

Expediente: 45/2008

Objeto: Revisión de oficio de la aprobación definitiva por silencio administrativo del Estudio de Detalle del sector ..., polígono ... de las Normas Subsidiarias de Caparroso.

Dictamen: 41/2008, de 27 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 27 de octubre 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 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 25 de septiembre 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 Caparroso sobre expediente de revisión de oficio de acto nulo en relación con la aprobación definitiva por silencio administrativo del Estudio de Detalle del sector ..., polígono ..., de las Normas Subsidiarias de Caparroso.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Caparroso se acompaña la resolución de su Alcaldesa de iniciación del procedimiento de revisión de oficio, el acuerdo del Pleno de la Corporación de 11 de junio de 2008, de ratificación de dicha iniciación, la propuesta de resolución para la declaración de la nulidad de la aprobación del Estudio de Detalle, acordada

por el Pleno del Ayuntamiento de fecha 1 de agosto de 2008, así como el expediente correspondiente a la aprobación del mismo.

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 que se complete el expediente por el Ayuntamiento de Caparroso 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.

El 16 de octubre de 2008 tiene entrada en este Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, de 15 del mismo mes y año, al que se acompaña la documentación complementaria remitida por el Ayuntamiento de Caparroso 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.- Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Caparroso de 25 de octubre de 2005 se aprobó definitivamente el Estudio de Detalle del sector ..., polígono ..., de las Normas Subsidiarias de Caparroso, promovido por don ..., a través del cual se pretendía la ordenación pormenorizada del mismo, mediante la delimitación de dos parcelas consolidadas, la apertura de nuevas calles y el establecimiento de una zona verde, dotaciones públicas y determinadas parcelas de uso residencial. Según se indicó en el acuerdo de aprobación definitiva del Estudio de Detalle, debía incluirse como exigencia dentro del régimen de la unidad consolidada UC-1 que no podría concederse licencia de edificación sin que previamente se hubieran aprobado definitivamente los proyectos de reparcelación y de urbanización de la unidad de ejecución y se hubiera contratado, al menos, la obra de urbanización de la fase correspondiente a la misma.

Segundo.- Por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Caparroso, de 20 de julio de 2007, y previo informe técnico favorable emitido por el Arquitecto de la Oficina de Rehabilitación de Viviendas y Edificios (ORVE) de la Comarca de Tafalla, se aprobó inicialmente un nuevo Estudio de Detalle, también promovido por don ..., a través del cual se pretendía la modificación del anterior, a los efectos de incluir, según se indicaba en el documento presentado, una nueva unidad consolidada y rectificar algunas alineaciones.

Tercero.- Durante el periodo de información pública del nuevo Estudio de Detalle se formularon diversas alegaciones por algunos de los propietarios incluidos dentro de su ámbito.

Cuarto.- Con fecha de 18 de septiembre de 2007, se emitió por la Arquitecta doña ... informe en el que se concluía que no procedía la aprobación del Estudio de Detalle, mientras no se resolvieran aspectos tales como la justificación de dónde se iban a realizar las viviendas protegidas que se reflejaban en el documento anteriormente aprobado, así como la eliminación de la posibilidad de construir cinco nuevas viviendas en la nueva unidad que se reflejaba como consolidada.

Quinto.- Con fecha de 25 de septiembre de 2007, la Alcaldesa del Ayuntamiento indicó al promotor del Estudio de Detalle que el documento presentado no podía aprobarse definitivamente mientras no se resolvieran los aspectos relativos a la justificación de dónde se iban a realizar las viviendas protegidas previstas en el documento definitivamente aprobado y a la eliminación de construir cinco viviendas en la unidad consolidada UC-3.

Sexto.- En el informe del Arquitecto de la ORVE de la Comarca de Tafalla de 9 de octubre de 2007, se justifica la no consideración de la construcción de viviendas de protección oficial en el nuevo Estudio de Detalle, en el hecho de que no es un instrumento adecuado para introducir determinaciones de carácter estructurante, estimándose que “esta previsión es un error de texto del primer documento, y es por ello que el segundo se detecta y no lo recoge”. Además, y respecto del número de viviendas de la unidad consolidada UC-3, considera que no cabe proponer un incremento de

su número de viviendas. Finalmente, entiende, que deben incluirse en el acuerdo de aprobación definitiva todas las exigencias incluidas en la aprobación definitiva del documento anterior (que venían referidas al momento en que podían concederse licencias de edificación en la unidad UC-1).

Séptimo.- Con fecha de 10 de octubre de 2007, el Arquitecto autor del Estudio de Detalle presentó en el Ayuntamiento un informe en el que respecto del anterior requerimiento de la Alcaldía, manifestaba que no correspondía al Estudio de Detalle fijar ningún porcentaje de viviendas protegidas, toda vez que se trataba de una determinación de planeamiento “fuera del contenido de un Estudio de Detalle”, que siempre podría el Ayuntamiento promover tales viviendas en la parcela de su propiedad. Asimismo, que respecto a la unidad consolidada UC-3, se consideraba adecuado lo que el Ayuntamiento proponía, eliminándose la posibilidad de construcción de cinco nuevas viviendas.

El mismo Arquitecto, y con esa misma fecha, presentó el correspondiente informe a las alegaciones presentadas al Estudio de Detalle, proponiendo su desestimación.

Octavo.- Con fecha de 23 de octubre de 2007, fueron los Letrados don ... y doña ... quienes informaron al Ayuntamiento con relación a la modificación del Estudio de Detalle, para concluir que correspondía al Ayuntamiento la adopción de la decisión de modificar el planeamiento existente, Estudio de Detalle aprobado en el año 2005, con base en criterios de oportunidad, de forma que podía actuarse discrecionalmente en lo que se refería a la alteración del uso residencial protegido originariamente previsto.

Noveno.- Con fecha de 27 de diciembre de 2007, primero, y de 6 de febrero de 2008, más tarde, se presentó ante el Ayuntamiento de Caparroso el “texto refundido” del Estudio de Detalle promovido por el señor ... “para su tramitación”.

Décimo.- El 21 de febrero de 2008, el Arquitecto don ... emitió informe, a solicitud del Ayuntamiento de Caparroso, en el que entendía que el

expediente era apto para que pudiese obtener la aprobación definitiva. Posteriormente -3 de abril de 2008- remitió nuevo informe al Ayuntamiento, proponiendo la desestimación de las alegaciones formuladas al Estudio de Detalle, cuyo texto refundido se consideraba correcto.

Undécimo.- El 28 de marzo de 2008, la Alcaldesa de Caparroso solicitó informe del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, “para dilucidar si el contenido de las modificaciones presentadas son objeto de un estudio de detalle o se les debería requerir la presentación de un expediente de modificación de normas subsidiarias”.

Duodécimo.- Con fecha de 19 de mayo de 2008, don ... publicó en el Boletín Oficial de Navarra la aprobación definitiva, por silencio administrativo, del Estudio de Detalle.

Decimotercero.- Con fecha de 20 de mayo de 2008, el Jefe de la Sección de Coordinación y Cooperación Urbanística del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio informó, respecto del Estudio de Detalle, que sus determinaciones excedían de las que son objeto de un estudio de detalle, conforme a lo dispuesto por el artículo 62.1 de la Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, LFOTU), correspondiendo las determinaciones establecidas en el documento, con las que serían objeto de una modificación de determinaciones de Plan, o bien de un Plan Parcial.

Se observa en este informe, por lo que aquí interesa, lo siguiente:

“Se modifican las alineaciones y rasantes establecidas por las Normas Subsidiarias de Caparroso para este ámbito y se establece una nueva ordenación, incluyendo además las siguientes determinaciones de carácter pormenorizado (art. 49.3 de la LFOTU):

- Definición de la trama urbana.
- Morfología y tipología de las edificaciones.

- Definición de sistemas locales (vías públicas, espacios libres, equipamientos...).
- Usos del suelo.
- Delimitación de unidades de ejecución y fijación de los sistemas de actuación.

Se incluyen además las condiciones de gestión, tanto para las dos unidades de ejecución delimitadas, como para las tres unidades consolidadas que se definen. También se redactan fichas urbanísticas de las unidades consolidadas, en las que se establecen determinaciones de gestión, formales, de uso y del espacio público”.

Decimocuarto.- Por Resolución número 107/2008, de 29 de mayo, de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Caparroso, se inició el procedimiento administrativo de revisión de oficio, por motivos de nulidad de pleno derecho, de la aprobación definitiva por silencio administrativo del Estudio de Detalle, “de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la LRJ-PAC”, por entenderse que sus determinaciones excedían “de las que son objeto de un estudio de detalle”. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104 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 suspendieron los efectos del Estudio de Detalle, se concedió trámite de audiencia a los interesados por plazo de quince días hábiles y se sometió la resolución a “conocimiento y ratificación del Pleno del Ayuntamiento de Caparroso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1.k) de la Ley de Bases de Régimen Local”.

Decimoquinto.- En el Pleno del Ayuntamiento de Caparroso, de 11 de junio de 2008, se dio cuenta por la Alcaldía, de la anterior resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio y se acordó la ratificación de dicha resolución.

Decimosexto.- Con fecha de 13 de junio de 2008, y en cumplimiento de lo prevenido por el artículo 81.1 de la LFOTU, la Alcaldesa de Caparroso remitió al Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio un ejemplar diligenciado del Estudio de Detalle cuya aprobación definitiva había sido publicada en el Boletín Oficial de Navarra por su promotor.

Decimoséptimo.- Por parte del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo del citado Departamento se propuso, con fecha de 16 de junio de 2008, incorporar el Estudio de Detalle al correspondiente Registro de Planeamiento, así como comunicar al Ayuntamiento que en el Estudio de Detalle se establecían modificaciones de determinaciones que excedían de las estrictamente derivadas de su objeto. Copia de este informe se remitió a don ..., a los efectos de su conocimiento.

Decimooctavo.- Mediante escrito presentado en el Ayuntamiento de Caparroso el 16 de junio de 2008, don ..., formuló alegaciones al expediente de revisión iniciado por el Ayuntamiento señalando lo siguiente:

Primero, que la competencia para la incoación del expediente correspondía al Pleno del Ayuntamiento.

Segundo, que quedando en suspenso el Estudio de Detalle cuya revisión de oficio se insta, debe entenderse vigente el anterior, con relación al cual “si así se considera, habrá de instarse declaración de nulidad, entendiéndose que la actuación municipal ha sido inadecuada en todo este proceso”.

Tercero, que la condición impuesta en la aprobación del primer Estudio de Detalle, conforme a la cual la licencia de obras en suelo urbano consolidado queda condicionada a la reparcelación y urbanización de todo el sector, es nula de pleno derecho “y quizás sea buen momento para que un órgano autorizado así lo declare”.

Cuarto, que existe una responsabilidad en la actuación municipal “que habrá de ser debidamente instada en el procedimiento que corresponda”.

Por todo ello, solicitaba, la consideración como inadecuada de la incoación del procedimiento, que se levantase la suspensión de los efectos de la incoación del procedimiento de revisión de oficio y que se instase la declaración de nulidad de pleno derecho de la cláusula contenida en el Estudio de Detalle de 2005.

Decimonoveno.- El Pleno del Ayuntamiento de Caparroso, en sesión celebrada el día 1 de agosto de 2008, adoptó el siguiente acuerdo:

1º. Desestimar las alegaciones formuladas por don ..., al entenderse que se había seguido el procedimiento marcado por la ley, que la suspensión acordada estaba amparada en lo dispuesto por el artículo 104 de la LRJ-PAC y que el expediente de revisión de oficio no se refería al Estudio de Detalle del año 2005, que “no es objeto de este expediente”.

2º. Aprobar la propuesta del expediente de revisión de oficio, “proponiéndose la declaración de nulidad del citado estudio de detalle, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 LRJ-PAC, al concurrir los supuestos de nulidad del artículo 62.b y e de la misma, dado que el instrumento utilizado para el desarrollo urbanístico del sector C del polígono 2, a través de un estudio de detalle fue inadecuado, siendo necesaria la tramitación de una modificación de planeamiento con carácter anterior al desarrollo de la unidad”.

3º. Solicitar del Consejo de Navarra la emisión de dictamen al respecto.

4º. Disponer “ex artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC, la suspensión del transcurso del plazo máximo legal para resolver y notificar el presente procedimiento durante el tiempo que medie entre la solicitud del preceptivo informe al Consejo de Navarra y la recepción del mismo, indicando que serán notificados ambos extremos a los interesados y sin que dicha suspensión pueda exceder en ningún caso de tres meses”. Consta en el expediente la notificación de esta resolución a lo interesados.

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 Caparroso, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio de la aprobación definitiva del Estudio de Detalle del sector C, polígono 2, de las Normas Subsidiarias de Caparroso, producida por silencio administrativo positivo. La entidad local justifica la procedencia de la revisión en el artículo 102 de la LRJ-PAC.

Se trata, por tanto, de la revisión de oficio del acto de aprobación definitiva de un Estudio de Detalle, y consiguientemente, de la revisión del acto administrativo presunto 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 Caparroso de la aprobación definitiva, por silencio administrativo, del Estudio de Detalle del sector C, polígono 2, de las Normas Subsidiarias de Caparroso.

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, por lo que el mismo habrá de tramitarse 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 al promotor 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 y como máximo por plazo de tres meses, habiéndose comunicado dicha petición a los interesados.

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”.

A este respecto y con relación a las cuestiones de carácter procedimental planteadas por el promotor del Estudio de Detalle, hemos de recordar, con nuestro dictamen 32/2004, de 6 de septiembre, que “es criterio reiterado de este Consejo que debe considerarse competente al Pleno del Ayuntamiento para la revisión de oficio de actos nulos al amparo del artículo 102 de la LRJ-PAC por aplicación analógica de los artículos 110 de la LBRL –para los actos dictados en vía de gestión tributaria- y 22.2.j) de la LBRL y 50.17 del ROF, en cuanto atribuyen al Pleno la competencia para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, así como el artículo 103.5 de la propia LRJ-PAC que atribuye al Pleno de la Corporación la competencia para adoptar la declaración de lesividad de actos anulables... Por ello, sin perjuicio de las facultades del Alcalde para el impulso e instrucción del procedimiento, deberá ser el Pleno del Ayuntamiento... el que, en su caso, deberá pronunciarse finalmente sobre la desestimación de la alegación presentada y la declaración de nulidad”.

Lo cierto es que lo actuado por el Ayuntamiento de Caparroso no está en contradicción con lo dicho, toda vez que, sin perjuicio de la instrucción inicial de la Alcaldesa, ha sido el Pleno de la Corporación el que ha ratificado la propia iniciación del expediente y quien ha adoptado la propuesta de resolución remitida al Consejo.

Hemos de precisar, además, que lo que se somete a dictamen de este Consejo es la posible nulidad del Estudio de Detalle inicialmente aprobado con fecha de 20 de julio de 2007 y publicado en el Boletín Oficial de Navarra de 19 de mayo de 2008, razón por la cual a tal documento ha de referirse, necesaria y exclusivamente, el presente dictamen.

II.3ª. Procedencia de la declaración de nulidad

La propuesta de resolución aprobada por el Ayuntamiento de Caparroso considera que procede la declaración de nulidad del Estudio de Detalle aprobado por silencio administrativo y cuya publicación se realizó en el Boletín Oficial de Navarra de 19 de mayo de 2008, “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 LRJ-PAC”, añadiendo a continuación “al concurrir los supuestos de nulidad del artículo 62.b y e de la misma”.

Se entiende en la referida propuesta que ello es así “dado que el instrumento utilizado para el desarrollo urbanístico del sector C del polígono 2, a través de un estudio de detalle, fue inadecuado, siendo necesaria la tramitación de una modificación de planeamiento con carácter anterior al desarrollo de la unidad”. En otras palabras, como quiera que el Estudio de Detalle contenía determinaciones propias de otro tipo de planeamiento, estaríamos, según la tesis municipal, ante una aprobación nula de pleno derecho, al haberse aprobado por órgano incompetente y prescindiendo del procedimiento legalmente establecido.

Ocurre que, realmente, lo que está invocando el Ayuntamiento de Caparroso, en consonancia con lo informado por el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Navarra con fecha de 20 de mayo de 2008, es que las determinaciones contenidas en el Estudio de Detalle exceden de las que pueden ser objeto de esa clase de instrumento de planeamiento, correspondiéndose más con las que serían propias de un Plan General Municipal, Plan Parcial o Plan Especial.

¿Significa ello que puede declararse la nulidad del Estudio de Detalle de conformidad con lo dispuesto por el artículo 102 de la LRJ-PAC invocado por el Ayuntamiento?

Para responder a esta pregunta partiremos del hecho de que nos encontramos 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). Consecuentemente, habrá que examinar si,

tal y como exige el apartado 2 del artículo 102 de la LRJ-PAC, estamos ante un supuesto de los previstos en el artículo 62.2 de esta misma ley, conforme al que: “También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

De conformidad con el único informe obrante en el expediente que examina la cuestión relativa al ajuste con la legalidad del Estudio de Detalle aprobado, podemos precisar lo siguiente:

“Se modifican las alineaciones y rasantes establecidas por las Normas Subsidiarias de Caparroso para este ámbito y se establece una nueva ordenación, incluyendo además las siguientes determinaciones de carácter pormenorizado (art. 49.3 de la LFOTU):

- Definición de la trama urbana.
- Morfología y tipología de las edificaciones.
- Definición de sistemas locales (vías públicas, espacios libres, equipamientos...).
- Usos del suelo.
- Delimitación de unidades de ejecución y fijación de los sistemas de actuación.

Se incluyen además las condiciones de gestión, tanto para las dos unidades de ejecución delimitadas, como para las tres unidades consolidadas que se definen. También se redactan fichas urbanísticas de las unidades consolidadas, en las que se establecen determinaciones de gestión, formales, de uso y del espacio público”.

Estas determinaciones exceden, a juicio del Servicio mencionado, “de las que son objeto de un estudio de detalle, que según se indica en el art. 62.1 de la LFOTU, son exclusivamente:

- a. Señalamiento de alineaciones y rasantes, salvo las de los elementos viarios que tengan el carácter de sistemas generales.
- b. Ordenación y composición de los volúmenes, de acuerdo con las condiciones fijadas en el Plan General Municipal, así como la morfología y tipología de las edificaciones.
- c. Ordenación de fachadas.

De acuerdo al art. 62.2 de la LFOTU, antes de la formulación del Estudio de Detalle deberá haberse establecido la ordenación pormenorizada del ámbito espacial correspondiente, a través de los siguientes instrumentos de planeamiento urbanístico municipal: Plan General Municipal, Plan Parcial o Plan Especial. Los Estudios de Detalle no pueden introducir modificaciones sobre las determinaciones de ordenación pormenorizada que en ellos se establezcan excepto las derivadas de su objeto.

Las determinaciones establecidas en el documento, se corresponden con las que serían objeto de una modificación de determinaciones del Plan (art. 78.2 de la LFOTU), o bien de un Plan Parcial, con el que se podrá modificar cualquier determinación de ordenación pormenorizada, pero no las de carácter estructurante [art. 60.1.a) y 60.3 de la LFOTU]”.

Respecto a los documentos que conforman el Estudio de Detalle, indica el mismo Servicio que “no se corresponden con los documentos que integran un Estudio de Detalle, sino que contienen documentación que corresponde a un Plan Parcial, de acuerdo a los art. 39 a 45 del DF 85/95; o bien a una modificación puntual del planeamiento (art. 52 del DF 85/95)”.

En conclusión, finaliza el informe, “el documento aportado no se ajusta al objeto, formulación y documentos correspondientes a un Estudio de Detalle, de acuerdo a lo establecido en el art. 62 de la LFOTU”.

Podemos afirmar, consecuentemente, que el Estudio de Detalle aprobado resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 62 de la vigente LFOTU, por incluir determinaciones que exceden de las que constituyen su objeto y por establecer la ordenación pormenorizada en un ámbito espacial sobre el que no está establecida esa ordenación a través de un planeamiento de superior jerarquía, tal y como puede comprobarse a la vista de la documentación de las Normas Subsidiarias remitida a este Consejo. Ello hace que nos encontremos ante el supuesto de nulidad absoluta contemplado por el artículo 62.2 de la LRJ-PAC. Y es que, como se señala en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1995, confirmatoria de la nulidad de un estudio de detalle, estas figuras complementarias del planeamiento “no pueden cumplir válidamente otras funciones” que las que legalmente tienen asignadas, “quedando fuera de su ámbito lícito la posibilidad de establecer determinaciones propias del Plan General”.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que procede la revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, de la aprobación definitiva, por silencio administrativo, del Estudio de Detalle del sector C, polígono 2, de las Normas Subsidiarias de Caparroso.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.