

Expediente: 58/2008

Objeto: Revisión de oficio de acto presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al Sector ... de Añezcar.

Dictamen: 5/2009, de 2 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 2 de febrero de 2009,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponentes don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

1.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio, mediante Orden Foral 355, de 21 de noviembre de 2008, acordó solicitar al Consejo de Navarra informe sobre declaración de nulidad del acto presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al Sector ... de Añezcar, promovido por el Ayuntamiento de dicha localidad. En la misma Orden Foral se decretó la suspensión del plazo para resolver el procedimiento de revisión, a tenor de lo establecido en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

El escrito de solicitud, presentado al amparo del artículo 19.2 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), tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 9 de diciembre de 2008.

1.2ª. Antecedentes de hecho

Primero.- El día 7 de marzo de 2006, el Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano aprobó inicialmente el expediente de modificación del Plan Municipal de Berrioplano, en el Sector ... de Añézcar. Dicho expediente fue remitido con fecha 10 de marzo de 2006 al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y tuvo entrada en dicho Departamento el día 14 de marzo de 2006, a fin de que se emitiese el informe preceptivo sobre las materias competencia de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra.

Segundo.- El día 17 de mayo de 2006, el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda emitió informe global en el que se efectuaban una serie de consideraciones sobre la modificación del Plan Municipal, de las que interesa en este momento destacar las siguientes, relacionadas en los apartados del informe que se indican:

“3.2. No debe desarrollarse el territorio por adiciones sucesivas de promociones. Es el Ayuntamiento el responsable de una ordenación territorial y urbanística coordinada. Por ello, se plantea la necesidad de ordenar un ámbito mayor al propuesto en Añézcar.

Además, la localización de la actuación propuesta no parece la más adecuada, puesto que el núcleo del municipio está al otro lado de la carretera N-240, con todos los problemas que conlleva, tener que cruzar la carretera para acceder a cualquier tipo de servicio y equipamiento.

Hay otros ámbitos como la zona cercana al “Camino de la fuente” que se encuentra ente terrenos de suelo urbano y suelo urbanizable o la zona de “Xubitxo” entre terrenos de suelo urbanizable, que parecen más adecuados para un futuro crecimiento residencial.

(...)

3.6. Ha sido remitido el expediente al Departamento de Obras Públicas, de acuerdo con los artículos 70.4 Y 79.2, a fin de que emita informe sobre las materias de su competencia, respecto a la suficiencia de conexión con la carretera N-240 y se remitirá al Ayuntamiento una copia del mismo en cuanto sea recibido.

(...)

3.8. El buen funcionamiento del sector residencial propuesto, exige la rotonda de enlace con la carretera N-240, cuyo suelo, mayor que el dibujado, deberá adscribirse o incluirse en el suelo urbanizable correspondiente”.

Tercero.- El día 4 de julio de 2006, es decir un mes y medio más tarde, el Pleno del Ayuntamiento de Berrioplano aprobó provisionalmente la “Modificación Puntual del Plan Municipal de Berrioplano en el ámbito del Sector ... de Añézcar, en el ámbito de las ...”. En el acuerdo adoptado por el Pleno se hace constar que se han presentado dos alegaciones a la modificación del plan, que se contestan y se estiman parcialmente; y que “han transcurrido los plazos para la emisión de los informes por parte del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y Departamento de Obras Públicas del Gobierno de Navarra, informes todos ellos que han sido recibidos por este Ayuntamiento y resueltos por el Técnico Municipal”.

En el expediente consta el informe de la arquitecta municipal, en el que se responde a las consideraciones del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. En relación con el ámbito del planeamiento y la localización de la zona, la arquitecta municipal realiza las siguientes puntualizaciones:

“a. La justificación de los motivos y del ámbito de la modificación quedan recogidos en el punto 3 de la Memoria, siendo, éstos, de manera resumida los siguientes:

«El municipio en general y el Concejo de Añézcar en particular han sufrido una importantísima transformación urbanística que ha afectado tanto a la estructura del territorio como a los usos que soporta.

La ubicación de Añézcar junto a la N-240 hace que la transformación de esta zona se haya convertido en una prioridad fundamental para el Ayuntamiento de Berrioplano. El planeamiento vigente contempla el desarrollo residencial del frente de la carretera situado dentro del Concejo de Añézcar y mantiene inalterado el frente contrario, situado desde la entrada hacia el núcleo de Oteiza ocupado por suelo no urbanizable genérico.

En esta zona se agrupan una serie de edificaciones e instalaciones destinadas al uso agropecuario que resultan incompatibles con una estrategia de modernización global. En el caso del presente ámbito se localizan dos construcciones de este tipo, una se dedica a la ganadería porcina y la otra alberga una granja avícola.

El Plan Municipal vigente planteaba una actitud conservacionista, proponiendo un mantenimiento generalizado de la edificación existente fuese cualquiera su uso, sin embargo es de destacar que ya el propio planeamiento asumía la necesidad de eliminar este tipo de usos, tal como se concluye de la lectura del artículo 11 de la Normativa Urbanística General, en el que se recoge que se prohíbe la instalación de nuevas granjas en todo el término de Berrioplano.

La modernización de la comarca de Pamplona en lo relativo a usos industriales y residenciales afecta a Berrioplano exigiéndole un nuevo enfoque de esta estructura mixta. Para ello es imprescindible trasladar los usos agropecuarios situados de manera más próxima a los núcleos rurales, eliminando en todo caso las granjas, de acuerdo con las determinaciones contempladas en el artículo 71 de la NUG, permitiendo al mismo tiempo el desarrollo residencial del perímetro urbano y la agrupación de los usos industriales, mejorando de esta manera su funcionalidad Y accesibilidad y reduciendo, como consecuencia de esta medida, el impacto ambiental sobre los ámbitos rurales en los que se emplazaban.»

A todo esto, ya contemplado en el documento tramitado, cabe indicar además lo siguiente:

El informe expone que son zonas más adecuadas para el desarrollo residencial las situadas en el otro margen de la carretera, continuando de esta manera con el crecimiento ya iniciado.

Sin embargo, la realidad, el día a día ha venido a demostrar que la presencia de las granjas genera problemas sanitarios importantes en las viviendas ya ejecutadas en el AÑ-1. En la época estival se presentan numerosas quejas ante este Ayuntamiento relativos a olores, parásitos, imagen, etc... Estas quejas muestran lo incompatible de la actividad y perjudican seriamente el crecimiento y el desarrollo de otros núcleos rurales de Berrioplano, generando una imagen del mismo poco atractiva que podría, repercutir en los desarrollos posteriores. En resumen, la decisión de crear un ámbito residencial en el otro margen responde a parámetros de oportunidad.

b. En este sentido hay que apuntar además que la delimitación física del ámbito responde a lo siguiente:

La topografía de la zona, que favorece las vistas hacia el suroeste, presupone una ordenación general de todo el ámbito delimitado por el camino y la regata de Itturko y la carretera de acceso

a Oteiza. Esta ordenación general se grafía en línea discontinua en los planos de la propuesta.

De cara a frenar el desarrollo del nuevo ámbito y procurando evitar fenómenos especulativos, el Ayuntamiento de Berrioplano, ha preferido no definir todo este ámbito como suelo urbanizable no sectorizado en este momento, si bien sería razonable el desarrollo de las zonas colindantes a medio plazo.

Esta intención quedaba ya plasmada en el documento inicial en cuyos planos de ordenación propuesta, y con línea discontinua, se grafiaba la posible ampliación del ámbito hacia el sur, justificando de este modo que la propuesta era enmarcable dentro de un estudio de mayor escala, no condicionando su desarrollo al posterior crecimiento urbanístico de la zona. Dentro de este ámbito general se ha definido una zona de actuación que recoge las dos actividades a suprimir.”

Por lo que se refiere al enlace con la carretera N-240, la arquitecta municipal afirma que “a la vista del informe de Obras Públicas se establecerán las obras necesarias para la ejecución o mejora del acceso desde la rotonda ya existente de la N-240. El ámbito al que afecten estas obras se incluirá dentro del Proyecto de Urbanización del ... como obras exteriores al Sector. La N-240 es un sistema general viario, considerándose fuera de lugar su inclusión en el sector a efectos de cálculo de Aprovechamientos”.

Cuarto.- Aunque en el acuerdo de aprobación provisional se dice que el Ayuntamiento ha recibido el informe del Departamento de Obras Públicas del Gobierno de Navarra, lo cierto es —según los documentos obrantes en el expediente— que dicho informe no se evacuó hasta el día 28 de julio de 2006, tres semanas después de la aprobación provisional de la modificación y habiendo transcurrido con creces el plazo de dos meses que para la emisión del informe global del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda establece el artículo 70 de la Ley Foral 35/2002, de 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (en adelante, LFOTU).

El informe del Departamento de Obras Públicas tiene fecha de salida la de 1 de agosto de 2006.

Entre otras observaciones, en dicho informe se contienen las siguientes determinaciones:

“(...)

f) Por razones de seguridad vial y de capacidad, dado el notable aumento de tráfico que supondrá la nueva urbanización, no se admite que los accesos a la modificación del Plan Municipal se efectúen por las glorietas partidas existentes para acceso a Oteiza y Añezcar.

g) Por razones de seguridad vial debe diseñarse un acceso único al Sector ..., de acuerdo con el tráfico que ha de soportar.

No obstante, se considera como solución adecuada la construcción de un paso a distinto nivel.

(...)”

Quinto.- El día 16 de octubre de 2006, el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo requirió al Ayuntamiento de Berrioplano la subsanación de las deficiencias detectadas en el expediente, todas ellas del mismo tenor que las previamente informadas con fecha de 17 de mayo de 2006, incluyendo las observaciones efectuadas por el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

Sexto.- El 5 de enero de 2007 el Ayuntamiento de Berrioplano, presentó informe técnico justificativo de la incorporación en la Normativa Urbanística de las exigencias anteriormente expuestas. En concreto, por lo que se refiere al acceso a la N-240, el informe del Ayuntamiento realiza, entre otras, las siguientes aclaraciones:

“Dentro del presente informe y en particular en la Normativa Urbanística quedan incorporadas las exigencias establecidas por el informe del Departamento de Obras Públicas para la Aprobación Definitiva del expediente.

En cualquier caso y en respuesta al punto D del Informe del Dpto. de Ordenación del Territorio, indicar que se suprime la conexión con la carretera de acceso a Oteiza, siendo el acceso al núcleo exclusivamente desde la entrada al núcleo de Añezcar.

Si bien será el Proyecto de Urbanización el que estudie y pormenore, en su caso, el diseño de este acceso, el presente documento, a partir de los criterios expuestos por los técnicos del Dpto. de Obras Públicas en las reuniones mantenidas, grafía una entrada al ámbito mediante una glorieta cerrada de \varnothing interior 30 m, y calzada de 8 m, que sirve de acceso tanto a la nueva urbanización como al núcleo

consolidado de Añézcar. Para la ejecución de este acceso el Ayuntamiento de Berrioplano firmará un convenio de colaboración con una empresa pública que se comprometerá a ejecutarlo y gestionar la repercusión de las cargas derivadas de su construcción a las distintas áreas que, en un plazo determinado, se desarrollasen en el área de influencia de la infraestructura.”

Séptimo.- Después de otros trámites que no es necesario reseñar en este momento, el Jefe de la Sección de Planeamiento Urbanístico del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo emitió informe, el día 11 de abril de 2007, en el que concluía que “la Sección de Planeamiento Urbanístico considera insuficientemente justificada y no documentadas las razones objetivas, técnicas y urbanísticas (artículo 52.1.A DF. 85/95) de la propuesta de desarrollo de una colonia residencial de unas 100 viviendas, al otro lado de la carretera general NA-240, teniendo en cuenta que es el inicio de sucesivas colonizaciones residenciales posteriores en unos terrenos no ordenados estructuralmente”. El informe concluía con una propuesta de denegación de la aprobación definitiva de la modificación.

Octavo.- Por Orden Foral 200/2007, de 18 de abril, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se denegó la aprobación definitiva de la modificación, al entender incumplidos los requisitos legales establecidos en el artículo 51 de la Ley Foral 35/2002, así como en el artículo 52 del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril. Se reproduce en la Orden Foral la conclusión del informe citado en el punto precedente: "se consideran insuficientemente justificadas y no documentadas las razones objetivas, técnicas y urbanísticas de la propuesta de desarrollo de una colonia residencial de unas 100 viviendas, al otro lado de la carretera general NA-240, teniendo en cuenta que es el inicio de sucesivas colonizaciones residenciales posteriores en unos terrenos no ordenados estructuralmente".

Noveno.- Dos meses más tarde, en 14 de junio de 2007, el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones emitió informe en relación con la Red de Carreteras de Navarra, en el que señalaba, con respecto a las infraestructuras viarias:

“a) Con fecha 28 de julio de 2006 este Departamento emitió informe sobre el sector En dicho informe se establecía como solución óptima para el acceso a la nueva zona residencial la construcción de un enlace a distinto nivel.

b) En los planos remitidos se observa que la intersección se ha resuelto mediante una glorieta cerrada a nivel.”

En consecuencia, la Directora del Servicio de Proyectos, Ferrocarriles y Obras Hidráulicas del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones decidió que "no se considera adecuada la ordenación propuesta. Deberá diseñarse un paso a distinto nivel y presentar el proyecto ante este Departamento para su aprobación, si procede".

Décimo.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la Orden Foral 200/2007, de 18 de abril, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se denegó la aprobación a la modificación propuesta por el Ayuntamiento de Berrioplano, se dictó sentencia por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en la que se declaró nula la citada Orden Foral, considerándose aprobada, por silencio administrativo, la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al Sector

Undécimo.- Previo informe de la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Urbanismo y al amparo del artículo 53 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), el Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio acordó, mediante Orden Foral 290, de 8 de octubre de 2008, “iniciar procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del acto presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al Sector ... de Añézcar, promovido por el Ayuntamiento de dicha localidad”.

Dicha Orden Foral ha sido publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 129, de 22 de octubre de 2008, con el fin de que cualquier persona física o jurídica pueda formular las alegaciones que estime pertinentes. También se ha notificado al Ayuntamiento de Berrioplano y al Concejo de Añézcar.

Los fundamentos en los que se apoya la citada Orden Foral para considerar que puede procederse a la declaración de nulidad de la modificación del Plan Municipal son los siguientes:

- a) Son nulas las determinaciones del planeamiento urbanístico que sean contrarias a la ley o a planes de superior jerarquía o cuando la aprobación del Plan esté sometida a requisitos especiales legal o reglamentariamente establecidos que no hayan sido cumplimentados (artículo 62.2 de la LRJ-PAC, y sentencia del TSJ Cataluña del 13 de noviembre de 2003).
- b) El artículo 51.3 de la LFOTU, establece que el Plan General Municipal “justificará que las dimensiones del crecimiento que derive de los suelos urbanos y urbanizables sectorizados que delimite son las adecuadas para completar sus tramas urbanas y dar satisfacción a la demanda previsible de suelo, así como la idoneidad o conveniencia de los suelos elegidos para dichos desarrollos con relación a otros disponibles”. En el mismo sentido, el artículo 52.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, vigente en todo aquello que no se oponga a la LFOTU, “determina la necesidad de justificar las razones objetivas, técnicas y urbanísticas que motivan toda modificación del planeamiento”.
- c) Según la Orden Foral del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio, la memoria del expediente de modificación no está suficientemente motivada y vulnera los citados artículos 51.3 de la LFOTU y 52.1 del Decreto Foral 85/1995.

En concreto, la memoria no atiende a los criterios que han de informar la redacción y aprobación de instrumentos que desarrollan las previsiones de crecimiento de poblaciones, recogidas en el apartado 5.5.3 de las Normas Urbanísticas Comarcales (NUC). Concretamente, determina como criterio de actuación para los núcleos rurales "el crecimiento básicamente vegetativo,

actuaciones de colmatación y pequeñas ampliaciones incardinadas en la trama primigenia a partir de infraestructuras y equipamientos existentes".

El artículo 5.3. de las NUC establece que la localización, delimitación y ordenación de las áreas residenciales, debe garantizar la existencia de equipamientos públicos, fundamentalmente en materia de educación y sanidad, de forma que aparezcan cubiertos en sus niveles básicos tanto para la población del nuevo asentamiento, como, en su caso, para el conjunto de la población residente en el área. Según informe de la Secretaría General Técnica no parece lo más racional y adecuado establecer un núcleo de población de forma que, para acceder a servicios y equipamientos, deba cruzarse la carretera NA-240, toda vez que en esta situación la futura población que se asiente, difícilmente tendría garantizado un acceso razonable a los equipamientos públicos, por lo que la relación entre ordenación del territorio, población y equipamientos como objetivo a conseguir, tal y como señalan las NUC, quedaría incumplido.

Tampoco queda justificada, según la citada Orden Foral, la localización desde el punto de vista de los accesos previstos, habida cuenta que no se ha contemplado la construcción de enlace a distinto nivel requerido por el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, según informe de 28 de julio de 2006.

Igualmente entiende que no se ha justificado la demanda social de vivienda en Añézcar porque en la memoria de la modificación no se hace mención alguna al respecto, a pesar de que con la implantación de una colonia de 100 viviendas prácticamente se duplique el número de habitantes del Concejo. El "ius variandi" de la Administración está subordinado a la adecuada satisfacción de las necesidades sociales y del interés público con ausencia, en todo caso, de cualquier tipo de arbitrariedad en la solución de los problemas urbanísticos planteados dentro de una realidad social

determinada. En definitiva, estos incrementos de suelo residencial no pueden ser aprobados sin el apoyo de una prueba que demuestre la racionalidad del mismo y su ajuste a la demanda real.

Duodécimo.- El Ayuntamiento de Berrioplano ha formulado alegaciones, mediante escrito de 7 de noviembre de 2008, solicitando que se declare improcedente la nulidad pretendida. Los fundamentos del escrito presentado por el Ayuntamiento son, resumidamente, los que siguen:

- a) La modificación cuenta con la preceptiva justificación, con independencia de que dicha justificación se comparta o no por el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio.
- b) La potestad de planeamiento es de carácter discrecional. El Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio pretende sustituir el criterio de oportunidad del Ayuntamiento de Berrioplano por el suyo propio.
- c) La falta de motivación o la motivación defectuosa puede integrar un vicio de anulabilidad o de mera irregularidad no invalidante (STSJ de Cataluña de 9 de julio de 2004).
- d) Las NUC no clasifican suelo. La clasificación del suelo es una competencia municipal a través de su planeamiento urbanístico.
- e) Por lo que respecta a los accesos al sector desde la carretera N-240, deberá ser el Proyecto de Urbanización del sector el que estudie y pormenore, en su caso, el diseño del acceso. Tal como en ella se expresa, la memoria, “a partir de los criterios expuestos por los técnicos del Dpto. de Obras públicas en las reuniones mantenidas, grafía una entrada mediante glorieta cerrada. En definitiva, se evita más de un acceso, lo que constituía un requerimiento específico realizado por el Departamento el 16-10-06 y se pone en manos del Departamento de Obras Públicas la resolución final, a cuyo tenor se redactará el correspondiente Proyecto de Urbanización”.

Decimotercero.- Constan también en el expediente las alegaciones formuladas por dos interesados, don ... y don J...i. Ambos se oponen a la declaración de nulidad del acto presunto de aprobación por silencio administrativo de la modificación del Plan Municipal. Su solicitud se apoya, básicamente, en el carácter discrecional de la potestad municipal de ordenación urbanística y en los escritos presentados se expresan las razones de oportunidad que, a su juicio, justifican la solución adoptada por el Ayuntamiento, frente al criterio del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio.

Decimocuarto.- Finalmente, se incorpora al expediente el proyecto de Orden Foral del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio por la que se acuerda declarar la nulidad del acto presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al sector ... de Añézcar, promovida por el Ayuntamiento de dicha localidad.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio, somete a dictamen de este Consejo la revisión de oficio del acto presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al sector ... de Añézcar.

El artículo 16.1.i) de la LFCN, en su actual redacción, establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los “expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un organismo consultivo, que se refieran, entre otras, a las siguientes materias: (...) —revisión de oficio de los actos administrativos (...)”.

También el artículo 53.3 de la LFACFN impone la necesidad de dictamen previo del Consejo de Navarra para declarar la nulidad de actos administrativos en procedimiento de revisión de oficio. Según este precepto la declaración de nulidad requiere, además, que el dictamen sea favorable.

II.2ª. Marco jurídico

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio, promovida por el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, de un acto presunto de aprobación definitiva de una modificación de un plan de urbanismo.

El urbanismo es materia que está sujeta a la legislación foral, habida cuenta que Navarra, conforme al artículo 44.1 de la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), tiene competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

La regulación sustantiva aplicable al asunto analizado es, por tanto, la LFOTU. También ha de tenerse en cuenta que el artículo 29.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN) reconoce a los municipios de Navarra tienen las competencias, potestades y prerrogativas que la legislación general reconoce a todos los del Estado.

II.3ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Se pretende en este procedimiento, declarar la nulidad del acto administrativo presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al sector ... de Añézcar, al amparo de lo dispuesto en el artículo 62.2 de la LRJ-PAC.

El citado artículo 62.2 de la LRJ-PAC dispone que serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior. Teniendo en cuenta la naturaleza normativa de los planes de urbanismo, la pretensión del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio puede tener cabida en el precepto citado y es adecuado el procedimiento elegido para declarar la nulidad, dado que el artículo 102.2 de la LRJ-PAC establece que, en cualquier momento, 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.

Procede, por tanto, entrar en el examen de la cuestión de fondo, no sin antes recordar que la propia excepcionalidad de la configuración legal de la nulidad de pleno derecho obliga a este Consejo a mantener una interpretación restrictiva en la aplicación de los supuestos que comportan tan grave sanción, habiendo señalado ya que “la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso. Así pues, la potestad de revisión de oficio de los actos propios tiene carácter excepcional y requiere, por ello, una ponderación estricta del vicio considerado (por todos, Dictamen 23/2008, de 26 de junio). En análogo sentido se ha pronunciado también la doctrina del Consejo de Estado que, específicamente sobre la conducta que deba mantenerse en la aplicación de la cláusula general de nulidad contemplada en el artículo 62.2 de la LRJ-PAC, tiene establecido que “precisamente por su amplitud y atendiendo a la restricción que de la potestad de revisión de oficio por parte de la Administración hizo la Ley 4/1999, debe ser interpretada muy estrictamente a los efectos de la aplicación del artículo 102.2. Esto es, el Consejo, coherente con la doctrina general acuñada sobre la nueva regulación de la potestad de la Administración en cuanto a la revisión de sus actos, considera que sólo ante una violación frontal y flagrante del principio de jerarquía normativa afirmado en el artículo 9.2 de la Constitución, al que se refieren las especificaciones del artículo 62.2, procede la revisión de oficio prevista en el correlativo 102” (Dictamen de 30 de marzo de 2000).

Los motivos por los que se pretende declarar la nulidad del acto presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al sector ... de Añézcar, son, en esencia, dos:

- a) La falta de motivación de la modificación “con abuso —dice la propuesta del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio— de la discrecionalidad administrativa desde el punto de vista de la

localización de su ámbito y de los accesos previstos”; por lo que se infringirían el artículo 51.3 de la LFOTU, el artículo 52 del Decreto Foral 85/1995 y el apartado 5.3 de las Normas Urbanísticas Comarcales.

- b) La falta de adecuación de la modificación aprobada a los informes del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que determinan que “no se considera adecuada la ordenación propuesta”, exigiendo la previsión de un enlace a distinto nivel, todo ello por motivos de seguridad vial, de acuerdo con el tráfico que ha de soportar el sector

En cuanto al primer motivo, el borrador de Orden Foral declarativa de la nulidad del acto presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al sector ... de Añézcar, imputa al instrumento aprobado la infracción del marco legal vigente por insuficiencia de motivación y abuso de la discrecionalidad administrativa, considerando infringidos los artículos 51.3 de la LFOTU y 52.1 del Decreto Foral 85/1995.

Dice el primero de los preceptos citados que el plan “justificará que las dimensiones del crecimiento que derive de los suelos urbanos y urbanizables sectorizados que delimite son las adecuadas para completar sus tramas urbanas y dar satisfacción a la demanda previsible de suelo, así como la idoneidad o conveniencia de los suelos elegidos para dichos desarrollos con relación a otros disponibles”.

A su vez, el artículo 52 del Decreto Foral 85/1995 establece la documentación que ha de incorporarse al expediente de modificación del plan municipal. El apartado 1 de dicho artículo dice que “las modificaciones puntuales del planeamiento urbanístico tendrán la siguiente documentación: “A) Justificación de las razones objetivas, técnicas y urbanísticas que motivan la modificación del planeamiento. B) Descripción de las determinaciones y de la normativa urbanística a modificar, con reflejo, en su caso, en planos de información. C) Determinaciones y normativa urbanística que se introducen con la modificación y sustituyen a la precedente, con su reflejo en planos de ordenación.”

Del examen de la documentación que conforma el expediente de modificación del plan se deduce que no falta ninguno de los documentos exigidos por el artículo 52.1 del Decreto Foral 85/1995, por lo que hemos de excluir *a limine* cualquier reproche basado en la infracción de dicho precepto. Para comprobar el cumplimiento del artículo 52.1 no hay que pronunciarse sobre la suficiencia o insuficiencia de la motivación, o sobre la procedencia o improcedencia de los argumentos que la integran sino que, en este punto, basta simplemente con la comprobación de si se ha aportado o no un documento justificativo de las circunstancias y objetivos que justifican la modificación del plan. En este caso es evidente que existe tal justificación, parte de la cual ha sido reproducida en el tercero de los antecedentes de este dictamen.

La supuesta insuficiencia de motivación se derivaría, en su caso, no tanto de la existencia de la misma cuanto de su confrontación con lo establecido en el artículo 51.3 de la LFOTU, pero no podemos afirmar que del cotejo del expediente con este texto legal se deduzca una inequívoca ilegalidad del acto presunto de aprobación de la modificación del plan municipal.

Aunque el artículo 51.3 de la LFOTU se refiera a que el Plan Municipal “tendrá además como objetivo resolver las necesidades de suelo residencial, dotacional y de actividades económicas” debiendo justificarse que las dimensiones del crecimiento sean las adecuadas para completar las tramas urbanas y dar satisfacción a la demanda previsible de suelo, así como la idoneidad o conveniencia de los suelos elegidos para dichos desarrollos con relación a otros disponibles, no podemos ignorar que ese mismo precepto, en su apartado 1, enuncia como objetivo fundamental de los planes generales “la mejora de la calidad de vida de los habitantes del municipio”, comprendiéndose para ello las actuaciones tendentes a evitar problemas en un amplio ámbito de perspectivas que integra las referentes a equipamientos, accesibilidad, transporte, patrimonio cultural, o directamente relacionadas con el medio ambiente y la sostenibilidad como las relacionadas con los “espacios naturales, de ruido, deterioro de la calidad

del aire, del agua, del paisaje, suciedad, desarraigo, segregación y marginación social”.

Resulta, por tanto, de dicho precepto que la solución de los problemas de necesidades de suelo no es el único de los objetivos posibles que puede perseguir el Plan Municipal, o sus modificaciones, siendo su finalidad más genérica, más amplia y primordial, identificándose con “la mejora de la calidad de vida de los habitantes del municipio” y, desde esta perspectiva general, no puede afirmarse que la modificación carezca de justificación, con independencia de que se compartan o no por la Administración Foral los criterios que han orientado la decisión del Ayuntamiento.

En todo caso, el procedimiento de revisión de oficio no es una vía alternativa para imponer criterios que, como aquí ocurre, bien pueden parecer de oportunidad a la vista de que la modificación del Plan se combate desde el Departamento mediante la invocación de una, supuesta, “inadecuación del desarrollo acordado a las necesidades de la población”.

Respecto de la infracción del apartado 5.3 de las Normas NUC, es preciso comenzar fijando su régimen jurídico. A tal fin, hay que partir del principio general del carácter vinculante de los planes de ordenación del territorio sobre los planes urbanísticos, siempre que en los primeros no se haga un uso desproporcionado de la potestad autonómica que desborde los fines o intereses generales que legítimamente defienden las autoridades forales y, por tal motivo, pueda considerarse lesivo de la autonomía municipal. El alcance de la preferencia de las prescripciones contenidas en los planes de ordenación del territorio se contiene en el artículo 29.1 de la LFOTU, que establece tres grados de vinculación de diferente intensidad:

“1. Los instrumentos de ordenación territorial tendrán carácter orientativo o contendrán determinaciones vinculantes sobre el territorio o para la planificación conforme a lo establecido en esta Ley Foral para cada uno de ellos. A estos efectos, las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación territorial se adscribirán a alguno de los siguientes tipos:

a) Determinaciones vinculantes sobre el territorio, en orden a la ratificación o la modificación del régimen jurídico directa e inmediatamente aplicable a los terrenos sobre los que incidan y que,

como determinaciones de ordenación territorial, prevalecerán sobre las previsiones contrarias del planeamiento local.

b) Determinaciones vinculantes para la planificación, que no tendrán aplicación directa e inmediata, pero obligan a atenerse a su contenido al elaborar, aprobar y modificar la planificación urbanística local, bien sea cuando se decida su elaboración, bien sea en el plazo previsto en la propia determinación.

c) Determinaciones orientativas, que constituirán criterios, directrices y guías de actuación de carácter no vinculante, informadores de las pautas que el Gobierno de Navarra considera adecuadas para la actuación territorial y urbanística de los poderes públicos.”

La LFOTU ha suprimido las NUC de entre los instrumentos de ordenación territorial, pero la disposición transitoria sexta de dicha Ley Foral mantiene la vigencia de las aprobadas definitivamente por Decreto Foral 80/1999, de 22 de marzo hasta la aprobación del correspondiente Plan de Ordenación Territorial que incluya el ámbito geográfico de aquéllas. En este Decreto Foral se contienen las NUC de la Comarca de Pamplona, en cuyo ámbito territorial se encuentra el Ayuntamiento de Berrioplano.

Se trata de normas que afectan directamente al suelo no clasificado y al no urbanizable y, según la clasificación del suelo antes existente, al urbanizable no programado. Al resto del suelo, como es el de nuestro caso, sólo afectan las NUC “según sus propias determinaciones” [norma E) de la normativa general].

En la norma particular 5.3 de las citadas NUC se establecen los criterios generales de actuación en las áreas residenciales, cuya localización y ordenación debe responder, entre otros, al objetivo de garantizar “la existencia de equipamientos públicos, fundamentalmente en materia de educación y sanidad, de forma que aparezcan cubiertos en sus niveles básicos tanto para la población del nuevo asentamiento, como, en su caso, para el conjunto de la población residente en el área”.

El borrador de Orden Foral por el que se declara la nulidad del acto presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al sector ... de Añézcar, imputa a este acto la

infracción de la norma comarcal citada pero no aporta una justificación suficiente de la supuesta vulneración pues, prácticamente, se limita a afirmar que “en el caso que nos ocupa, se ha considerado que la modificación ahora aprobada no justifica que vayan a ser atendidos los intereses reales de la población de la localidad” (fundamento de derecho segundo).

Es más expresiva la Orden Foral 290, de 8 de octubre de 2008, del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio por la que se acordó iniciar procedimiento de revisión de oficio.

Allí se dice, por un lado, que la memoria no atiende a los criterios que han de informar la redacción y aprobación de instrumentos que desarrollan las previsiones de crecimiento de poblaciones, recogidas en el apartado 5.5.3 de las NUC, argumento que no puede sustentar una declaración de nulidad porque dicho apartado establece “criterios básicos orientativos”, es decir, criterios que no despliegan un grado de vinculación suficiente para justificar una nulidad del acto de aprobación de la modificación del plan.

Por otra parte —dice la Orden Foral 290/2008— se vulnera el apartado 5.3 de las NUC porque, “según informe de la Secretaría General Técnica no parece lo más racional y adecuado establecer un núcleo de población de forma que, para acceder a servicios y equipamientos, deba cruzarse la carretera NA-240, toda vez que en esta situación la futura población que se asiente, difícilmente tendría garantizado un acceso razonable a los equipamientos públicos, por lo que la relación entre ordenación del territorio, población y equipamientos como objetivo a conseguir, tal y como señalan las NUC, quedaría incumplido”.

Esta observación de la Secretaría General Técnica ya estaba contenida, en términos más genéricos, en el informe del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 17 de mayo de 2006, que en su apartado 3.7 decía que “de acuerdo con el artículo 53 de la LF 35/2002 se deberán cumplir los módulos mínimos establecidos para espacios libres, dotacionales y de servicios”. El Ayuntamiento replicó con un informe de la arquitecta municipal, fechado en junio de 2006, cuyo apartado 4 dice lo siguiente:

“El documento de Aprobación Provisional cuantificará desglosadamente el cumplimiento de las cesiones relativas a Sistema General de Espacios libres, 1.500 m², y a Sistema Local de Espacios Libres, 6.804 m², ya incluidos en los 12.792,50 m² previstos como cesiones de espacios libres públicos en el documento de Aprobación Inicial. Para el documento de Aprobación Provisional se han ampliado las zonas verdes computables hasta 14.479 m².

La propuesta inicial, grafiaba 112 plazas en espacio público que justifica de manera suficiente la reserva mínima exigida por el artículo 53.5.b, establecida en 1 PLAZA POR VIVIENDA en espacio público. En cualquier caso, este número se ha incrementado en el documento de Aprobación Provisional a 138, de las cuales 9, más del 6%, se reservará a personas con movilidad reducida. Esto queda recogido en los planos de ordenación de la propuesta. (O-2).

La propuesta inicial grafiaba una reserva de dotacional, Dotacional 1, de 368 m² en el límite norte de la ordenación que podría destinarse a Cesión para Banco Foral del Suelo. El artículo 53.7 de la LFotu 35/2.002, establece lo siguiente: (...). La propuesta plantea la edificación de 1.800 m² destinados a uso residencial de vivienda protegida. Por lo tanto para dar cumplimiento al artículo 53.7, la reserva para Banco Foral del Suelo habrá de ser superior a 180 m², no a 972 m².

El documento de Aprobación Provisional grafiaba una reserva de Suelo destinada a Cesión para Banco Foral de 778,37 m², situada en el mismo emplazamiento que el Dotacional 1.

La reserva para dotacional se mantiene en el emplazamiento original del Dotacional 2, si bien se amplía y redefine englobando 3.022 m².”

Si nos atenemos a lo que se dice en la Orden Foral por la que se inició el procedimiento de revisión de oficio, que se apoya en un informe de la Secretaría General Técnica, el reproche que realmente se realiza no es de legalidad, sino de oportunidad porque, según dice, “no parece lo más racional y adecuado establecer un núcleo de población de forma que, para acceder a servicios y equipamientos, deba cruzarse la carretera NA-240”. Por tanto, no es que falten los servicios, sino que el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio no considera razonable que deba cruzarse una carretera. Sea o no correcta la apreciación del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, cuestión sobre la que no nos corresponde opinar, resulta indudable que nos encontramos ante una

apreciación de oportunidad o conveniencia que no puede servir de fundamento a la pretendida revisión de oficio.

Con ello, desechado el primer motivo de nulidad señalado en la propuesta, podemos pasar al segundo, consistente en la falta de adecuación de la modificación aprobada a los informes del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones en cuanto al enlace con la carretera.

En este punto existe una discrepancia entre el Ayuntamiento y la Administración Foral en relación con los accesos al nuevo sector desde la carretera N-240. El problema de la colisión entre las políticas sectoriales y la ordenación urbanística se ha planteado principalmente en conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Al respecto, la exclusividad de la competencia de ordenación del territorio de la Comunidad Foral no impide que existan otras atribuciones no autonómicas que incidan en la ordenación territorial. “Dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial” (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30). En el mismo sentido, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 25 de febrero de 2000 (recurso de casación número 4213/1994)

Esta concurrencia competencial es fuente de conflictividad jurídica y no es fácil establecer criterios materiales u objetivos para deslindar los respectivos ámbitos. Por ello los tribunales han acentuado la necesidad de cooperación entre las distintas esferas de poder y en el establecimiento de mecanismos procedimentales que coordinen los diferentes intereses en juego. “La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio,

de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial” [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1º B); 36/1994, fundamento jurídico 3º].

El respeto de los procedimientos de coordinación alcanza, en estos casos, una dimensión cuasi sustantiva. Así se deduce de algunas sentencias del Tribunal Supremo que sustentan el fallo principalmente en el hecho de que se hayan respetado los trámites procedimentales mediante los cuales se incorporan al expediente, en fase de audiencia, los criterios e intereses de otras instancias de gobierno. Aunque no se trata de casos idénticos al que aquí nos ocupa, podemos traer a colación algunas sentencias en las que el argumento formal de la participación en el proceso decisorio es determinante del fallo.

En tal sentido podemos citar la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 16 de julio de 2002 (recurso de casación número 5896/1998), que se pronunció sobre una hipotética infracción del principio de autonomía local en el Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote (PIOT), por contener determinaciones urbanísticas propias de los Planes Municipales. El TS admitió que el PIOT tenía capacidad para establecer dichas determinaciones, pero su fallo desestimatorio de la pretensión ejercida estuvo inspirado en la participación de los Ayuntamientos en la elaboración de los criterios del PIOT: “Es preciso no perder de vista que la aprobación del PIOT de Lanzarote comportó (salvo las modificaciones introducidas por el Gobierno Canario) un acuerdo máximo de los diversos alcaldes de los municipios de la Isla, representantes del sentir municipal, quienes por razones de coordinación y eficacia y en aras de los intereses de la Isla globalmente considerada han superado un planteamiento que contemplara aisladamente y sin esa visión global las potestades estrictamente locales. Sólo desde una perspectiva que analice todos estos extremos puede darse respuesta a la problemática planteada. Desde esa perspectiva global isleña esta Sala entiende que no concurre la vulneración

de la Autonomía Local alegada”. La misma idea se repite en la sentencia, de la misma Sala, de 20 febrero 2003 (recurso de casación número 7775/1999). Y en argumentación del mismo tenor se apoya también la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 6 de mayo de 2002, dictada en recurso de casación número 4033/1998.

Los principios informadores de estas sentencias son importantes para nosotros porque confieren singular relieve al hecho de que, tal como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones no emitió su informe inicial hasta después de transcurrido el plazo perentorio establecido. A pesar de todo, la arquitecta del Ayuntamiento hizo constar en su informe anexo a la aprobación provisional que a la vista del informe de Obras Públicas —que todavía no había sido formalmente evacuado— “se establecerán las obras necesarias para la ejecución o mejora del acceso desde la rotonda, ya existente, de la N-240. El ámbito al que afecten estas obras se incluirá dentro del Proyecto de Urbanización del ... como obras exteriores al Sector. La N-240, es un sistema general viario, considerándose fuera de lugar su inclusión en el sector a efectos de cálculo de Aprovechamientos”.

Cuando, posteriormente, se remitió al Gobierno de Navarra el expediente provisionalmente aprobado por el Ayuntamiento (día 5 de enero de 2007), comenzó el cómputo del plazo de dos meses para adopción de la resolución definitiva por el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio. Como sabemos, el acuerdo denegatorio de la aprobación definitiva se dictó el 18 de abril de 2007, después de haber transcurrido el plazo legal de dos meses y haberse producido la aprobación por silencio administrativo. El Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones remitió su informe el día 14 de junio de 2007 y, tal como dijimos en los antecedentes (antecedente noveno), en él se afirmaba que en el informe de 28 de julio de 2006 se había establecido como solución óptima para el acceso a la nueva zona residencial la construcción de un enlace a distinto nivel y que en los planos remitidos se observa que la intersección se ha resuelto mediante una glorieta cerrada a nivel.

En el borrador de Orden Foral por la que se resuelve el expediente de revisión de oficio se dice que los informes del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones no consideran adecuada la ordenación propuesta, “exigiendo la revisión de un enlace a distinto nivel, todo ello por motivos de seguridad vial, de acuerdo con el tráfico que ha de soportar el Sector ...”. La afirmación entrecomillada no es exacta, puesto que el informe de 28 de julio de 2006 no exigía un enlace a distinto nivel, sino que “debe diseñarse un acceso único” y que “no obstante, se considera como solución adecuada la construcción de un paso a distinto nivel”.

Este informe se emitió, como ya sabemos, después de que se acordase por el Pleno la aprobación provisional, por lo que puede calificarse como razonable la actitud del Ayuntamiento que, al adoptar dicho acuerdo hizo la salvedad de que “a la vista del informe de Obras Públicas se establecerán las obras necesarias para la ejecución o mejora del acceso desde la rotonda, ya existente, de la N-240”. El siguiente informe del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones se produce, también extemporáneamente, el día 14 de junio de 2007 y es aquí donde se afirma que no se considera adecuada la ordenación propuesta.

En estas condiciones no parece necesario entrar en el debate de si la concreción del acceso debe estar contenida en la modificación del Plan General Municipal, como entiende el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio o si, como propone el Ayuntamiento, puede ser diseñada en el Proyecto de Urbanización, puesto que de todo lo expuesto se deduce que no concurren los requisitos necesarios para anular el acto presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al sector ... de Añézcar, máxime si se tienen en cuenta las facultades de control que, en todo caso, ostenta la Administración Foral de acuerdo con los artículos 46, en relación con los artículos 63 y siguientes, de la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra.

En definitiva, no pretendemos negar ni limitar en este dictamen la potestad de control que corresponde a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra sobre el contenido de los Planes Generales Municipales,

control que tiene como finalidad verificar la adecuación del plan al ordenamiento jurídico y su compatibilidad con los intereses generales, por los que la Administración Foral debe velar en cumplimiento de los deberes que le impone la titularidad de sus competencias. En el desarrollo de dicho control cabe realizar, incluso, juicios de oportunidad, como ha declarado el Tribunal Supremo: “partiendo de la base de que «en la relación entre el interés y el interés supralocal es claramente predominante este último» —sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre— queda perfectamente justificado que, en el aspecto temporal, la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal y que, en el aspecto sustantivo, aquélla haya de contemplar el plan no sólo en sus aspectos reglados sino también en los discrecionales que por su conexión con intereses supralocales hayan de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores” [STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 20 de noviembre de 2007, en recurso de casación número 9184/2003].

Pero ello no habilita a la Comunidad Foral para ejercer sus competencias mediante un medio de revisión extraordinario al que sólo se puede acudir para hacer valer una infracción del ordenamiento jurídico. Se requiere, en casos como el presente, que exista contradicción frontal entre las determinaciones contenidas en la modificación —ya aprobada— del plan y el ordenamiento jurídico (en el que deben entenderse comprendidos los instrumentos de planeamiento de superior rango), circunstancia que, como hemos razonado, no concurre en el presente supuesto. .

Como dijo el Tribunal Supremo en la STS de 14 de diciembre de 1984, pronunciándose sobre la legalidad de un Plan Parcial, “debe prevalecer el criterio general de administrar con parsimonia y moderación la teoría de las nulidades de los actos administrativos, según una reiterada jurisprudencia, máxime cuando en estos supuestos la ausencia de alguna determinación calificadora, no implica en todo caso que la misma venga a desembocar en una solución arbitraria o ilegal, puesto que ello dependerá de las soluciones que se adopten más adelante, y que en su caso podrán ser recurridas y estimadas, de ofrecer puntos vulnerables”.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, del acto presunto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal de Berrioplano, referente al sector ... de Añézcar.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.