

**Expediente:** 2/2008

**Objeto:** Revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del Orkoien de 26 de septiembre de 2007, sobre aprobación de Estudio de Detalle.

**Dictamen:** 6/2008, de 31 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 31 de marzo de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez y don Eugenio Simón Acosta, Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 21 de enero de 2008, traslada, conforme al artículo 19.3, en relación con el artículo 16.1 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 de Orkoien sobre expediente de revisión de oficio de acto nulo en relación con el acuerdo de fecha 26 de septiembre de 2007, por el que se aprobó definitivamente el Estudio de Detalle de la parcela ...

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Orkoien se acompaña el acuerdo del Pleno de la Corporación de 28 de noviembre de 2008, de iniciación del procedimiento de revisión de oficio, así como el expediente correspondiente a la aprobación del Estudio de Detalle.

Una vez revisada la documentación remitida 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 28 de enero de 2008, que se complete el expediente por el Ayuntamiento de Orkoien incorporando la documentación adicional necesaria, otorgándose para ello el plazo de quince días y advirtiéndose de la interrupción del plazo para la emisión de nuestro dictamen.

El 27 de febrero de 2008 tiene entrada en este Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, de 26 de febrero del mismo año, al que se acompaña la documentación complementaria remitida por el Ayuntamiento de Orkoien en respuesta al requerimiento formulado por este Consejo de Navarra, y, con fecha de 4 de marzo de 2008, se recibe la notificación practicada a la promotora del Estudio de Detalle que contiene la propuesta de resolución para la declaración de la nulidad del acuerdo aprobatorio del mismo, así como la referida propuesta, suscrita por el Alcalde del Ayuntamiento con fecha de 8 de febrero de 2008.

### **I.2ª. Antecedentes de hecho**

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

**Primero.-** Con fecha de 19 de junio de 2007, don ... actuando en nombre y representación de "...", presentó ante el Ayuntamiento de Orkoien, para su tramitación, el Estudio de Detalle de la parcela ... del polígono industrial Comarca 1, con la finalidad, según se decía en el mismo, de establecer las alineaciones y rasantes y ordenar los volúmenes del solar.

Se indicaba en la Memoria que el planeamiento a aplicar era el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) del Polígono Comarca 1, cuya normativa sobre aprovechamiento, usos, alturas y parcelas se transcribía parcialmente; y, tras la realización de determinados cálculos sobre el aprovechamiento de la parcela, definido por la ocupación y la altura del volumen resultante, se proponía la construcción de un edificio de dos sótanos, planta baja y tres plantas elevadas, de 14,80 metros de altura y 4.690 metros cuadrados construidos.

**Segundo.-** El Estudio de Detalle fue informado por la Arquitecta municipal, con fecha de 4 de julio de 2007, concluyéndose que cabía su

aprobación inicial. Se señalaba en el informe, asimismo, que dado que el PSIS Comarca 1 afectaba a varios términos municipales, “cabría... solicitar informe al Departamento de Ordenación del Territorio en relación a la interpretación del consumo de aprovechamiento”, lo que efectivamente se hizo mediante escrito de la Alcaldía de 17 de septiembre de 2007.

**Tercero.-** Por Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Orkoien, de 18 de julio de 2007, se aprobó inicialmente el Estudio de Detalle, con sometimiento del mismo a información pública por plazo de veinte días, sin que se presentara alegación alguna.

**Cuarto.-** Con fecha de 17 de septiembre de 2007, se emitió por el Secretario del Ayuntamiento informe jurídico en el que se concluía que procedía la aprobación del Estudio de Detalle.

**Quinto.-** Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 26 de septiembre de 2007 y previa la correspondiente propuesta elevada al mismo por la correspondiente Comisión Informativa, se aprobó definitivamente el Estudio de Detalle de la parcela, remitiéndose copia del mismo al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

**Sexto.-** Con fecha de 8 de octubre de 2007, el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, emitió informe con relación a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Orkoien, manifestando que el Estudio de Detalle incumplía el régimen de alturas y el aprovechamiento máximo establecidos en el PSIS del polígono industrial Comarca 1, incidía en determinaciones de ordenación que excedían de sus competencias y había sido aprobado por el Ayuntamiento, que carecía de competencia para ello al tratarse de un instrumento de desarrollo de un PSIS.

**Séptimo.-** Con fecha de 24 de octubre de 2007, la Arquitecta municipal emitió nuevo informe en el que se dio cuenta del anterior informe departamental y se concluyó que la propuesta contenida en el Estudio de Detalle era correcta, “al margen del procedimiento a seguir para su tramitación”, que el Ayuntamiento debía valorar la posibilidad de solicitar el traslado de las competencias urbanísticas, y que “hasta entonces las

competencias de aprobación de estos expedientes urbanísticos son del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio”.

**Octavo.-** Con fecha de 9 de noviembre de 2007, por parte de la Alcaldía del Ayuntamiento, se comunicó a “...” que de conformidad con los informes del Servicio de Ordenación del Territorio y de la Arquitecta municipal, se iba a proceder a iniciar la revisión de oficio del acuerdo de aprobación definitiva del Estudio de Detalle, razón por la cual se le concedía un plazo de audiencia de veinte días.

**Noveno.-** En informe jurídico emitido por el Secretario municipal con fecha de 9 de noviembre de 2007 se concluyó que procedía la declaración de nulidad del acuerdo aprobatorio del Estudio de Detalle, “por concurrir la causa prevista en el artículo 62.1.b) de la LRJ-PAC al tratarse de un acto dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia”.

**Décimo.-** El Pleno de Ayuntamiento de Orkoien, en sesión celebrada el día 28 de noviembre de 2007, adoptó el acuerdo de iniciar la revisión de oficio del acuerdo de 26 de septiembre de 2007, de aprobación definitiva del Estudio de Detalle de la parcela ..., “por ser un acuerdo nulo de pleno derecho al disponer su contenido modificaciones de carácter estructurante, por lo que el Estudio de Detalle no es el instrumento urbanístico adecuado, sino una modificación del PSIS que debe ser aprobada por el Departamento de Ordenación del Territorio, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”. Asimismo, se concedió trámite de audiencia a los interesados por plazo de veinte días y se solicitó dictamen preceptivo al Consejo de Navarra.

**Undécimo.-** Finalmente, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Orkoien, con fecha de 8 de febrero de 2008, formuló propuesta de resolución para la declaración de la nulidad del acuerdo municipal de 26 de septiembre de 2007, de aprobación definitiva del Estudio de Detalle, “por ser un acuerdo nulo de pleno derecho, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y en consecuencia solicitar del Consejo de Navarra a través de la Presidencia del Gobierno de Navarra, la emisión del preceptivo informe vinculante”. Asimismo, resolvió suspender

el plazo para resolver el procedimiento, “en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la ley 30/92, de 26 de noviembre, en relación con el artículo 102.5 de la misma y por el plazo que medie entre la adopción del presente acuerdo y la recepción del citado Dictamen del Consejo de Navarra”.

Consta en el expediente la notificación de esta resolución a “..”.

## **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 de Orkoien, 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 2007, de aprobación definitiva del Estudio de Detalle de la parcela ... del PSIS del polígono industrial Comarca 1. La entidad local justifica la procedencia de la revisión en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC).

Se trata, por tanto, de la revisión de oficio del acuerdo de aprobación definitiva de un Estudio de Detalle, y consiguientemente, de la revisión del acto administrativo en virtud del cual se aprueba tal Estudio. Podemos encontrarnos, asimismo, y dada la naturaleza jurídica de la ordenación urbanística aprobada, ante la posible revisión de las determinaciones de ordenación contenidas en ese Estudio de Detalle, o lo que es lo mismo ante la revisión de una disposición de carácter administrativo.

La procedencia y preceptividad de nuestro dictamen deriva de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 102 de la LRJ-PAC.

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 los actos administrativos y de las disposiciones administrativas, tal remisión nos lleva a los apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 102 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, a cuyo tenor las Administraciones públicas, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1, y 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 de Orkoien de un acuerdo municipal que aprueba el Estudio de Detalle de la parcela ... del PSIS del polígono industrial Comarca 1.

Respecto de la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, 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 a su artículo 102, apartados 1 y 2, que apoderan a los municipios –en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus actos administrativos y disposiciones en los supuestos de nulidad previstos, respectivamente, en los apartados 1 y 2 de su artículo 62.

En ambos casos, se exige por el artículo 102 citado –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, el preceptivo dictamen favorable de este Consejo.

La revisión de oficio 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 la circunstancia de que el procedimiento se ha iniciado de oficio, lo que resulta conforme con las previsiones contenidas tanto en el apartado 1, como en apartado 2 del precepto. También, a que se ha otorgado audiencia a la promotora del Estudio de Detalle, tal y como exige el artículo 84 de la misma Ley.

El artículo 102. 5 de la LRJ-PAC 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, ha sido suspendido conforme al artículo 42.5.c) de la misma Ley por el tiempo que medie entre la petición de nuestro dictamen y su recepción, habiéndose comunicado dicha petición a la interesada.

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”.

### **II.3ª. Procedencia de la declaración de nulidad**

En el presente caso, si bien el acuerdo municipal de iniciación del expediente de revisión pudiera hacernos pensar en la concurrencia de la causa de nulidad del artículo 62.2 de la LRJ-PAC aplicable a las “disposiciones administrativas”, es lo cierto que el Ayuntamiento de Orkoien ha fundamentado la revisión del acuerdo municipal de aprobación definitiva del Estudio de Detalle en lo dispuesto por el artículo 102.1 de la LRJ-PAC que, a su vez, remite a los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley.

De conformidad con lo prevenido por el apartado b) de este último precepto, son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones públicas “dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”.

Procede, por tanto, examinar la competencia del Ayuntamiento para la adopción del acuerdo aprobatorio del Estudio de Detalle de la parcela ... del PSIS del polígono industrial Comarca 1.

Para resolver esta cuestión, partiremos del dato de que nos encontramos ante un instrumento de planeamiento que desarrolla las determinaciones de ordenación del referido PSIS. Convendrá señalar, también, que el vigente Plan General Municipal de Orkoien incorpora expresamente la ordenación contenida en el PSIS, delimitando el denominado sector S8-Comarca 1 con las determinaciones establecidas “en el planeamiento que se incorpora”, dando cumplimiento de esta manera a la vinculación del Plan General Municipal al PSIS exigida por el artículo 42.3 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, LFOTU).

Pues bien, tal y como dispone en artículo 43.1.d) de la LFOTU, los PSIS pueden ser desarrollados por Estudios de Detalle pero –añade el



precepto- los mismos “serán aprobados por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previa audiencia de los Municipios afectados, o por el Ayuntamiento correspondiente, si así lo autoriza el citado Departamento y con sujeción a las directrices que emanen del mismo”.

Se contiene en este precepto, en definitiva, una excepción en lo que se refiere a la competencia para la tramitación y aprobación de los Estudios de Detalle que corresponde con carácter general a los Ayuntamientos, conforme a lo previsto en el artículo 76, en relación con el 74, ambos de la LFOTU, de forma tal que al tratarse de un Estudio de Detalle desarrollo de un PSIS, la competencia para su aprobación no es municipal, sino del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (en la actualidad, Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12 del Decreto Foral 12/2007, de 16 de agosto, por el que se establece la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra).

A ello no es óbice el hecho de que el Plan General Municipal haya incorporado las determinaciones del PSIS, pues lo que realmente hace es asumir su contenido por remisión a las determinaciones del mismo, sin que se haya producido la extinción del PSIS mediante el acuerdo correspondiente del Gobierno de Navarra, exigido por el artículo 46 de la LFOTU.

Como quiera que no se ha producido tal extinción, nos encontramos ante un PSIS vigente y, consecuentemente, ante un desarrollo del mismo, a través de un Estudio de Detalle que debe ser aprobado por el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, tal y como dispone la LFOTU.

Concurre, por tanto, la causa de nulidad del artículo 62.1. b) de la LRJ-PAC y procede informar favorablemente la revisión de oficio instada.

Siendo ello así, no resulta necesario el examen de otras posibles causas de nulidad que pudieran darse al amparo de lo dispuesto por los artículos 102.2, en relación con el 62.2, ambos de la LRJ-PAC y toda vez que nos encontramos, también, ante la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico que se integra entre los planes de ordenación

urbanística, tal y como expresamente se recoge en el artículo 48.2.b) de la LFOTU; y, por tanto, ante una disposición general de carácter normativo (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2001 y Dictamen del Consejo de Estado de 17 de julio de 2003).

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que procede la revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Orkoien de 26 de septiembre de 2007, de aprobación definitiva del Estudio de Detalle de la parcela ... del PSIS del polígono industrial Comarca 1.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.