que fundados en Derecho, exigía el Registro de Estella, es por lo que se redactan los “Anexos” que fueron remitido al Ayuntamiento y firmados en Estella por algunos de los propietarios. Del mismo modo se puede acreditar, si fuera necesario, que existió, a lo largo de los años 2007 y 2008, como no podía ser de otra forma, constantes conversaciones, correos electrónicos, y consultas por parte de Intervención, por ejemplo, con Hacienda Foral para ver la forma de liquidar los Impuestos (IT-PAJD) ya que era necesario para poder inscribir en el Registro de la Propiedad liquidar esos Impuestos, lo que suponían pagar un 6% del valor estimado de cada finca, razón por la que hemos de suponer que no se completó la inscripción.

A lo largo de todo el proceso, los Servicios Técnicos estuvieron puntualmente informados, conocedores y ratificaron los pasos que se iban dando, pues no de otra forma los responsables políticos del Ayuntamiento hubiéramos adoptado los acuerdos que se adoptaron en cada momento, pues si es cierto que se tenía plena confianza en la consultora externa que gestiona la firma de los convenios, no es menos cierto, que en ningún momento los Técnicos Municipales no corroboraran las actuaciones manifestándolo así a la Alcaldía, por lo que nos sorprende que no exista en el expediente ningún informe o documento elaborado por los Técnicos municipales en este asunto.

Se acompaña acta e informe.

CUARTA.- Clausula décima de los convenios.

La Cláusula Décima de los Convenios, entendida por extensión al Anexo a juicio del Informe, y también del Jurado de Expropiación, no se refería en modo alguno a una mejora de las condiciones económicas del Convenio, pues NO existía cantidad alguna en que se valorase el suelo, sino exclusivamente se refería a las condiciones urbanísticas previstas en la estipulación Tercera.

La incorporación en los Anexos de un valoración económica a los solos efectos de cumplir los requisitos que para proceder a la inscripción registral se exigían, con las consecuencias que se han visto tras la Resolución del Jurado, debido a la interpretación que este ha hecho de esa cláusula que nos parece a todas luces excesivo, y que en este momento ha sido recurrido por el Ayuntamiento de Estella. Al no existir en el Convenio original, cuantía económica alguna, el Anexo NO mejora la situación de uno respecto de otros, sino que en todo caso, la ESTABLECE de formas individual para cada uno de los firmantes, no se olvide que alguno de los afectados no suscribirán los Anexos por considerar que sus fincas tenían un valor superior, pero NO cambia las condiciones, no suscribe “mejores condiciones de las expuestas” (ha de entenderse que en la cláusula tercera del Convenio). Esa fue la intención original, que creemos no se vio alterada por el Anexo.

#### QUINTA.- Efecto de novación de los anexos

El Informe incide que los Anexos novaron los convenios que habían devenido nulos por la Sentencia de 21 de mayo de 2007, y que no deberían haberse suscrito esos convenios, conociendo la citada sentencia y sus efectos. Esa cuestión parece hoy indiscutible, aunque el Ayuntamiento ha mantenido a lo largo de los recursos administrativos (Resolución del TAN de fecha 10.10.2014 que da la razón al Ayuntamiento y entiende que los Convenios y Anexos son nulos); y, jurisdiccionales, sentencias 106/2016 y 107/2016, y 480/2016 en Apelación, (que entiendo que los convenios EXPROPIATORIOS fueron novados y son vigentes) que la NULIDAD de la Modificación del PGOU, y su posterior no aprobación o convalidación, hacían devenir NULOS o IMPOSIBLES los Convenios.

Pero entender esto hoy es más fácil que en entre mayo de 2007 y abril de 2008, cuando se fueron suscribiendo los Anexos, momento en que a la par que se suscribían los Anexos, se estaba tramitando nuevamente la Modificación del PGOU que había sido anulada por un defecto de forma, y así el 5 de octubre de 2007 se volvió a publicar en el BON el sometimiento a nueva Información pública de la Modificación del PGOU. causa por la que había sido anulado, a los efectos de subsanar y volver a aprobar en legal forma el instrumento urbanístico que amparaba la expropiación; y, el 3 de abril de 2007 (el acuerdo se publicó en el BON el 18 de junio de 2007) se aprobaba el Plan Especial Área de Actuación 1, Unidad de Ejecución 1, del Plan Especial del ámbito de Oncineta, toda vez que el objetivo del Ayuntamiento era poder disponer a la mayor brevedad de los terrenos y continuar con el expediente expropiatorio y la inscripción registral. Es importante resaltar que hasta la resolución 1271/2008. de 3 de marzo. del TAN que anula el Plan Especial. este instrumento urbanístico se consideró vigente, es decir, que amparaba y daba cobertura el procedimiento expropiatorio que se seguía desarrollando con los Anexos.

Esa tramitación se estaba haciendo desde el Ayuntamiento en paralelo a la gestión de los Convenios y con la seguridad de que en un plazo muy breve se subsanaría la causa que había supuesto la nulidad de la Modificación, que luego no concluida porque se consideró en 2009 (se emitió en abril de 2009 un extenso informe por los asesores externos que revisaba todo y se recomendaba dar un importante giro a la situación de los convenios a fin de obtener los terrenos NO por expropiación sino por Ocupación Directa, una vez que se iban a dar todas las circunstancias que exigía la Ley urbanística para ello, y que los Convenios y Anexos se entendía habían devenido nulos; y ello con una novación radical de los Convenios que ahora si serían de los previstos en la LFOTU ) que toda vez que el PGM se encontraba en fase de aprobación provisional del PGM, y se podían adscribir los terrenos del SGD a un Sector ya concreto y definido en el PGM. Las circunstancias posteriores, cumplimiento parcial del informe de 2009, aprobación DEFINITIVA en 2012 del PGM, que posteriormente fue anulado en alzada, nueva aprobación definitiva en 2015, judicialización de la reclamación de los convenios por parte de dos propietarios ante el Jurado de Expropiación, TAN y jurisdicción contenciosos administrativa (2012-2016), manteniendo el Ayuntamiento en todos los procedimientos la nulidad de los Convenios y Anexos con fundamentación jurídica diversa, en la que siempre se mantuvo que la nulidad sobrevenida no podía convalidarse con el Anexo, pues no existía causa expropriandi al no estar aprobado el planeamiento que posibilitaba la expropiación de los suelos, y en todo caso que la nulidad en cascada derivada de la anulación (y posterior nueva aprobación de la Modificación y Plan Especial que es era tan radical que los Anexos también lo eran).

SÉXTA.- Por último queremos hacer notar especialmente que las resoluciones del Jurado de Expropiación se encuentran sub iudice, además de que se incoó un procedimiento de revisión para declarar la nulidad de los convenios. Por ello respetuosa pero firmemente entendemos que es demasiado pronto para que la Cámara se pronuncie sobre consecuencias económicas “posibles” para el Ayuntamiento.

En Estella para Pamplona, a 5 de febrero de 2018

María José Fernández Aguerri



**ACTA DE LA REUNIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE ESTELLA CON RESPONSABLES DEL AREA DE INTERVENCIÓN Y SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO DE ESTELLA**

El día tres de abril de 2006 miembros de EIN, S.L. se reunieron con la Alcaldesa, el Concejal de Deportes, la Interventora, y la Letrada de Urbanismo y Secretaria en funciones del Ayuntamiento de Estella.

El objeto de la reunión se centra en el expediente de la Zona Deportiva de Oncineda, así como la vía para la consecución de los terrenos afectados por el proyecto.

Se plantean los siguientes OBJETIVO:

1. Solicitar la ayuda convocada por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud mediante OF 64/2006 de 8 marzo, cuyo plazo de solicitud termina el 30 de abril de 2006. Esta OF 64/2006 exige justificar la propiedad de los terrenos sobre los que se vaya a acometer la instalación deportiva objeto de subvención.

2. Incoar el expediente expropiatorio a fin de justificar la propiedad de los terrenos.

3. Contar con consignación presupuestaria suficiente para incoar dicho expediente expropiatorio. La cuantificación de dicha consignación presupuestaria habrá de fundamentarse en una valoración objetiva de los terrenos.

4. Tramitar el Plan Especial que la modificación de planeamiento del ámbito (aprobada en diciembre de 2005) exige.

A fin de dar solución y conseguir los objetivos, se propone la siguiente ESTRATEGIA:

- Aprobar inicialmente en el próximo Pleno Municipal el Plan Especial del ámbito de la Zona Deportiva Municipal de Oncineda, con las particularidades que más adelante se concretarán.
- En cuanto al procedimiento del expediente expropiatorio:

– Para iniciarlo es necesario contar con consignación presupuestaria.

– Al contar con una dotación ajustada, y dado que el proyecto en su conjunto se plantea por fases (de manera que inicialmente no resultan precisos todos los terrenos incluidos), se propone: modificar el ámbito y subdividirlo en pequeñas unidades de ejecución. Así en virtud del artículo 184 LFOTU, se podrá expropiar ámbitos más reducidos, ajustándose a unidades de ejecución.

– Para ello es necesario que el Plan Especial incorpore ya en su aprobación inicial la distribución de las Unidades de Ejecución. El diseño de estas Unidades de Ejecución vendrán dadas por el redactor del proyecto de obra, de acuerdo a la consignación presupuestaria que exista para acometer los distintos elementos que componen el proyecto.

– La expropiación se reducirá en un primer momento a la/s Unidad/es de Ejecución de más inminente ejecución. Consecuentemente, la consignación presupuestaria necesaria también será menor, y también se reducirá el número de propietarios afectados en esta primera fase.

- Ha de establecerse un ultimátum ante los propietarios afectados por la/s Unidad/es de Ejecución prioritaria/s a fin de acelerar la posible firma de convenios ó permutas. Se priorizará la consecución de acuerdos a la vía expropiatoria, en la medida que los instrumentos de negociación con ellos lo permitan. Resulta necesario plantear al equipo redactor del proyecto la viabilidad de conservar la edificación sita en la parcela 412, ya que de esa forma se asegura la disposición de la parcela 103.
- EIN, S.L. se encargará de redactar la valoración del suelo que anteriormente era no urbanizable.
- Resulta imprescindible contar con una consignación presupuestaria capaz de soportar la valoración del suelo de la/s Unidad/es de Ejecución de inmediata expropiación ( si no se llega a acuerdo).
- A fin de no renunciar a la solicitud de subvención convocada por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud, hay que justificar la propiedad de los terrenos donde ubicar las instalaciones objeto de ayuda de la siguiente forma:

– Adjuntar los convenios de adscripción de aprovechamientos a Ibarra firmados con ciertos propietarios.

– Defender el inicio del procedimiento expropiatorio del ámbito mediante la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios implícita en la aprobación de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Estella (02/12/2005), en virtud del artículo 33 de la Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

– Argumentar que se cuenta con el proyecto de obra ya redactado y entregado por el Equipo Redactor.

#### NOTA INFORMATIVA SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL EXPEDIENTE DE EDIFICACIÓN DE COMPLEJO DEPORTIVO EN EL PARAJE DE ONCINEDA

El día tres de abril de 2006 se mantuvo una reunión a la que asistieron la Alcaldesa, el Concejales de Deportes, la Interventora, y la Letrada de Urbanismo y Secretaria en funciones del Ayuntamiento de Estella, junto con los letrados de la asistencia técnica para la obtención de los terrenos de la empresa EIN, S.L.

El objeto de la reunión se centraba en conocer y valorar la situación, y problemática del expediente de la Zona Deportiva de Oncineda, así como la vía para la consecución de los terrenos afectados por el proyecto.

Como consecuencia de la citada reunión, y a petición de la Alcaldesa, se emite la siguiente Nota Informativa para el Equipo de Gobierno Municipal.

##### 1.- SITUACIÓN ACTUAL DEL EXPEDIENTE

No es objeto de esta Nota valorar decisiones anteriormente adoptadas sino analizar la situación presente y proponer una estrategia de actuación en este momento para lograr, a corto plazo, los siguientes objetivos, conducentes a la ejecución del proyecto de Instalaciones deportivas en Oncineda:

1.- Solicitar la ayuda convocada por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud mediante OF 64/2006 de 8 marzo, cuyo plazo de solicitud termina el 30 de abril de 2006. Esta OF 64/2006 exige justificar la propiedad de los terrenos sobre los que se vaya a acometer la instalación deportiva objeto de subvención.

2.- Incoar el expediente expropiatorio a fin de justificar la propiedad de los terrenos.

3.- Contar con consignación presupuestaria suficiente para incoar dicho expediente expropiatorio. La cuantificación de dicha consignación presupuestaria habrá de fundamentarse en una valoración objetiva de los terrenos.

4.- Tramitar el Plan Especial que la modificación de planeamiento del ámbito (aprobada en diciembre de 2005) exige.

En este momento del proceso nos encontramos con los siguientes problemas:

A) El Plan Espacial, documento necesario según la Modificación del PGOU aprobada definitivamente por Orden Foral 539/2005, de 12 de septiembre, para poder ejecutar las instalaciones, al definir las determinaciones pormenorizadas del proyecto y ser el planeamiento más detallado, y por tanto el que habilita el inicio del expediente expropiatorio conforme al art. 184 LFOTU, no se ha comenzado a tramitar conforme al artículo 7 4 LFOTU, previéndose su aprobación inicial en el próximo Pleno Municipal, junto al inicio del expediente expropiatorio.

B) El procedimiento expropiatorio, sistema de ejecución del planeamiento conforme al PGOU, se debe efectuar por unidades de ejecución completas y exige la formulación de la relación de propietarios y la relación de bienes y derechos, algo previsto al tiempo de la aprobación del Plan Especial. Pero ese mismo acuerdo de inicio del expediente, debe justificar la existencia de recursos económicos, consignación presupuestaria, para tal actuación. Conforme al artículo 21 de la LEF, el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente de expropiación, y no olvidemos que para adoptar tal acuerdo es previa, tras la declaración de utilidad pública e interés social implícita en la aprobación del planeamiento, la necesidad de ocupación de los bienes para lo cual se debe formular la relación concreta e individualizada de bienes y derechos a expropiar, acto que se iba a realizar junto a la aprobación del Plan Especial (art.17 LEF).

Es en los artículos 8.2.e) de la LF 10/98 de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, 192 y 207.1 de la LF 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra y 289.3 de la LF 6/1990 de la Administración Local de Navarra donde se establece la necesidad de que exista consignación presupuestaria previa.

En fecha reciente, se advierte por Intervención que no existe tal consignación presupuestaria; y, que se hace necesario conocer, mediante una valoración pericial, el coste de esa posible expropiación, pues hasta la fecha únicamente existe un informe de Tracasa que, conforme al artículo 29 Ley 6/98, valora el metro cuadrado de suelo en 56,33 euros/m<sup>2</sup>, cantidad que se considera difícilmente asumible por el Ayuntamiento, ya que debe consignar presupuestariamente aproximadamente 2.800.000 euros.

C) Se detecta igualmente que uno de los requisitos de la OF 64/2006 de 8 marzo, es la disponibilidad de los terrenos, o la justificación de esa disponibilidad, y hasta fecha, la situación de las conversaciones y negociaciones con los propietarios afectados es la siguiente.

- Convenios de adscripción firmados: Parcelas 406, 408, 407 {20.974,59 m<sup>2</sup>}

- Oferta de convenio de adscripción a parcelas que anteriormente eran suelo urbano, consistente en la última oferta en la permuta por dos parcelas de propiedad municipal (parcela en C/ Navarro Villoslada en U.E. 3.8, y parcela 4-2 en C/ Valdelobos): Las parcelas afectadas son la 165, 164, 163, 162, 159, 158, 157, 161, 259, 160, 156, 102, 401. Tras reiteradas conversaciones con los afectados y su representante, se ha percibido por parte de éstos una actitud de intransigencia ante una posible adscripción de derechos en la zona de Ibarra. En la actualidad se está a la espera de respuesta por parte del abogado de los propietarios, si bien de la última entrevista mantenida, en la que se propuso la permuta, se desprende una actitud, inicialmente receptiva, toda vez que se ofrece una permuta por algo tangible e inmediato.

- Ofertas de convenio de adscripción de los derechos urbanísticos al ámbito de Ibarra para las parcelas que previamente eran suelo no urbanizable: parcelas 412, 103, 411, 41 O, 409, 407, 424, 420, 191. Por parte de la mayoría de los afectados se plantea reticencia a la adscripción por cuanto no es posible llegar a una concreción de la futura ubicación de la materialización de los derechos en parcelas en Ibarra; se ha consultado al Equipo Redactor de la revisión del PGOU de Estella sobre un adelanto en dicha concreción geográfica, lo cual despejaría grandes dudas sobre los propietarios, pero el momento actual de dicha revisión no permite tal definición concreta. Por otra parte, hay propietarios que solicitan una posible permuta con parcelas existentes ya hoy día, sin embargo, no hay posibilidad de ofrecimiento para todos los afectados por igual al no contar el Ayuntamiento con propiedades suficientes. Más concreto es el caso de la parcela 103, propiedad de los hermanos Fdez. Retana Lobo, que plantean un mantenimiento en el nuevo proyecto de la edificación sita en la parcela 412 por motivos personales y sentimentales, hasta el fallecimiento de un familiar, consintiendo a cambio la adscripción de la parcela 103. Otra vía que se está desarrollando es la del ofrecimiento por parte de los particulares del convenio de adscripción a terceros compradores potenciales, principalmente empresas promotoras de la construcción. Es sabido que el representante de uno de los propietarios está explorando esta vía de venta del convenio, de la que se desconoce la oferta económica concreta, y que es posible que de llegar a un acuerdo esa oferta se extendiera al resto de afectados, logrando así un acuerdo general.

Se pretendía justificar, a fecha 30 de abril el acuerdo de inicio del expediente expropiatorio con la aprobación de la relación concreta e individualizada de bienes y derechos, pero ello queda condicionado a lo manifestado en el apartado B), y en todo caso, es discutible que se pudiese entender que se había iniciado el expediente a la vista del art. 21 LEF, pero al menos, se podía argumentar que la subvención se condicionase al resultado del expediente expropiatorio que conduce inexorablemente a la obtención de los terrenos por el Ayuntamiento, si antes no se habían alcanzado convenios con los propietarios.

D) Resolución del TAN, de fecha 11 de marzo de 2005, que anula la adjudicación al Equipo redactor del proyecto de instalaciones deportivas por defecto en las bases del concurso al no respetar la legislación de contratos, en concreto por no haber publicado en le DOCE el concurso debido a la cuantía del mismo.

## 2.- ALTERNATIVAS POSIBLES

Esta situación, sin pormenorizar cada uno de los problemas expuestos, pone en serio riesgo el objetivo final de la actuación, como es que el proyecto de instalaciones deportivas en su primera fase, piscinas, se pueda iniciar de forma rápida y obteniendo la subvención del Gobierno de Navarra, pues parece poco probable que:

A) Se pueda cumplir el requisito de disponer de los terrenos, o justificar suficientemente esa disposición, con anterioridad a 30 de abril de 2006.

B) Se pueda obtener consignación presupuestaria por importe de 2.800.000 euros de forma inmediata.

C) Se dé una solución satisfactoria, de carácter inmediato, al problema planteado por la Resolución del TAN, que no pase por un recurso jurisdiccional.

D) Se obtenga en un breve plazo (antes 30.04.06) la firma de convenios.

Por ello se plantea una doble alternativa inicial:

A) Renunciar para el año 2006 a la obtención de la subvención, y al proyecto, para dar los pasos conducentes a la obtención del suelo de forma no apresurada, bien por la vía de convenios o expropiación; y, a resolver el problema generado por el TAN.

B) No renunciar a la subvención, si bien solicitarla con cierto convencimiento de su no obtención, pero no renunciar a la ejecución en el año 2006-2007 de la primera fase del proyecto, circunscrita a las piscinas, y en su caso, al aparcamiento. El Proyecto en su totalidad se considera un "Plan Director" a desarrollar en distintas fases y años. Todo ello considerado que en el Presupuesto no se ha contemplado la posible subvención y que sí existe partida para la ejecución de las obras.

### 3.- PROPUESTA DE ESTRATEGIAS DE ACTUACION

Se opta por la segunda opción, para lo cual se propone adoptar la siguiente ESTRATEGIA:

1.- Desarrollar por fases el proyecto de instalaciones deportivas, circunscribiendo la obtención de terrenos a la fase o fases a acometer en primer lugar (piscinas) , para lo cual se deben concretar, en un plazo muy breve, por el Equipo Redactor del Proyecto, los terrenos necesarios para cada fase.

2.- Aprobar inicialmente en el próximo Pleno Municipal el Plan Especial del ámbito de la Zona Deportiva Municipal de Oncinada, con las particularidades que más adelante se concretarán, sobre unidades de ejecución. Conforme al art. 7 4 LFOTU, el Plan Especial podría estar aprobado definitivamente, por el propio Ayuntamiento, en tres-cuatro meses desde la aprobación inicial.

3.- En cuanto al procedimiento del expediente expropiatorio:

- Para iniciarlo es necesario contar con consignación presupuestaria para lo cual se debe proceder a valorar las parcelas afectadas, a fin de considerar cual va a ser el coste de la expropiación. A tal efecto se considera que la Ponencia de Valoración se ha desactualizado para el suelo no urbanizable incluido en la Dotación (SG Deportivo), pues su paso de suelo no urbanizable a Dotacional no puede acarrear su homologación automática a los suelos urbanos del Polígono Fiscal en que se incluían los 10.000 metros afectados de suelo urbano, Por ello se considera que el método de valoración debe ser otro, tomando como valor residual del suelo el del producto inmobiliario más similar, en este caso vivienda de VPO, método de valoración utilizado en caso de dotaciones públicas. Este Informe ha sido ya encargado a EIN, S.L.

- Al contar con una dotación económica ajustada, y dado que el proyecto en su conjunto se plantea por fases (de manera que inicialmente no resultan precisos todos los terrenos incluidos), se propone: modificar el ámbito y subdividirlo en pequeñas unidades de ejecución. Así en virtud del artículo 184 LFOTU, se podrá expropiar ámbitos más reducidos, ajustándose a unidades de ejecución.

- Para ello es necesario que el Plan Especial incorpore ya en su aprobación inicial la distribución de las Unidades de Ejecución. El diseño de estas Unidades de Ejecución vendrán dadas por el redactor del proyecto de obra, de acuerdo a la consignación presupuestaria que exista para acometer los distintos elementos que componen el proyecto. En principio, y a falta de una concreción del Equipo Redactor del Proyecto, se considera indispensable afectar a las parcelas 408,41 O, 411, 412 y 103, que constituirían una Unidad de Ejecución de 26.970,75 m<sup>2</sup>, siendo necesario expropiar 4 parcelas, ya que la 412 es comunal del Ayuntamiento de Estella. Además, la parcela 103, de los Hnos. Fdez. Retana Lobo se ofrecería amistosamente a cambio de la permanencia de la edificación de la parcela 412, lo cual aminoraría más las parcelas ante una posible expropiación.

- La expropiación se reducirá en un primer momento a la/s Unidad/es de Ejecución de más inminente ejecución. Consecuentemente, la consignación presupuestaria necesaria también será menor, y también se reducirá el número de propietarios afectados en esta primera fase.

- Una vez corregido el Plan Especial, con la delimitación de U.E., y formulada la relación de bienes y derechos de la U.E. objeto de expropiación, se aprobará inicialmente el documento citado, siendo lo deseable que esa aprobación sea previa al 30.04.2006.

4.- Ha de establecerse un ultimátum ante los propietarios afectados por la/s Unidad/es de Ejecución prioritaria/s a fin de acelerar la posible firma de convenios o permutas. Se priorizará la consecución de acuerdos a la vía expropiatoria, en la medida que los instrumentos de negociación con ellos lo permitan. Resulta necesario plantear al equipo redactor del proyecto la viabilidad de conservar la edificación sita en la parcela 412, ya que de esa forma se asegura la disposición de la parcela 103.

5.- A fin de no renunciar, de principio, a la solicitud de subvención convocada por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud (aún a sabiendas de que posiblemente no sea concedida), hay que justificar la propiedad de los terrenos donde ubicar las instalaciones objeto de ayuda de la siguiente forma:

- Adjuntar los convenios de adscripción de aprovechamientos a Ibarra firmados con ciertos propietarios y los que se puedan firmar antes del 30.04.06.

- Defender el inicio del procedimiento expropiatorio del ámbito mediante la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios implícita en la aprobación de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Estella (02/12/2005), en virtud del artículo 33 de la Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones; y, a poder ser, la adopción del acuerdo de aprobación de la relación de bienes y derechos.

- Argumentar que se cuenta con el proyecto de obra ya redactado y entregado por el Equipo Redactor.

6.- Se hace necesario redactar un Informe jurídico sobre la resolución del TAN antes citada, a fin de valorar posibles actuaciones, toda vez que en una primera lectura de la misma se desprende que al anularse las bases del concurso quedan sin efecto todos los actos posteriores derivados del Pliego, es decir, queda sin efecto la resolución del concurso y adjudicación del Proyecto, y por tanto, es como si el Proyecto no existiera. Esta conclusión no tiene en cuenta que el Proyecto ya está redactado y entregado, que se han abonado importantes cantidades por el mismo, que se han generado obligaciones y situaciones que ahora resulta imposible de retrotraer y considerar que no han existido, pues ello genera una importante responsabilidad patrimonial y un grave quebranto al Ayuntamiento de Estella. Por ello, se solicita de EIN, S.L. un informe jurídico sobre posibles consecuencias y actuaciones, en concreto sobre la viabilidad de un recurso jurisdiccional, sobre todo de la posibilidad de que prospere una solicitud de suspensión de la resolución del TAN por los graves perjuicios que al interés público conlleva.

En Tudela, a 5 de abril de 2006.

Fdo. Jesús María Ramírez Sánchez

## CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS

Analizadas las alegaciones presentadas por Dña. Begoña Ganuza Bernaola y Dña. María José Fernández Aguerri y dado que las mismas no modifican las conclusiones generales del Informe Provisional, este se eleva a definitivo incorporándolas al mismo.

No obstante, en relación con las presentadas por Dña. María José Fernández Aguerri, queremos exponer las siguientes consideraciones:

En primer lugar, tal como se indica en el informe, el trabajo de la Cámara de Comptos se ha realizado exclusivamente desde la óptica del control de la gestión económico-financiera, sin entrar a realizar calificaciones jurídicas sobre los expedientes revisados, actuación que corresponde a los correspondientes órganos jurisdiccionales y consultivos.

Sobre la alegación PRIMERA: Naturaleza de los convenios. En todos los documentos analizados por esta Cámara de Comptos se utiliza la expresión "Convenios urbanísticos de expropiación forzosa", incluido el texto de los propios convenios y de sus anexos que firma el ayuntamiento con los particulares. Así mismo, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en su fundamentos de derecho, hacen referencia al "*incumplimiento de los convenios urbanísticos en relación con la parcela...*"; en la misma línea, así se refleja igualmente en los acuerdos del Jurado de Expropiación y en los informes del asesor externo.

Pero, además, e independientemente de la denominación utilizada, las operaciones que regulan esos convenios contienen un apartado de naturaleza esencialmente urbanística cuando se afirma que el pago del justiprecio se efectuará "*mediante la adjudicación de parcelas edificables independientes de uso residencial para vivienda libre y protegida de precio tasado (25%) situada en el Sector Ibarra, concretándose la adjudicación, tras el proceso de equidistribución, en parcelas resultantes en las que se materialice una edificabilidad residencial bruta mínima de 0,30m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> por cada metro cuadrado del suelo expropiado...En el proyecto tramitable del Plan General Municipal se concretará lo aquí convenido...*" En nuestra opinión, estas operaciones son un acuerdo de voluntades en el ámbito del derecho urbanístico reguladas en los artículos 23 a 26 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU).

Sobre la alegación SEGUNDA: Firma de los convenios por la Alcaldía. Esta Cámara entiende que la competencia para la firma de los convenios por la Alcaldía exigía previamente una autorización expresa del Pleno o de la Junta de Gobierno.

Se fundamenta esta opinión en que el Pleno delegó en la Junta de Gobierno Local "*el ejercicio de la atribución de adquirir bienes y derechos sitios en el ámbito de la aprobación inicial de la modificación del PGOU de Estella relativa al Paraje Oncineda... cuando por su cuantía su adquisición sea competencia del pleno, y en tanto por el pleno no se acuerde otra cosa*".

Entendemos que se trata de un expediente único de expropiación, no susceptible de considerar de forma aislada cada una de las parcelas expropiadas y con una valoración económica conjunta e inicial en torno a los cuatro millones de euros, por lo que la competencia para la adquisición de dichos bienes correspondía a la Junta de Gobierno Local, por delegación del Pleno.

Sobre la alegación TERCERA: Fiscalización de los actos y acuerdos. Esta Cámara solicitó expresamente al ayuntamiento los informes, memorias y actas que hicieran referencia expresa a la actuación de los servicios técnicos municipales en la tramitación de los convenios y anexos. Como resultado de la respuesta a dicha petición, observamos carencias relevantes de tal documentación. Y todo ello con independencia de que se contratara externamente todo el asesoramiento del proceso de tramitación de dichos convenios.

Es decir, consideramos como una opción legítima tal externalización de asesoramiento, pero ello no debiera haber supuesto que se obviase la legalmente exigible actuación de los servicios técnicos municipales.

La documentación que aporta la alegante se refiere exclusivamente a un acta de una reunión y a una nota informativa del asesor externo en que se plasma la situación existente para solicitar la subvención del Gobierno de Navarra para las nuevas instalaciones deportivas, para incoar el expediente de expropiación, para dotar de la necesaria consignación presupuestaria y las líneas estratégicas a seguir para conseguir los terrenos.

Sobre la alegación CUARTA: Cláusula décima de los convenios. En nuestra opinión, entendemos que dicha cláusula décima incluida en los convenios hace extensiva a todos ellos las mejores condiciones a obtener por alguno de los propietarios.

En los convenios no se incluyen valoraciones económicas, pero en los anexos sí se considera tal valoración, de acuerdo con un informe encargado por el ayuntamiento. Lo que sí llama la atención a esta Cámara es que un propietario presentara otro informe de valoración por una cuantía muy superior y el ayuntamiento lo aceptara sin analizarlo y, en su caso, rebatirlo.

Tal forma de actuación puede devenir en la extensión a todos los propietarios de esas mejores condiciones económicas y así lo ha entendido inicialmente el Jurado de Expropiación de Navarra. Si bien, tal como se indica en el informe de esta Cámara, dichos acuerdos han sido recurridos por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra.

Sobre la alegación QUINTA: Efecto de novación de los convenios. Esta alegación justifica el largo proceso administrativo seguido tanto en la modificación del anterior plan municipal como del vigente y su incidencia en los convenios y, especialmente, en los anexos a los mismos.

Sobre la alegación SEXTA: Consecuencias económicas. La Cámara de Comptos, como entidad fiscalizadora del Sector Público de Navarra, está sujeta a las normas internacionales y nacionales que regulan el ejercicio de la auditoría pública.

Dentro de dichas normas se contempla la exigencia de que el informe de fiscalización describa las posibles contingencias o riesgos económicos que pueden derivarse de las actuaciones auditadas. Por ello, y dado que del trabajo realizado pudiera derivarse el pago de una cuantía económica muy relevante para el ayuntamiento, se han incluido, con todas las cautelas, esas estimaciones o valoraciones, con independencia de que finalmente pudieran o no materializarse de forma efectiva.

Por tanto, su finalidad única es poner de relieve el riesgo económico para el ayuntamiento detectado en nuestro trabajo, al objeto de que adopte las medidas precisas para, en su caso, solventarlo o minimizarlo; y ello, en consecuencia, se refleja en nuestro informe, con independencia del momento temporal en que se encuentre el proceso revisado. Por otra parte, también conviene precisar que el ayuntamiento ya era y es consciente de la existencia de tal riesgo económico y de su incidencia en su viabilidad financiera.

Pamplona, 12 de febrero de 2018

La presidenta,

Asunción Olaechea Estanga

