

<p>Expediente: 19/2012 Objeto: Revisión de oficio de la aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia. Dictamen: 34/2012, de 24 de septiembre</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de septiembre de 2012,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta, y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 16 de julio de 2012, traslada, de conformidad con lo dispuesto en 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 emisión de dictamen preceptivo de este Consejo, formulada por el Pleno del Ayuntamiento de Baztan, en relación con la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Baztan, que incluye la propuesta de acuerdo de revisión por motivo de nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia.

El 20 de julio de 2012 el Presidente del Consejo de Navarra solicitó del Ayuntamiento de Baztan la remisión de diversa documentación al objeto de completar el expediente administrativo, documentación que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 13 de agosto de 2012.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida resultan los siguientes hechos relevantes para la resolución de la cuestión planteada:

Primero.- Mediante Orden Foral 162/2010, de 13 de septiembre, de la Consejera de Vivienda y Ordenación del Territorio, se aprobó definitivamente el expediente de modificación del Plan Municipal de Baztan en el paraje “Palacio de Aroztegia” de Lekaroz, promovido por la mercantil... La citada Orden Foral, haciendo suyas las consideraciones contenidas en el informe del Director del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 4 de septiembre de 2010, sometió la aprobación a las siguientes determinaciones:

- Las contenidas en la Declaración de Incidencia Ambiental formulada por Resolución 368/2010, de 17 de febrero, del Director General de Medio Ambiente y Agua, que se consideran vinculantes para los instrumentos de desarrollo y ejecución del planeamiento.
- La obligación de que el Plan Parcial y el Proyecto de Urbanización definan y costeen las conexiones peatonales con los cascos urbanos de Lekaroz y Elizondo, resolviendo en este último caso el cruce con la futura variante de acuerdo con las prescripciones que al efecto realice la Dirección General de Obras Públicas.

Para garantizar el correcto cumplimiento de tales determinaciones y exigencias, la Orden Foral aprobatoria de la modificación del planeamiento estableció la necesidad de que tanto el Plan Parcial como el Proyecto de Urbanización fuesen informados por las Direcciones Generales de Medio Ambiente y Agua y de Obras Públicas del Gobierno de Navarra.

Segundo.- El expediente de modificación del Plan Municipal se tramitó conjuntamente con un documento denominado “Propuesta de Compromisos

entre el Ayuntamiento de Baztan y... para regular las condiciones de las actuaciones de transformación urbanística del ámbito del Palacio de Aroztegia en Lekaroz”. En dicho documento se contenían los elementos esenciales que tenía que recoger el expediente de modificación del planeamiento, así como otra serie de compromisos y obligaciones de ambas partes referentes a su desarrollo y ejecución.

Tal y como se deriva de la memoria del expediente de modificación del planeamiento y de los informes del Servicio de Ordenación del Territorio, su objeto era regular, mediante las determinaciones urbanísticas y territoriales legalmente establecidas, la implantación de un campo de golf, un hotel centro termal y usos residenciales complementarios en la localidad de Lekaroz, en el ámbito del Palacio de Aroztegia. Para ello se planteaba la modificación del régimen del suelo pasando de suelo no urbanizable a urbanizable sectorizado, estableciendo diferentes usos globales (residencial, terciario, deportivo y dotacional) y señalando, entre otras, las siguientes determinaciones estructurantes:

- ámbito de actuación: 397.062,00 m²
- aprovechamiento máximo: 49.632,75 UA
- aprovechamiento tipo: 0,1250 UA/m²

El expediente de modificación del planeamiento estableció que “para el desarrollo del Área de Reparto se tramitará un Plan Parcial que contendrá las determinaciones establecidas en el artículo 60 de la LFOTU 35/2002 y la documentación especificada en la Sección 2ª del Capítulo II del Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la LFOTU 10/94”.

Tercero.- Mediante instancia presentada en el Ayuntamiento de Baztan el 30 de agosto de 2011, don ..., en nombre y representación de la mercantil..., presenta documento de Plan Parcial en desarrollo y ejecución de la modificación del Plan Municipal de Baztan en el ámbito del Palacio de Aroztegia en Lekaroz, para su tramitación conforme a lo dispuesto en el

artículo 74 y concordantes de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en lo sucesivo LFOTU).

Cuarto.- El 22 de septiembre de 2011, la mercantil... dirige sendos escritos a la Dirección General de Medio Ambiente y Agua y a la Dirección General de Obras Públicas en los que, tras reseñar que por Orden Foral 162/2010, de 13 de septiembre, se aprobó definitivamente el expediente de modificación del Plan Municipal de Baztan en el paraje denominado Palacio de Aroztegia con la exigencia de que el Plan Parcial que lo desarrollase fuera informado por ambas Direcciones Generales, solicitaba la emisión de tales informes ante la inactividad del Ayuntamiento de Baztan.

Quinto.- El 9 de noviembre de 2011, don ... presenta en el Servicio del Boletín Oficial de Navarra del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, escrito en el que, al amparo del artículo 74.1.a) de la LFOTU (en la redacción dada por la Ley Foral 6/2009, de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda), solicita la publicación del acuerdo de aprobación inicial del Plan Parcial del ámbito Palacio de Aroztegia y su sometimiento a información pública por plazo de un mes, al haber transcurrido el plazo legal sin que el Ayuntamiento de Baztan se hubiera pronunciado sobre su contenido. Tal anuncio de aprobación inicial fue publicado en el Boletín Oficial de Navarra número 229, de 18 de noviembre de 2011, así como en los diarios editados en Navarra.

Sexto.- Con fecha 19 de diciembre de 2011, el Servicio de Calidad Ambiental del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, emite informe favorable al Plan Parcial en cuanto al cumplimiento de las condiciones de la Declaración de Incidencia Ambiental favorable otorgada mediante Resolución 368/2010, de 17 de febrero, del Director General de Medio Ambiente y Agua, estableciendo una serie de precisiones y precauciones que se deberán tener en consideración durante la ejecución de las obras.

Por su parte, la Dirección General de Obras Públicas emite su informe el 7 de febrero de 2012. Dicho informe incorpora las consideraciones del Servicio de Conservación y del Servicio de Estudios y Proyectos. El Servicio

de Conservación indica que no considera ninguna determinación adicional a las señaladas en su informe al expediente de modificación del Plan Municipal y reitera la necesidad de que, previa a su ejecución, deberá presentarse proyecto de acceso a la estación de servicio que se pretende implantar en la Variante de Elizondo. El Servicio de Estudios y Proyectos señala que deben cumplirse las determinaciones indicadas en su informe a la modificación del Plan Municipal (2009/551082) y añade que el estudio de tráfico deberá tener en consideración la gasolinera prevista y que el diseño de la pata de acceso desde la glorieta será único y equidistante a las dos patas de la variante tal y como se ha previsto en el proyecto de gasolinera anexa y concluye indicando que “la aprobación del Plan Parcial del Sector Palacio de Aroztegia por este servicio está supeditada al cumplimiento de las determinaciones anteriormente indicadas, a las del informe del expediente 2009/551082 que no contradigan las ahora reflejadas y a las establecidas por el Servicio de Conservación”.

Séptimo.- El 13 de febrero de 2012, mediante burofax, se comunica a la mercantil promotora del Plan Parcial la Resolución 22/2012, de 10 de febrero, de la Alcaldesa Presidenta del Ayuntamiento de Baztan, en la que, para la aprobación definitiva del Plan Parcial y a la vista del informe elaborado por la arquitecta municipal que se adjunta, se requiere la subsanación de las cuestiones planteadas en el citado informe, con la advertencia de que si no se atiende tal requerimiento en el plazo de tres meses el Ayuntamiento tendrá la solicitud por caducada, añadiendo que este requerimiento se efectúa “sin menoscabo de otros incumplimientos que se hayan podido producir en este expediente y, sin por tanto, prejuzgar ni validar sus posibles efectos”.

El informe de la arquitecta municipal de 9 de febrero de 2012 contenía las consideraciones siguientes:

- El Plan Parcial amplía el ámbito de actuación de los 397.062,00 m² iniciales a los 401.592,91 m². Básicamente, aunque existen variaciones de superficies debidas a la concreción de la conexión con la variante y a la definición de los caminos públicos, el aumento de superficie se debe a la inclusión de las parcelas 176 del polígono 13 y 335 del polígono 15, lo que

supone la clasificación de nuevo suelo urbanizable con un incremento del aprovechamiento máximo de 566,36 UA.

- El artículo 19 de la normativa urbanística de la modificación establecía la programación precisando que el Plan Parcial debía presentarse en el plazo máximo de cuatro meses a contar desde la publicación de la aprobación definitiva de la modificación, plazo que ha sido incumplido.

- El Plan Parcial debía ser informado por el Servicio de Calidad Ambiental para analizar las medidas adoptadas para mejorar la integración ambiental y por la Dirección General de Obras Públicas en cuanto a la concreción de la conexión con la Variante Irurita-Elizondo.

Con base en tales consideraciones, el informe concluía señalando que debía presentarse Plan Parcial que se adecuase a las determinaciones estructurantes de la modificación del Plan Municipal o tramitar una modificación del planeamiento vigente para redefinir las determinaciones estructurantes que modifica el Plan Parcial presentado.

Octavo.- El 2 de marzo de 2012, la mercantil..., presenta escrito ante el Ayuntamiento de Baztan en contestación a la Resolución 22/2012 de su Alcaldía, en el que manifiesta las siguientes consideraciones:

- Que efectivamente existía un error material en la delimitación del ámbito y, para su corrección, se excluyen las parcelas 176 del polígono 13 y 335 del polígono 15, de los apartados 6.3, 9 y 11.4, así como de la totalidad de los planos del Plan Parcial.

- Que en la normativa urbanística de la modificación del Plan Municipal de Baztan, publicada en el Boletín Oficial de Navarra de 21 de febrero de 2011, no aparece como determinación normativa la referente al plazo de presentación del Plan Parcial; que la presentación tardía no impediría la obligación de su tramitación y que, en cualquier caso, el plazo sería una determinación pormenorizada que puede ser modificada por el Plan Parcial.

- Que ya se han emitido en sentido favorable los informes del Servicio de Calidad Ambiental y de la Dirección General de Obras Públicas (informes que adjunta a su escrito).

Efectuadas tales consideraciones, entendiendo que no existían más objeciones ni requerimientos de subsanación, considerando debidamente cumplimentado el contenido de la Resolución 22/2012, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Baztan y habiendo transcurrido el plazo de información pública sin alegaciones, la mercantil..., termina solicitando del Ayuntamiento de Baztan la aprobación definitiva del Plan Parcial y su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Noveno.- El 12 de marzo de 2012, la mercantil... presenta nuevo escrito en el Ayuntamiento de Baztán en el que expone que habiendo cumplimentado el requerimiento de subsanación formulado por el Ayuntamiento mediante documentación remitida el 2 de marzo de 2012 y habiendo transcurrido el plazo máximo de dos meses desde la finalización del periodo de información pública, procede, conforme con lo dispuesto en el artículo 74.1.c) de la LFOTU, tener por aprobado definitivamente el Plan Parcial y, en consecuencia, solicita se efectúe la publicación de la aprobación definitiva o se expida certificado acreditativo de la no adopción de acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia, conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, LRJ-PAC).

Décimo.- El 15 de marzo de 2012 don ... presenta escrito en el Servicio del Boletín Oficial de Navarra solicitando la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia por el transcurso del plazo sin que hubiera recaído resolución expresa sobre la aprobación definitiva, publicación que tiene lugar en el Boletín Oficial de Navarra, número 64, de 2 de abril de 2012, conforme al texto del anuncio por ella redactado.

Undécimo.- El 16 de abril de 2012 se emite informe de letrado a instancia del Ayuntamiento de Baztan en el que se analiza la validez jurídica

de la aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia. En el citado informe se sostiene que, a pesar de la apariencia formal de la subsanación que se recoge en la documentación presentada por el promotor el 2 de marzo de 2012, ninguno de los extremos indicados es correcto. Entiende que la voluntad municipal del requerimiento efectuado por la Alcaldía adjuntando el informe de la arquitecta municipal no era tanto un plazo de subsanación sino un requerimiento de presentación de un nuevo Plan Parcial o de una previa modificación estructurante del Plan Municipal, “la intención municipal era la de proceder, ante la nueva presentación, a analizar en todo su detalle la propuesta definitiva (fuese modificación del plan municipal o fuese un modificado plan parcial), incluidos los informes del Gobierno de Navarra que no estaban incorporados, por lo que también se justificaba habilitar un nuevo plazo de dos meses”. El informe jurídico añade que el problema básico que afectaba a la documentación del Plan Parcial presentado por la promotora “era la inclusión en la misma de parcelas que en el Área de Reparto del ámbito no existían. Sin embargo, aunque en la nueva documentación entregada con fecha 2 de agosto se corrige la incorporación de dos parcelas, queda como incorporada una parcela que se corresponde con un camino público que en origen no formaba parte del ámbito del Área. Además, una de las parcelas que desaparecen de la nueva documentación, la 335, en la forma en la que se nos presenta hace inviable la construcción de la trama viaria propuesta...” Por último, el informe del letrado considera que a lo anteriormente expuesto hay que añadir “el incumplimiento de las exigencias derivadas del Servicio de Estudios y Proyectos de la Dirección General de Obras Públicas, de 7 de febrero de 2012.”

En conclusión, el letrado informante considera que “la aprobación definitiva del Plan Parcial es nula de pleno derecho por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente exigible y por ser contraria a la normativa legal de aplicación, en concreto, tanto por clasificar suelos nuevos siendo ésta una determinación estructurante como por no atender las determinaciones establecidas en el informe preceptivo y vinculante de la Dirección General de Obras Públicas. Cabe, por tanto, incoar un procedimiento de revisión de esta disposición administrativa al amparo del

artículo 102.2 de la Ley 30/1992, del Procedimiento Administrativo Común, si se quiere expulsar esta norma del ordenamiento jurídico y reiniciar así el procedimiento de aprobación definitiva de este plan parcial desde el momento de la publicación en el BON de su aprobación inicial”.

Duodécimo.- El Ayuntamiento de Baztan en sesión plenaria extraordinaria y urgente celebrada el 19 de abril de 2012, a la vista del informe jurídico, acordó iniciar de oficio la apertura de expediente con objeto de declarar, si procede, la nulidad del acto administrativo mencionado, dando traslado del expediente de revisión a la mercantil promotora para que formule alegaciones y dispuso, conforme al 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”.

Decimotercero.- Con fecha 29 de mayo de 2012, la mercantil..., presenta ante el Ayuntamiento de Baztan un extenso escrito de alegaciones al que se acompañan treinta documentos anexos, en el que se termina solicitando la emisión de dictamen contrario a la revisión de oficio de la aprobación definitiva del Plan Parcial del Palacio de Aroztegia.

Dada la extensión del escrito de alegaciones, resumiremos sucintamente sus principales argumentos:

a) Cumplimiento del procedimiento legalmente establecido para la aprobación del Plan Parcial ante la inactividad municipal.

Se argumenta que al tratarse de un Plan Parcial de iniciativa particular, el Ayuntamiento disponía de dos meses para acordar o denegar la aprobación inicial. Transcurrido dicho plazo se debía entender aprobado inicialmente y el Ayuntamiento debía proceder a remitir al Boletín Oficial de Navarra y a los diarios editados en Navarra el anuncio de su aprobación inicial a los efectos de apertura del trámite de información pública, si tal anuncio no era remitido por el Ayuntamiento en el plazo de un mes desde la aprobación inicial, el promotor podía efectuarlo directamente tal y como así sucedió. Añade que en cumplimiento de las exigencias derivadas de la aprobación definitiva del expediente del Plan Municipal, ante la pasividad del

Ayuntamiento de Baztan, remitió el Plan Parcial a informe de la Dirección General de Obras Públicas y a la Dirección General de Medio Ambiente y Agua, quienes emitieron informes -que entiende- favorables con fecha de 7 de febrero de 2012 y de 19 de diciembre de 2011, respectivamente. Habiendo transcurrido el plazo de información pública sin que se presentaran alegaciones, la mercantil promotora estima que el Ayuntamiento disponía de un plazo de dos meses para pronunciarse sobre la aprobación definitiva, plazo que finalizaba el 20 de febrero de 2012. Antes de la finalización del plazo, el 13 de febrero de 2012, recibe mediante burofax Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Baztan en la que, para la aprobación definitiva del Plan Parcial se requiere la subsanación, en el plazo de tres meses, de la documentación del Plan Parcial en los términos apuntados en el informe de la arquitecta municipal, requerimiento que es cumplimentado mediante escrito presentado el 2 de marzo de 2012, al que acompaña cuatro ejemplares del Plan Parcial con las correcciones que se consideraron precisas a la vista del informe municipal. Mediante escrito presentado el 12 de marzo de 2012, entendiéndose transcurrido el plazo máximo previsto para la aprobación definitiva sin haberse dictado resolución expresa y ante la reiterada pasividad municipal, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 74.1.c) de la LFOTU, remitió al Boletín Oficial de Navarra el anuncio de aprobación definitiva. En definitiva, entiende que se ha cumplido escrupulosamente el procedimiento de aprobación de los Planes Parciales que establece el artículo 74 de la LFOTU, para los supuestos de inactividad administrativa municipal.

b) Inexistencia de infracción de la normativa legal de aplicación por clasificar nuevos suelos que exigiría la modificación del Plan Municipal al ser determinación estructurante.

La promotora considera que tras la corrección de errores practicada en cumplimiento del requerimiento de subsanación efectuado por el Ayuntamiento de Baztan y la exclusión, con todas sus consecuencias, de las parcelas 176 del polígono 13 y 335 del polígono 15, del documento del Plan Parcial corregido y remitido para aprobación definitiva, ya no existe la más mínima discrepancia entre los suelos ordenados en el expediente de modificación del Plan Municipal y el Plan Parcial aprobado definitivamente.

Además, critica que el acuerdo municipal y el informe jurídico que le sirve de base no haga la más mínima referencia a cuáles son esos nuevos suelos clasificados, lo que le origina clara situación de indefensión.

c) Inexistencia de incumplimiento del Informe de la Dirección General de Obras Públicas.

Igualmente critica que el Ayuntamiento afirme que el Plan Parcial no ha atendido las determinaciones y exigencias derivadas de los informes de la Dirección General de Obras Públicas pero no concrete en qué puntos o aspectos basa tal aseveración. Ello no obstante, la promotora argumenta que el Plan Parcial cumple respetuosamente con aquellas exigencias que son propias de ese estado de planeamiento, siendo otras condiciones, que la Dirección General de Obras Públicas establece, específicas para su análisis, tratamiento y solución en el Proyecto de Urbanización y en la ejecución de las obras de conexión con la Variante de Elizondo. La expresión utilizada por la Dirección General de Obras Públicas de que “la aprobación del Plan Parcial del Sector Palacio de Aroztegia que por este Servicio está supeditada al cumplimiento de las determinaciones anteriormente indicadas, a las del informe al expediente 2009/551082 que no contradigan las ahora reflejadas y a las establecidas por el Servicio de Conservación” es idéntica a la que suele utilizar en otras muchas ocasiones y no es sinónimo de que la documentación presentada no cumpla con tales exigencias.

Como conclusión final, la mercantil “...” entiende que la aprobación definitiva del Plan Parcial no se encuentra afectada por ninguna causa de nulidad de pleno derecho, por lo que solicita de este Consejo de Navarra la emisión de dictamen contrario a la propuesta del Ayuntamiento de Baztan.

Decimocuarto.- Las alegaciones formuladas son analizadas por letrado a instancias del Ayuntamiento de Baztan, de cuyo contenido podemos reseñar las siguientes consideraciones:

- En cuanto al procedimiento, entiende que las deficiencias eran graves ya que se incorporaban suelos no incluidos que exigían una nueva modificación del Plan Municipal y la eliminación de la parcela 335 generaba problemas graves al impedir la continuidad del viario perimetral. El

Ayuntamiento desconocía la existencia de los informes de los departamentos gubernamentales exigibles. Entiende que la documentación para la aprobación definitiva no estaba completa y lo que se pretendía era la aclaración de todos estos aspectos de una forma correcta. Sin embargo, la mercantil promotora invoca errores materiales para escapar del control municipal sin respetar el procedimiento establecido, cuando la cuestión es más compleja.

- Manifiesta que resulta difícil al Ayuntamiento de Baztan entender que la incorporación de las parcelas 176 y 335 era causa de un simple error ya que se incorporaban íntegras y, además, la propietaria de la parcela 335 aparecía como vicepresidenta de la Junta de Compensación. La supresión de dicha parcela impide la ejecución de la trama viaria propuesta, lo que se explica pormenorizadamente en el informe de la arquitecta municipal que se emite el 21 de junio de 2012 y al que se acompañan tres planos en los que se recogen las soluciones dadas en el expediente de modificación del Plan Municipal (plano 1), en el Plan Parcial presentado para la aprobación inicial (plano 2) y en el documento del Plan Parcial presentado en febrero de 2012 en cumplimiento del requerimiento municipal (plano 3); en este último plano se considera la inclusión en el ámbito del Plan Parcial de parte del camino existente y parte de la parcela 111. En consecuencia, entiende que se siguen incorporando suelos externos, lo que lo convierte en nulo y, si se volviera a considerar que su incorporación era otro error material, no podría darse una solución adecuada a la trama viaria perimetral.

- Por lo que se refiere al informe de la Dirección General de Obras Públicas, considera que no es al Ayuntamiento de Baztan a quien corresponde indicar qué defectos o incumplimientos señala otra Administración Pública; el Ayuntamiento se limita a constatar que, conforme con la dicción del informe, la aprobación queda supeditada al cumplimiento de determinadas exigencias, lo que presupone que no se cumplen y que mientras no se acredite su cumplimiento no se puede considerar efectiva su aprobación. Si el promotor considera que las condiciones a que se refiere el departamento son específicas para su cumplimiento en el proyecto de urbanización lo debería haber manifestado para que el Ayuntamiento pudiera haberse pronunciado antes de la aprobación definitiva.

En definitiva, el informe jurídico concluye ratificando su opinión de que el Plan Parcial Palacio de Aroztegia es nulo de pleno derecho por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y por ser contrario a la normativa de aplicación tanto por incorporar nuevos suelos, como por no atender las determinaciones establecidas en el informe de la Dirección General de Obras Públicas, lo que entiende constituye violación flagrante del principio de jerarquía normativa.

Decimoquinto.- El Pleno del Ayuntamiento de Baztan, en sesión celebrada el 3 de julio de 2012, a la vista de los informes emitidos por el letrado y la arquitecta municipal, aprueba la propuesta de revisión de oficio por motivos de nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia, disponiendo la suspensión de la ejecución del mismo conforme a lo establecido por el artículo 104 de la LRJ-PAC y solicita el dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Baztan a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen de este Consejo de Navarra la propuesta de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia, publicado en el Boletín Oficial de Navarra, número 64, de 2 de abril de 2012, a instancias de la mercantil promotora..., conforme a lo dispuesto en el artículo 74.1.c) de la LFOTU, al no haberse dictado resolución expresa de aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Baztan en el plazo legalmente establecido.

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” [artículo 16.1.j) en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001] y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3).

Para la revisión de oficio de las disposiciones administrativas, tal remisión nos lleva al artículo 102.2 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor "... 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".

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. El marco jurídico de aplicación

Dado que se pretende la revisión de oficio por causa de nulidad de la aprobación definitiva de un Plan Parcial de iniciativa particular ante la inactividad de la Administración municipal, habrá que tener en consideración la normativa que sobre ordenación del territorio y urbanismo ha elaborado la Comunidad Foral de Navarra en ejercicio de la competencia exclusiva que sobre estas materias le atribuye el artículo 44.1 de la Ley Orgánica 13/1992, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y, especialmente, la LFOTU en la medida que regula en su artículo 74, en la redacción dada por la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia y urbanismo y vivienda, el procedimiento de aprobación de los planes parciales.

Respecto a la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, el artículo 46 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, establece que "las entidades locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas". Por lo que tratándose de la pretensión de revisión de oficio de una disposición administrativa (Plan Parcial), tal remisión debe entenderse referida a los artículos 102.2 y 62.2 de la LRJ-PAC.

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

La revisión de oficio de las disposiciones administrativas se encuentra regulada en el artículo 102.2 de la LRJ-PAC que no prevé expresamente la instrucción y resolución del procedimiento, de acuerdo con las disposiciones del Título VI de la misma. No obstante, tanto de dicho precepto legal, como de otros de la misma LRJ-PAC, se derivan algunas exigencias procedimentales específicas, como son la necesaria iniciación de oficio del expediente de revisión, la inexcusable audiencia al interesado y la necesidad de que el expediente se resuelva en el plazo máximo de tres meses desde su inicio (artículo 102.5) salvo que, al amparo de lo establecido en el artículo 42.5.c), se haya acordado la suspensión del mismo por el tiempo en que medie entre la petición de aquellos informes que sean preceptivos y determinantes y se haya notificado tal decisión a los interesados.

En el presente caso, el expediente de revisión se inició de oficio por el propio Ayuntamiento quien dio traslado al promotor del Plan Parcial otorgándole plazo para que formulase las alegaciones que estimase oportunas; alegaciones que han sido resueltas de forma motivada, dando lugar a la propuesta de revisión de nulidad de pleno derecho que ha sido remitida a este Consejo de Navarra para su dictamen. Igualmente acordó y comunicó a la mercantil promotora, al amparo del artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC, la suspensión del plazo para resolver durante el tiempo que medie entre la petición de nuestro dictamen y su emisión.

En consecuencia, puede afirmarse que se han cumplido, en términos generales, los requisitos procedimentales exigidos para la tramitación de los expedientes de revisión de las disposiciones administrativas.

II.4ª. Improcedencia de la revisión

Se pretende en este procedimiento declarar la nulidad de la aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia, al amparo de lo establecido en el artículo 102.2 de la LRJ-PAC que posibilita la declaración de nulidad en vía administrativa de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos por el artículo 62.2 del citado texto legal.

Dado el carácter normativo de los instrumentos de planeamiento, reiterada y pacíficamente puesta de manifiesto por la doctrina y

jurisprudencia, resulta procedente la utilización del procedimiento de revisión de las disposiciones administrativas con la pretensión de declarar la nulidad de un planeamiento urbanístico aprobado definitivamente en aquellos casos en los que concurren los supuestos contemplados por el artículo 62.2 de la LRJ-PAC. Como tiene declarado el Consejo de Estado (entre otros, dictamen 3739/2003) “los planes urbanísticos pueden ser declarados nulos en sede administrativa tanto por su contenido, si contraviene otro de superior jerarquía o si infringe la legislación urbanística, como por el acto de aprobación del instrumento de planeamiento, si incurre en alguno de los vicios determinantes de la nulidad de pleno derecho enumerados en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

En el caso sometido a consulta, el Ayuntamiento de Baztan pretende la declaración de nulidad de la aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia, tanto por motivos de nulidad de la aprobación definitiva -ya que considera la concurrencia del supuesto contemplado en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, haberse aprobado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido- como por motivos de nulidad propios del artículo 62.2 de la LRJ-PAC al entender que algunas determinaciones del expediente de modificación del Plan Municipal en el ámbito del Palacio de Aroztegia infringen el principio de jerarquía normativa; en concreto considera la concurrencia de este vicio de nulidad en el hecho de que el Plan Parcial altera el ámbito territorial definido por el expediente de modificación del Plan Municipal y por contener determinaciones contrarias a las exigencias impuestas por el informe de la Dirección General de Obras Públicas, que se establecían como vinculantes en el acto de aprobación definitiva de la modificación del Plan Municipal.

El procedimiento de aprobación de los Planes Parciales se encuentra regulado en el artículo 74 de la LFOTU, en la redacción dada por la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda. Dicho precepto establece que:

“1. La tramitación de Planes Parciales y Planes Especiales que desarrollen determinaciones de Planes Generales Municipales se sujetará a las siguientes reglas:

a) La aprobación inicial se otorgará por el Ayuntamiento que lo hubiera formulado, sometiéndolo a continuación a información pública, como mínimo durante un mes, mediante anuncio en el Boletín Oficial de Navarra y publicado, al menos, en los diarios editados en Navarra.

El plazo para acordar sobre la aprobación inicial, o denegar, en los supuestos de planes de iniciativa particular, será de dos meses desde la presentación de la documentación completa en el Registro Municipal. Transcurrido este plazo, sin que se hubiese adoptado la pertinente resolución, se entenderá aprobado inicialmente el Plan Parcial o Especial. En el plazo de un mes desde la aprobación inicial, el Ayuntamiento procederá a remitir el anuncio referido en el párrafo anterior, actuación que en otro caso podrá ser efectuada directamente por el promotor del instrumento de planeamiento.

No obstante en el caso de haberse presentado propuesta de ordenación, se estará a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 66.

b) A la vista de la información pública, el Ayuntamiento lo aprobará definitivamente con las modificaciones que procediesen. Si dichas modificaciones significaran un cambio sustancial del plan inicialmente aprobado, se abrirá un nuevo período de información pública antes de otorgar la aprobación definitiva.

c) El plazo máximo para aprobar definitivamente el Plan será de dos meses contados a partir de la finalización del periodo de información pública. Transcurrido este plazo sin que se hubiese adoptado la pertinente resolución se entenderá aprobado el Plan Parcial o Especial. En este supuesto, el promotor podrá cumplir directamente las obligaciones de publicidad y comunicación del Plan a las que se refiere el artículo 81.1 de la presente Ley Foral”.

Como ha señalado la doctrina jurisprudencial (STS de 27 de abril de 2009, recurso de casación número 11342/2004), “nuestro ordenamiento jurídico no contempla, por principio, que las disposiciones de carácter general puedan resultar aprobadas por silencio. En realidad, la propia naturaleza normativa de tales disposiciones, además de la concreta regulación de los procedimientos para su elaboración y aprobación, vienen a excluir esa posibilidad de aprobación por silencio. Pero, como excepción a esa regla, la legislación urbanística ha venido admitiendo que los instrumentos de planeamiento urbanístico -cuyo carácter de disposiciones de carácter general queda reconocido en una jurisprudencia consolidada y unánime- puedan ser aprobados por silencio”. Es más, como reconoce la citada sentencia, la aprobación de toda clase de instrumentos de ordenación

urbanística por silencio administrativo es una constante en nuestro ordenamiento no sólo autonómico, sino que, además, es una previsión recogida con carácter de norma básica por la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo. En efecto, su artículo 11.5 establece que cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, *salvo en los casos en que deban entenderse aprobado o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable.*

Como ya hemos señalado en los antecedentes de hecho, nos encontramos en presencia de un Plan Parcial de iniciativa particular en desarrollo de las determinaciones contenidas en el expediente de modificación del Plan Municipal de Baztan. La mercantil..., presentó ante el Ayuntamiento de Baztan el Plan Parcial redactado por técnicos competentes el 30 de agosto de 2011. Tal y como se deriva del informe de la arquitecta municipal, de 9 de febrero de 2012, el Plan Parcial presentado contenía la memoria general, memoria justificativa, normativa urbanística, plan de etapas, estudio económico y planos. Tales documentos son los requeridos para esta clase de instrumentos urbanísticos por el artículo 60.5 de la LFOTU y por el artículo 39 del Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que mantuvo su vigencia en todo aquello que no se oponga a la Ley Foral 35/2002 (disposición derogatoria única, 2).

Por lo tanto, estando completa la documentación exigida para la tramitación de los Planes Parciales, el Ayuntamiento de Baztan disponía de dos meses para acordar sobre su aprobación inicial y el transcurso de dicho plazo, sin resolución expresa, conllevaba la facultad del promotor de entenderlo aprobado por silencio administrativo y remitir al Boletín Oficial de Navarra, como así hizo, anuncio de su aprobación a los efectos de abrir el

trámite de información pública. El citado anuncio se publicó en el Boletín Oficial de Navarra el 18 de noviembre de 2011, fecha a partir de la cual se iniciaba el periodo de información pública por plazo de un mes que finalizaba el 19 de diciembre de 2011. Durante dicho plazo no se formuló alegación alguna y, además, se emitieron los informes preceptivos de la Dirección General de Medio Ambiente y Agua y de la Dirección General de Obras Públicas que la Orden Foral 162/2010, de 13 de septiembre, de aprobación definitiva de expediente de modificación del Plan Municipal de Baztan en el paraje del Palacio de Aroztegia exigía para la aprobación del Plan Parcial de desarrollo. Transcurrido el plazo de información pública que, como hemos indicado, finalizó el 19 de diciembre de 2011, el Ayuntamiento de Baztan disponía de un plazo máximo de dos meses para pronunciarse sobre su aprobación definitiva. Este nuevo plazo finalizaba el 20 de febrero de 2012, al ser festivo el día 19 de ese mismo mes y año. Antes de la finalización del plazo, el 13 de febrero de 2012, el Ayuntamiento de Baztan notifica a la mercantil promotora un requerimiento de subsanación de determinadas deficiencias observadas en la documentación presentada. El citado requerimiento, que suspendería el plazo máximo de resolución [artículo 42.5.a) LRJ-PAC], fue cumplimentado mediante la documentación presentada en el registro municipal el 2 de marzo de 2012, reabriendo el plazo máximo de dos meses para la aprobación definitiva que debería finalizar el 9 de marzo de 2012. El 12 de marzo de 2012, la mercantil... comunica al Ayuntamiento de Baztan que tenga por aprobado definitivamente el Plan Parcial, que proceda a su publicación en el Boletín Oficial de Navarra o expida certificado acreditativo de que no se ha dictado acuerdo o resolución sobre su aprobación definitiva. El 15 de marzo de 2012, la mercantil promotora del Plan Parcial comunica al Servicio del Boletín Oficial de Navarra que habiendo transcurrido más de dos meses sin que el Ayuntamiento de Baztan haya adoptado acuerdo sobre la aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia, solicita la publicación del anuncio de su aprobación definitiva en los términos del anuncio que adjunta, lo que se publica en el Boletín Oficial de Navarra número 64, de 2 de abril de 2012.

Como puede observarse, el procedimiento seguido en la aprobación del Plan Parcial Palacio de Aroztegia se ajusta, en líneas generales, al procedimiento establecido por el artículo 74 de la LFOTU. Consecuentemente, estando ante un expediente en el que se pretende la revisión de oficio por la causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal pretensión no puede prosperar. En efecto, como este Consejo de Navarra viene indicando en sus dictámenes sobre este motivo de nulidad reiterando doctrina del Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce excepcional y limitado, pues comporta que, sin mediar una decisión jurisprudencial, la Administración puede volver contra sus propios actos, dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella es sólo posible cuando concurra, de modo acreditado e indubitado, un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos y, por lo que se refiere a la nulidad por vicios de procedimiento, no basta con que se haya incurrido en la omisión de uno o varios trámites del procedimiento, sino que es necesario que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, bien porque no se hubiese seguido ninguno, bien porque se hubiese seguido otro distinto del legalmente previsto o porque se hubiera producido una clara situación de indefensión. En el caso analizado, las posibles deficiencias procedimentales que se hayan podido cometer no tienen entidad suficiente para fundamentar la nulidad pretendida. El procedimiento que ha de servir de referencia es el propio de la tramitación de los Planes Parciales de iniciativa particular en desarrollo de las determinaciones establecidas por el Plan Municipal. Si el documento de Plan Parcial contiene determinaciones de carácter estructurante que requieren, para su validez, de una previa o simultánea modificación del Plan Municipal, ello será, en su caso, motivo de nulidad al amparo del artículo 62.2 de la LRJ-PAC, cuestión esta que ahora se estudiará.

Pero antes de entrar a analizar los concretos motivos de nulidad invocados por el Ayuntamiento de Baztan al amparo del artículo 62.2 de la LRJ-PAC, resulta procedente realizar una consideración previa. Nos

encontramos ante un expediente de revisión de oficio de una disposición administrativa de carácter general aprobada por silencio positivo. Lo que se trata es de analizar si es jurídicamente correcta la pretensión del Ayuntamiento de Baztan de expulsar del mundo del derecho un Plan Parcial aprobado definitivamente por silencio positivo, no se trata de dictaminar si el Ayuntamiento de Baztan quedaba o no vinculado por los efectos positivos del silencio, si podía o no haber dictado una resolución tardía en sentido contrario a los efectos derivados de su inactividad o si la mercantil... pudo adquirir o no facultades urbanísticas o derechos que puedan contravenir la ordenación territorial o urbanística.

A pesar del carácter positivo que la ordenación urbanística atribuye a la inactividad administrativa en la aprobación de los instrumentos de planeamiento y de los que es fiel exponente el artículo 74 de la LFOTU que aquí venimos analizando, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido matizando y precisando los efectos jurídicos derivados de la aprobación por silencio de los planes urbanísticos mediante una adecuada ponderación de la legislación urbanística y la de procedimiento administrativo de carácter general. No es este el momento de realizar un exhaustivo análisis de tal doctrina pero sí podemos indicar sucintamente que el Tribunal Supremo parte de la consideración de que, tanto la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas, como la propia regulación establecida en el artículo 11.5 y 6 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, deben ser interpretados y aplicados en relación con lo establecido por el artículo 43.2 de la LRJ-PAC y el propio artículo 8.1.b), párrafo tercero, del citado Texto Refundido. Con apoyo en tales mandatos normativos (los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario y que en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística), el Tribunal Supremo considera que si es una Administración Pública competente para instruir y elaborar un instrumento de ordenación urbanística quien lo presenta para su aprobación ante la Administración que ha de aprobarlo definitivamente, el

planeamiento se entenderá aprobado por silencio positivo en el plazo en que al efecto señale la legislación urbanística, y ello con independencia de que las determinaciones urbanísticas así aprobadas no sean conformes a derecho, ya que la Administración que formula el planeamiento ostenta originariamente la potestad de urbanizar, por lo que el silencio no conlleva transferencia de facultades relativas al servicio público; por el contrario, cuando se trate de instrumentos de planeamiento propuestos por los particulares, el Tribunal Supremo considera que sólo podrán adquirirse facultades urbanísticas cuando las determinaciones que contenga el planeamiento aprobado por silencio sean conformes al ordenamiento urbanístico, ya que no resulta posible (artículo 43.2 LRJ-PAC) adquirir por silencio facultades relativas al servicio público cual es la ordenación y ejecución urbanísticas.

Pero como decimos, en el presente expediente no se trata de precisar los posibles efectos que puedan derivarse de la aprobación por silencio positivo del Plan Parcial, sino de analizar si concurre alguna de las causas de nulidad invocadas por el Ayuntamiento de Baztan de cara a su revisión administrativa. Como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2009, a pesar del principio de jerarquía normativa y la enérgica reacción de nuestro ordenamiento frente a las disposiciones de carácter general que quebranten ese principio (artículo 62.2 LRJ-PAC) la mera alegación de un defecto de nulidad no enerva la aprobación por silencio, como tampoco impide la aprobación por resolución expresa, y ello -claro es- sin perjuicio de que el vicio señalado pueda hacerse valer en la correspondiente impugnación o pueda resultar determinante para la ulterior revisión del instrumento aprobado por silencio. Criterio que igualmente se deriva del contenido del artículo 133 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, cuando señala que si el Plan Parcial no contiene los documentos y determinaciones exigidas “no habrá lugar a la aplicación del silencio administrativo”, mientras que si el Plan Parcial contiene determinaciones contrarias a la Ley o a los Planes de superior jerarquía, “la aprobación definitiva obtenida por silencio administrativo será nula”.

Efectuadas estas consideraciones procede analizar los motivos sustantivos en los que el Ayuntamiento de Baztan fundamenta su pretensión de revisión por causa de nulidad. La primera de ellas se refiere a la incorporación de suelos no contemplados dentro del ámbito delimitado por el expediente de modificación del Plan Municipal de Baztan. Resulta acreditado, así lo reconoció la propia entidad promotora del Plan Parcial, que en el documento presentado inicialmente se incluyó dentro del ámbito del Plan Parcial a las parcelas 176 y 355, superficies de suelo que no se encontraban incluidas dentro de la delimitación del suelo urbanizable del expediente de modificación del Plan Municipal y a las que el Plan Parcial les atribuyó inicialmente aprovechamiento urbanístico. Resulta igualmente acreditado que el inicial Plan Parcial, además de esos suelos, incluía dentro de su documentación gráfica parte del suelo de la parcela 111 y la práctica totalidad del camino que perimetra el ámbito por su lado este. Es igualmente cierto que, a pesar de ello, el informe de la arquitecta municipal de 9 de febrero de 2012, que fundamentó el requerimiento efectuado por la Resolución 22/2012, de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Baztan, no realizó objeción alguna a ello ni planteó la exigencia de su rectificación. También resulta acreditado que en el documento de Plan Parcial corregido que la mercantil... presentó en cumplimiento del requerimiento municipal y que, a la postre, resulta ser el documento del Plan Parcial aprobado definitivamente mediante silencio, se excluye, a todos los efectos, los suelos de las parcelas 176 y 335 y así se excluyen de la documentación gráfica y de la escrita del Plan Parcial (apartados 6.3 sobre estructura de propiedad y apartados 9 y 11.4 referentes a aprovechamiento de las parcelas resultantes, aprovechamiento máximo y aprovechamiento tipo). Ciertamente es, como se deriva de la documentación gráfica del Plan Parcial y puede observarse comparativamente en los planos incorporados como anexos al informe de la arquitecta municipal de 21 de junio de 2012, que en el Plan Parcial aprobado por silencio se sigue manteniendo dentro de su documentación gráfica la mayor parte de la superficie del camino que constituía el límite del ámbito del expediente de modificación del Plan Municipal, así como una porción de la parcela 111. Es, por tanto, cierto, como dice el letrado asesor del Ayuntamiento de Baztan en su informe de 18 de junio de 2012, que para completar el viario perimetral se “incorpora suelo nuevo, camino municipal

para más señas, para poder realizar de forma completa el trazado viario previsto”.

Partiendo de esta realidad hay que analizar si tal inclusión constituye una evidente extralimitación de la habilitación conferida por el Plan Municipal y si conlleva una clara y patente infracción de la legislación urbanística o del principio de jerarquía normativa del planeamiento, como entiende el Ayuntamiento de Baztan.

Para responder a esta cuestión hay que recordar, como hemos puesto de manifiesto en la relación fáctica anterior, que conjuntamente con el expediente de modificación del planeamiento en el ámbito del suelo urbanizable del Palacio de Aroztegia de Lekaroz se aprobó una “propuesta de compromisos entre el Ayuntamiento de Baztan y... para regular las condiciones de las actuaciones de transformación urbanística del ámbito del Palacio de Aroztegia de Lekaroz”. En la cláusula novena “Otras compensaciones”, en el punto decimosegundo se estableció que “se acondicionarán los caminos públicos que lindan con la actuación”. Esta cláusula parece o puede al menos explicar la incoherente ordenación orientativa y no vinculante que en este apartado contiene el expediente de modificación del Plan Municipal, en el que la propuesta de viario perimetral se ve interrumpida al llegar a los límites de las parcelas 111 y 335 del polígono 15. Parece razonable pensar que si el Ayuntamiento de Baztan hubiera querido incluir el camino dentro del ámbito del planeamiento con la clasificación de suelo urbanizable y con derecho a aprovechamiento urbanístico, lo hubiera hecho constar como así lo exigió con los caminos públicos situados en el interior del ámbito y no hubiera contemplado en el documento de compromisos la obligación del promotor de “acondicionar los caminos públicos que lindan con la actuación”. Previsión que da coherencia y garantiza la correcta continuidad de la trama viaria perimetral en el lindero este, sin necesidad de reclasificar tales suelos.

Ciertamente hubiera sido deseable más rigor en la regulación de este extremo, tanto en el expediente de modificación del Plan Municipal como en el Plan Parcial que debería haber grafado esa porción de camino con un grafismo que disipara cualquier duda sobre el carácter de tal incorporación.

Sin embargo, no podemos olvidar -como ya pusimos de manifiesto en nuestro dictamen 5/2009, invocando doctrina del Consejo de Estado- que a la hora de aplicar la cláusula general de nulidad contemplada en el artículo 62.2 de la LRJ-PAC, “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”.

A mayor abundamiento, tampoco podemos olvidar la constante doctrina jurisprudencia que, en caso de contradicción entre la documentación gráfica y escrita de los instrumentos de planeamiento, da prioridad a lo establecido en la normativa escrita ya que “la obligatoriedad de una ordenación urbana se encuentra fundamentalmente en los preceptos que lo articulan, que deben prevalecer frente a una calificación urbanística que los contradiga, expresada en la documentación gráfica” (STS de 13 de abril de 1982) o que “cuando los planos relativos a su planeamiento no coincidan en algún extremo con el Plan al que corresponden, la discordancia siempre ha de decidirse dando prevalencia a éste y no a aquéllos, conforme declaró la sentencia de esta Sala de 9 de abril de 1983, porque, según la misma, tales Planes no se reducen a esa simple representación gráfica que de aquellas determinaciones se contengan en los planos de información y ordenación urbanística del territorio, sino que vienen constituidos por un conjunto documental y normativo que requiere una exégesis orgánica y coordinada, de donde deriva que sea el plan el que defina el destino del terreno, el que lo divida en zonas y el que delimite los perímetros de éstas y la reglamentación de los usos” (STS de 28 de febrero de 1984).

Por lo tanto, a juicio de este Consejo de Navarra, con base en las consideraciones expuestas, no puede afirmarse, con la rotundidad necesaria para postular la declaración de nulidad de pleno derecho en vía

administrativa del Plan Parcial Palacio de Aroztegia, que la incorporación en la documentación gráfica de la parte del camino, en el límite este de la actuación, sea una actuación que contradiga o infrinja el expediente de modificación del Plan Municipal ya que no pretende clasificar nuevos suelos como urbanizables ni incrementar el aprovechamiento ni la edificabilidad, siendo, por el contrario la representación gráfica del resultado final del proceso de ordenación y urbanización cumplimentando las determinaciones del Plan Municipal con los compromisos de urbanización y adecuación de los caminos públicos exteriores que lindan con la actuación como forma para conseguir la coherencia necesaria en la ejecución de una trama viaria continua y no interrumpida.

Queda por analizar el último motivo de nulidad invocado por el Ayuntamiento de Baztan consistente en considerar que el Plan Parcial no atiende las determinaciones establecidas en el informe de la Dirección General de Obras Públicas del Gobierno de Navarra. El Ayuntamiento de Baztan no termina de concretar en qué punto o medida concreta el Plan Parcial contraviene la Constitución, las leyes o el planeamiento de rango superior. No resulta suficiente para que pueda prosperar la revisión de oficio en vía administrativa por causa de nulidad de pleno derecho una invocación genérica y abstracta consistente en considerar que si el informe de la Dirección General de Obras Públicas dice que “la aprobación del Plan Parcial queda supeditada a cumplir una serie de cuestiones ... ello es porque no se cumplen y si no se cumplen no se puede considerar efectiva hasta bien se haya cumplido lo requerido”, para añadir que como se trata de un informe de otra Administración Pública no es al Ayuntamiento a quien corresponde advertir cuál es el concreto incumplimiento. Tal planteamiento no puede ser compartido por este Consejo de Navarra, si el Ayuntamiento de Baztan considera que el Plan Parcial Palacio de Aroztegia es nulo de pleno derecho porque a la vista del informe de la Dirección General de Obras Públicas se pone de manifiesto una clara infracción de la legislación sobre carreteras o de alguna de las exigencias impuestas como condición para la aprobación definitiva del expediente de modificación del Plan Municipal, debería explicar y motivar cuál es tal incumplimiento para poder analizar su trascendencia jurídica. Tal consideración unida a la anteriormente expuesta

sobre el carácter restrictivo de la interpretación de las nulidades a los efectos de la revisión de oficio de las disposiciones administrativas de carácter general debe llevar, necesariamente, a su desestimación.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva del Plan Parcial Palacio de Aroztegia.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.