

Expediente: 29/2009

Objeto: Revisión de oficio de las cláusulas contenidas en el Estudio de Detalle del sector ..., polígono ... de las Normas Subsidiarias de Caparroso.

Dictamen: 30/2009, de 29 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 29 de junio de 2009,

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 Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo 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 16 de junio de 2009, 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 las cláusulas contenidas en el Estudio de Detalle del sector ..., polígono ..., de las Normas Subsidiarias de Caparroso.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Caparroso se acompañan las instancias presentadas por don ... y por don ... solicitando la declaración de nulidad de las cláusulas, la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 24 de febrero de 2009, sobre la necesidad de admitir a trámite esta última solicitud de revisión, el acuerdo del Pleno de la Corporación de 18 de marzo de 2009 de iniciación del procedimiento de

revisión de oficio, la propuesta de resolución para la declaración de la nulidad, acordada por el Pleno del Ayuntamiento de fecha 11 de mayo de 2009, así como el expediente correspondiente.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación finalmente remitida 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, la parcela ... debía excluirse del suelo urbano consolidado de la unidad ..., reduciendo a uno el número de viviendas edificables y debía incorporarse al ámbito del sector ..., polígono Asimismo, debía incluirse como exigencia dentro del régimen de la unidad consolidada ... 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.- Mediante escritos presentados ante el Ayuntamiento de Caparroso por don ... y don ..., se instó la declaración de nulidad de pleno derecho de la cláusula contenida en el Estudio de Detalle mencionado, de condicionamiento de la licencia de obras.

Tercero.- Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Caparroso de 1 de agosto de 2008, las solicitudes anteriores fueron inadmitidas por no señalarse los motivos concretos de nulidad.

Cuarto.- Por Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 24 de febrero de 2009, dictada en el expediente del recurso de alzada número

08-6514, interpuesto por don ..., se anuló el acuerdo municipal de 1 de agosto de 2008, de inadmisión a trámite de la anterior solicitud de revisión de oficio.

A juicio del Tribunal Administrativo, el motivo de la nulidad no puede ser otro que el previsto en el número 2 del artículo 62 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), al referirse la revisión no a un acto administrativo, sino a una disposición general.

Además, añade el Tribunal, analizando el fondo del asunto –y aun cuando la cuestión no sea objeto de la solicitud de revisión de oficio- que el Estudio de Detalle no puede cambiar la categorización de suelo de una parcela, pasándola de suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado; y, que tampoco puede someter a terrenos de suelo urbano consolidado a la condición de que previamente se reparcele y se contrate la urbanización de una unidad de ejecución del suelo urbano no consolidado.

En consecuencia con lo anterior, “y sin perjuicio de que ante el Consejo de Navarra pudiesen aducirse, en su caso, otros argumentos y hechos no esgrimidos en esta vía de alzada”, se estima el recurso, con la consiguiente anulación del acuerdo municipal de 1 de agosto de 2008, de inadmisión a trámite de la revisión de oficio.

Quinto.- Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Caparroso de 18 de marzo de 2009, a la vista de la anterior Resolución del Tribunal Administrativo, se entiende que “de la documentación obrante en el expediente administrativo se aprecia la concurrencia de motivos de nulidad de pleno derecho del detalle (*sic*) del sector ... del polígono ..., promovido por D. ..., en concreto del motivo establecido en el artículo 62.2 de la LRJAPAC, dado que el estudio de detalle es 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). En el presente expediente, la cláusula b) del estudio de detalle es contraria a derecho, dado que se prohíbe someter las licencias, como acto reglado, a un suceso futuro e incierto y la cláusula a) es también contraria a derecho, dado que las determinaciones del Estudio de Detalle exceden de las que son objeto de un estudio de detalle, que se encuentran reguladas en el artículo 62 de la LFOTU y contraviene lo dispuesto en el artículo 49.2 a) de la misma Ley Foral”.

Por ello, se inicia el procedimiento administrativo de revisión de oficio referido a las “cláusulas contenidas en el estudio de detalle”, se suspenden, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104 de la LRJ-PAC, los efectos del Estudio de Detalle y se traslada el acuerdo a don ... y a los demás interesados, concediéndoles audiencia por plazo de quince días hábiles.

Sexto.- Con fecha de 4 de mayo de 2009, la Secretaria del Ayuntamiento de Caparroso certificó que había transcurrido el plazo concedido para la formulación de alegaciones por los interesados, “sin que se hayan presentado”.

Séptimo.- El Pleno del Ayuntamiento de Caparroso, en sesión celebrada el día 11 de mayo de 2009, adoptó el acuerdo de aprobar la propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio, proponiéndose la declaración de nulidad de las cláusulas del Estudio de Detalle del sector ... del polígono ..., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.2 de la LRJ-PAC, al concurrir el supuesto de nulidad del artículo 62.2 de la misma, por cuanto que la “cláusula b) del estudio de detalle es contraria a derecho, dado que se prohíbe someter las licencias, como acto reglado, a un suceso futuro e incierto y la cláusula a) es también contraria a derecho, dado que las determinaciones del Estudio de Detalle exceden de las que son objeto de un estudio de detalle, que se encuentran reguladas en el artículo 62 de la LFOTU y contraviene lo dispuesto en el artículo 49.2 a) de la misma Ley Foral”.

Se acordó, asimismo, solicitar del Consejo de Navarra “la emisión de dictamen al respecto”, “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 los interesados.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1^a. 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 las cláusulas contenidas en el Estudio de Detalle del sector ..., polígono ..., de las Normas Subsidiarias de Caparroso, definitivamente aprobado por acuerdo municipal de 25 de octubre de 2005. La entidad local justifica la procedencia de la revisión en el artículo 102.2 de la LRJ-PAC.

Se trata, por tanto, de la revisión de oficio de unas determinaciones de ordenación contenidas en ese Estudio de Detalle, o lo que es lo mismo ante la revisión de unas disposiciones 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

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.

El procedimiento se ha iniciado por acuerdo municipal de 18 de marzo de 2009, tras una primera inadmisión de las solicitudes de iniciación del procedimiento formuladas por dos interesados y después de que el Tribunal Administrativo de Navarra estimara el recurso de alzada interpuesto por uno de ellos.

Se ha otorgado, además, audiencia, tanto a los solicitantes iniciales de la revisión, como a otros interesados, 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”.

Hemos de precisar, además, que lo que se somete a dictamen de este Consejo es la posible nulidad de dos cláusulas del Estudio de Detalle definitivamente aprobado con fecha de 25 de octubre de 2005, razón por la cual a tales determinaciones 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 de las cláusulas del Estudio de Detalle aprobado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.2 LRJ-PAC, al concurrir el supuesto de nulidad del artículo 62.2 de la misma, por cuanto que la “cláusula b) del estudio de detalle es contraria a derecho, dado que se prohíbe someter las licencias, como acto reglado, a un suceso futuro e incierto y la cláusula a) es también contraria a derecho, dado que las determinaciones del Estudio de Detalle exceden de las que son objeto de un estudio de detalle, que se encuentran reguladas en el artículo 62 de la LFOTU y contraviene lo dispuesto en el artículo 49.2 a) de la misma Ley Foral”.

Este Consejo, ya se manifestó, en su dictamen de 27 de octubre de 2008, con relación a la procedencia de la revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, de la aprobación definitiva, por silencio administrativo, de la modificación del Estudio de Detalle del sector ..., polígono ... de Caparroso, por cuanto que en las misma se incluían determinaciones que excedían de las que constituían el objeto de los estudios de detalle.

En el caso presente, nos encontramos ante unas determinaciones del Estudio de Detalle, en su redacción anterior a la referida modificación, que habrá que ver si incurren en idéntico o similar supuesto. Tales determinaciones [cláusulas a) y b) del Estudio de Detalle] son las que imponen la exclusión de la parcela ... del suelo incluido en la Unidad ... de suelo urbano consolidado, reduciendo a uno el número de viviendas

edificables e incorporando el suelo de esa parcela al ámbito de la unidad de ejecución; y, las que incluyen, para la Unidad ..., la exigencia de que no podrá concederse licencia de edificación sin que previamente se hayan aprobado definitivamente los proyectos de reparcelación y urbanización de la unidad de ejecución y se haya contratado la obra de urbanización.

Como en aquel caso, 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 Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, 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 lo apuntado por el Tribunal Administrativo de Navarra en su Resolución de 24 de febrero de 2009, y tal y como se recoge en los acuerdos municipales de 18 de marzo y 11 de mayo de 2009, podemos afirmar que el Estudio de Detalle [cláusula a)] cambia la categorización de suelo de una parcela, la 644, pasándola de suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado. Asimismo [cláusula b)], condiciona las licencias de edificación del suelo urbano consolidado de la unidad ... a la previa reparcelación y urbanización de una unidad de ejecución del suelo urbano no consolidado.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 62.1 de la LFOTU, las determinaciones de los estudios de detalle 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, 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.

Obviamente, tampoco pueden establecer o modificar las determinaciones de ordenación estructurante, que deben venir establecidas por el Plan General Municipal (artículo 55.2 de la LFOTU).

Pues bien, las determinaciones establecidas en la cláusula a) el documento, se corresponden con las que conforme a lo dispuesto por el artículo 49.2.a) de la LFOTU son de carácter estructurante, no pudiendo ser introducidas por un simple estudio de detalle, cuyo objeto, limitado, alcanza únicamente a algunas determinaciones de carácter pormenorizado.

Por lo que respecta a las determinaciones de la cláusula b) del estudio de Detalle, ha de señalarse que entre las posibles determinaciones de un estudio de detalle, no se encuentra una previsión como la contenida en esa cláusula. Y, a ello ha de añadirse, como señala el Tribunal Administrativo en su Resolución de 24 de febrero de 2009, que a través de esa cláusula se trata de someter a terrenos de suelo urbano consolidado a una nueva condición para el otorgamiento de licencias de edificación, consistente en que previamente se reparcele y se contrate la obra de urbanización de una unidad de ejecución de suelo urbano no consolidado. De este modo, el derecho a la materialización del aprovechamiento urbanístico previsto, para los propietarios del suelo urbano consolidado, en el artículo 97.2 de la LFOTU queda sometido a una previa reparcelación y urbanización no

previstas legalmente, ya que conforme al precepto citado, esa materialización es directa o, a lo sumo, previa normalización de fincas.

Tampoco el artículo 98.1 de la misma Ley Foral exige entre los deberes de los propietarios del suelo urbano consolidado, ninguna previa reparcelación, sino, simplemente, que se complete la urbanización hasta que adquieran la condición de solares.

Podemos afirmar, consecuentemente, que ambas cláusulas del Estudio de Detalle aprobado resultan contrarias a lo dispuesto por el artículo 62 de la vigente LFOTU. Ello hace que nos encontremos ante el supuesto de nulidad absoluta contemplado por el artículo 62.2 de la LRJ-PAC.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que procede la revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, de las cláusulas a) y b) contenidas en el Estudio de Detalle del sector ..., polígono ..., de las Normas Subsidiarias de Caparroso, a las que se refiere el presente dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.