

Expediente: 31/2004

Objeto: Revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del Valle de Egüés de 26 de septiembre de 2002, sobre modificación de Estudio de Detalle.

Dictamen: 5/2005, de 15 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 15 de febrero de 2005,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, y los Consejeros, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu y don Alfonso Zuazu Moneo, actuando éste como Consejero-Secretario,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 30 de septiembre de 2004, traslada, conforme al artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento del Valle de Egüés en relación con la revisión de oficio del acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2002, sobre aprobación definitiva de la modificación de los Estudios de Detalle de la Unidad

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento del Valle de Egüés se acompañan los acuerdos del Pleno de la Corporación de 20 de julio de 2004, sobre iniciación del procedimiento de revisión de oficio, y de 21 de septiembre de 2004, en el que el Pleno Acuerda “proponer al Consejo de Navarra la revisión de oficio y su declaración de nulidad del Acuerdo de 26 de septiembre de 2002, de modificación del Estudio de Detalle de la ... del

Plan Parcial de ...”, y la remisión del expediente “al Consejo de Navarra para la emisión del informe preceptivo y vinculante”. Se acompaña así a la petición de dictamen el expediente administrativo.

Una vez revisada la documentación incorporada por el Ayuntamiento del Valle de Egüés al expediente remitido a este Consejo, se advierte la insuficiencia de la misma y, en consecuencia, con amparo en el artículo 23 LFCN se requiere mediante escrito del Presidente del Consejo de Navarra, de 21 de octubre de 2004, que se complete el expediente por el Ayuntamiento del Valle de Egüés incorporando la documentación adicional necesaria, otorgándose para ello el plazo de quince días y advirtiéndole de la interrupción del plazo para la emisión de nuestro dictamen. En el citado escrito se señala la ausencia de la documentación referida, entre otros extremos, al contenido de la propia modificación del Estudio de Detalle cuya revisión se pretende; a las actuaciones seguidas por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda relacionados con dicha modificación o, en fin, a la propia propuesta de resolución motivada que debe acompañar el Ayuntamiento a la consulta formulada.

El 31 de enero de 2005 tiene entrada en este Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, de 27 de enero del mismo año, al que se acompaña la documentación complementaria remitida por el Ayuntamiento del Valle de Egüés en respuesta al requerimiento formulado por este Consejo de Navarra.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación finalmente remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes.

Primero.- El 27 de junio de 2002 se solicita por D^a ..., actuando en nombre y representación de la sociedad ... S.A., la modificación del Estudio de Detalle de la Unidad S.... del Plan Parcial de ..., adjuntando a dicha solicitud la propuesta de modificación elaborada por los arquitectos D. ... y D^a Según la Memoria que se contiene en la propuesta de modificación, afecta ésta a las dos parcelas, S... y S... , en que se divide la citada unidad, persiguiéndose “el trasvase de edificabilidad de una parcela a otra sin alterar

la edificabilidad total de la Unidad”, afirmándose que no varía “el uso adjudicado a cada una de ellas”.

Segundo.- El 5 de julio de 2002 se emite informe sobre la propuesta de Modificación del Estudio de Detalle de la Unidad S.... del Plan Parcial de ..., señalando que “se plantea un trasvase de edificabilidad de la Parcela S.... a la S.... sin alterar la edificabilidad total de la unidad. Se mantiene la superficie en planta de cada una de las parcelas, así como el nº máximo de plantas y el uso adjudicado a cada una de ellas”, lo que le lleva a concluir en que la documentación aportada “cumple en todos sus extremos la normativa urbanística vigente”, por lo que considera que “procede la aprobación inicial de la Modificación del Estudio de Detalle presentado”.

El Alcalde del Ayuntamiento del Valle de Egüés, mediante Resolución de 5 de julio de 2002, aprueba inicialmente la modificación del Estudio de Detalle, ordenando la publicación de los correspondientes anuncios y la práctica de notificaciones a los interesados. Transcurrido el plazo de información pública sin que se presentaran alegaciones, la arquitecta municipal informa, en fecha de 18 de septiembre de 2002, que “no existe ningún inconveniente para conceder la aprobación definitiva”, que efectivamente se lleva a cabo por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del Valle de Egüés, de 22 de septiembre de 2002, conforme al cual se aprueba definitivamente “la modificación del Estudio de Detalle de la Unidad S. ... del Plan Parcial de ..., promovido por

Por otra parte, en esa misma fecha, se adopta igualmente el acuerdo de aprobar definitivamente “la modificación del Estudio de Detalle de las Unidades”, promovido por, según Proyecto redactado por los Arquitectos Superiores D. ... y Dña. ..., por el que se trasvasan 7.768,64 m² de la unidad C.... a las unidades S..., manteniendo la edificabilidad del conjunto de los polígonos ..., superficie de cada una de las parcelas, el número de viviendas, el número máximo de plantas y el uso adjudicado a cada una de ellas”.

Tercero.- Consta en el expediente un escrito remitido al Ayuntamiento del Valle de Egüés por el Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda, de 10 de marzo de 2003, por el que, entre otras consideraciones, “se comunica al Ayuntamiento que la parcela S... es exclusivamente escolar,

en base al Plan Parcial inicial, no siendo admisibles otros usos dotacionales o residenciales”.

Igualmente consta en el expediente un informe emitido conjuntamente por el asesor jurídico y la arquitecta del Ayuntamiento, de 4 de abril de 2003, en el que concluyen, tras diversas consideraciones sobre el contenido del Plan Parcial de ... y sus modificaciones, que “puede afirmarse sin temor a error que en la actualidad, tras la modificación del Plan Parcial de ... de 1998, en la parcela S... se admiten los usos residenciales en tipología unifamiliar adosada y colectiva, además del dotacional cultural”.

Por otra parte, si bien no están integradas en el expediente, sí resulta del mismo que el Ayuntamiento del Valle de Egüés otorgó licencia de actividad y de obras, en fechas de 30 de mayo y 2 de junio de 2003, “para un apartotel en la parcela S... ”.

Cuarto.- El Director General de Administración Local dicta el 16 de junio de 2004 la Resolución 760/2004, por la que se requiere al Ayuntamiento del Valle de Egüés “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para que inicie, en el plazo de un mes a contar desde la notificación de la presente Resolución, el procedimiento de revisión de oficio, al objeto de declarar nulo el Acuerdo de 26 de septiembre de 2002, de modificación de Estudios de Detalle de la Unidad S.... del Plan Parcial de ... , promovido por “... ”.

En la mencionada resolución se comunica al Ayuntamiento, simultáneamente al requerimiento que formula, “que la competencia para la anulación de la licencia de actividad para apartotel concedida el 30 de mayo de 2003, y la de obra con el mismo fin, otorgada el 2 de junio de 2003, corresponde al Alcalde-Presidente de dicha Entidad Local, sin que se haya comunicado a este Departamento la anulación de las mismas, a efectos de comprobar el cumplimiento del requerimiento realizado mediante Resolución 1266/2003, de 30 de diciembre, del Director General de Administración Local”. No consta esta resolución en el expediente remitido al Consejo.

Quinto.- A la vista del requerimiento formulado por el Departamento de Administración Local, solicita el Ayuntamiento del Valle de Egüés un informe jurídico a letrado externo a los servicios municipales, que lo emite el 30 de junio de 2004.

De los antecedentes de hecho que establece el citado informe se desprende que, en relación al primer requerimiento formulado el 30 de diciembre de 2003, el Ayuntamiento del Valle de Egüés, en sesión de 25 de febrero de 2004, acordó “no atender el requerimiento formulado por el Director General del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, en cuanto se refiere al acuerdo de este Pleno, de 26 de septiembre de 2002, por el que se aprobó la modificación del Estudio de Detalle de las Unidades C... de ... , por estar formulado fuera del plazo establecido...”. En el mismo informe se reseña que el Alcalde del citado Ayuntamiento, por Resolución de 25 de febrero de 2004, anuló “las licencias de actividad y obra para apartahotel en la unidad S... del Plan Parcial de ... ”.

El informe jurídico concluye que, dada la naturaleza normativa de los Estudios de Detalle, en su revisión de oficio está excluida la solicitud del interesado, correspondiendo la iniciativa para proceder a la declaración de oficio de su nulidad al Ayuntamiento del Valle de Egüés. Establece que el órgano competente es el Pleno de la Corporación y advierte que en el procedimiento debe darse audiencia a los interesados y solicitarse el informe de este Consejo de Navarra. Finaliza su informe estableciendo que, a su juicio, la modificación de los Estudios de Detalle de la Unidad S... del Plan Parcial de ... es contraria a Derecho, por lo que “resultaría razonable acordar, de oficio, la tramitación del oportuno procedimiento de revisión, habida cuenta que ya fueron anuladas por el Ayuntamiento del Valle de Egüés, mediante Resolución de Alcaldía, las licencias de actividad y obras relacionadas con la reseñada modificación”.

Sexto.- El 20 de julio de 2004 el Pleno del Ayuntamiento de Egüés, “visto el requerimiento del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra” y “visto, así mismo, el contenido del informe del Letrado en relación con el procedimiento y legislación aplicable” adopta el acuerdo de “iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 26 de septiembre de 2002, de modificación de Estudios de Detalle de la Unidad

S.... del Plan Parcial de ... , promovido por, considerando que se encuentra incurso en la siguiente causa de nulidad del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren..... las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior”.

Se acuerda igualmente conceder audiencia previa a los interesados en el expediente de nulidad iniciado y solicitar el dictamen de este Consejo de Navarra.

En el trámite de audiencia se formula escrito de alegaciones, de 12 de agosto de 2004, por D..., actuando en nombre y representación de la mercantil, que concluye solicitando que se acuerde declarar los Estudios de Detalle aprobados el 26 de septiembre de 2002 como “totalmente validos en derecho o subsidiariamente, para el caso improbable de que tales Estudios de Detalle se declaren nulos” se establezca “la indemnización que a su juicio corresponde percibir a todos los propietarios de dichos solares que pueden verse perjudicados por la actuación municipal”.

Finalmente, el Ayuntamiento del Valle de Egüés acuerda, en sesión de 21 de septiembre de 2004, “proponer al Consejo de Navarra la revisión de oficio y su declaración de nulidad del Acuerdo de 26 de septiembre de 2002, de modificación del Estudio de Detalle de la S.... del Plan Parcial de ... ”, y remitir el expediente al Consejo de Navarra “para la emisión del informe preceptivo y vinculante”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Sobre el carácter preceptivo del dictamen y la competencia del Consejo de Navarra

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento del Valle de Egüés, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio del acuerdo plenario de 26 de septiembre de 2002, de modificación de Estudios de Detalle de la Unidad S... del Plan Parcial de La entidad local justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen en el artículo 102.2 de la Ley 30/1992, de

26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ha reformado entre otros aspectos la revisión de oficio, en relación con la LFCN.

En efecto, la LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra” [artículos 16.1.j) en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001] y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3).

Para la revisión de oficio de las disposiciones administrativas, tal remisión nos lleva al artículo 102.2 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, a cuyo tenor “las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal exige que sea favorable.

II.2ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento del Valle de Egüés de un acuerdo municipal que aprueba la modificación de Estudio de Detalle de la Unidad S... del Plan Parcial de

Respecto de la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la LFAL remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que aquellos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización

del gobierno local, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (artículo 4.1.g). Más adelante, su artículo 53 dispone que “las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular en este caso a su artículo 102.2 –ya transcrito más arriba-, que apodera a los municipios –en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus disposiciones en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.2.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio por causa de nulidad de disposiciones administrativas, la normativa de aplicación está constituida por el artículo 102.2 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, que exige el preceptivo dictamen favorable de este Consejo, en relación con el artículo 62.2 (nulidad de pleno derecho) de la propia LRJ-PAC.

La revisión de oficio de disposiciones administrativas regulada en el artículo 102 de la LRJ-PAC, no prevé expresamente la instrucción y resolución del procedimiento de acuerdo con las disposiciones del Título VI de dicha Ley.

No obstante, es preciso aludir aquí a tres aspectos procesales del mencionado procedimiento de acuerdo con el vigente texto del aludido precepto legal.

En primer lugar, su apartado 2 confiere a las Administraciones Públicas la potestad de revisión de sus disposiciones administrativas “de oficio”, esto es, a diferencia de la dualidad de clases de iniciación, “por propia iniciativa o a solicitud del interesado”, que establece su apartado 1 para la declaración de nulidad de los actos administrativos, cuando se trata de iniciar un

procedimiento para declarar la nulidad de una disposición administrativa la iniciativa corresponde exclusivamente, “de oficio”, a la propia Administración, excluyéndose su inicio “a solicitud de interesado”, obviamente a salvo del general derecho de petición con los efectos propios de su ejercicio.

En segundo lugar, el artículo 102. 5 –en la redacción dada por la Ley 4/1999- fija un plazo de tres meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio; transcurrido el cual, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá la caducidad del mismo. Dicho plazo, conforme al artículo 42.5.c) podrá ser suspendido por el tiempo que medie entre la petición de nuestro dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así se acuerda por la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados.

Finalmente, el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, dispone que a la petición de consulta se acompañará el acto o acuerdo de efectuarla, así como la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta. En este punto debe recordarse asimismo que, conforme señala con carácter general el artículo 89 de la LRJ-PAC, la resolución de un procedimiento “decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”.

En el presente caso, el Ayuntamiento del Valle de Egüés ha iniciado el procedimiento de revisión respecto de la aprobación definitiva de un Estudio de Detalle. Al respecto debe tenerse en cuenta que el citado instrumento urbanístico se integra entre los planes de ordenación urbanística, tal y como expresamente se recoge en el artículo 67.2 de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, al igual que lo hace la posterior Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, en su artículo 48.2.b). Por otra parte, sobre la naturaleza jurídica de los Estudios de Detalle la jurisprudencia ha venido admitiendo de forma mayoritaria la posibilidad de su “impugnación indirecta”, al amparo del artículo 39.2 de la ley jurisdiccional, reconociendo implícitamente el carácter normativo de dicho instrumento urbanístico, considerándolo un apéndice del planeamiento e inclinándose por

reconocerle una asimilación a las disposiciones de carácter general (STS de 5 de octubre de 2001). Esa misma consideración mantiene el Consejo de Estado, para quien “ese instrumento de planeamiento ha de reputarse una medida de ordenación, de naturaleza normativa, y le resulta aplicable el procedimiento de revisión de oficio previsto por el artículo 102.2” (Dictamen de 17 de julio de 2003). Por tanto, afectando el presente procedimiento a una disposición administrativa no podemos encontrarnos sino ante un procedimiento iniciado “de oficio”, ya que el artículo 102.2 sólo admite esa exclusiva iniciativa cuando de declarar la nulidad de disposiciones administrativas se trata.

Por otra parte, el inicio del procedimiento de revisión de oficio se llevó a cabo mediante acuerdo del Ayuntamiento que se adopta el 20 de julio de 2004, habiéndose solicitado el informe de este Consejo mediante escrito que tuvo entrada el 30 de septiembre y, tras el requerimiento formulado el 21 de octubre, no se completa el expediente hasta el 27 de enero de 2005.

En consecuencia, resulta que el procedimiento instruido por el Ayuntamiento ha superado con creces el transcurso del plazo de tres meses previsto en el artículo 102.5 LRJ-PAC con la ineludible consecuencia de la caducidad del mismo que establece dicho precepto, sin que por otra parte conste en el expediente que se haya hecho uso de la suspensión autorizada por el artículo 42.5 de la misma ley, aunque en todo caso también se habría incurrido en la misma causa de caducidad dado el límite legal de tres meses que se contempla para esa suspensión, de haberse dado la misma.

Así pues, la instrucción del procedimiento de revisión de oficio ha sido incorrecta, habiendo caducado el mismo, por lo que en tanto aquél no se tramite adecuadamente, este Consejo no puede entrar a pronunciarse sobre el fondo de la consulta planteada.

En consecuencia, la presente solicitud de dictamen no se ajusta a las condiciones legales y reglamentarias, por lo que procede su devolución a la Corporación consultante; lo que no impide al Ayuntamiento, previa la tramitación pertinente, la reproducción de la consulta, en la que habrán de cumplirse aquellas condiciones y atenderse al plazo legalmente fijado para resolver dicho procedimiento.

III. CONCLUSIÓN

Procede la devolución de la consulta formulada por el Ayuntamiento del Valle de Egüés sobre revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, del acuerdo plenario de 26 de septiembre de 2002, sobre aprobación definitiva de modificación de Estudio de Detalle de la Unidad S.... del Plan Parcial de

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.