

Expediente: 20/2013

Objeto: Revisión de oficio, por motivo de nulidad, de modificación pormenorizada del Plan Municipal de Baztán.

Dictamen: 21/2013, de 25 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 25 de junio de 2013,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz y don José Antonio Razquin Lizarraga,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 6 de mayo 2013, traslada, conforme al artículo 19.3 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 del Noble Valle y Universidad de Baztán (en lo sucesivo, Ayuntamiento de Baztán), en relación con la aprobación definitiva por silencio administrativo de la modificación pormenorizada del Plan Municipal de Baztán en la parcela... del polígono... de Etxerri en Gartzain.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Baztán se acompaña el expediente de revisión de oficio tramitado por dicho ente local,

que incluye la propuesta de resolución consistente en la declaración de oficio de nulidad de la referida modificación del Plan Municipal.

En respuesta al requerimiento formulado por este Consejo de Navarra, se ha remitido documentación complementaria por el Ayuntamiento de Baztán, a través de escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra, que tuvo entrada en el Consejo el 6 de junio de 2013.

I.2ª. Antecedentes de hecho

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

Primero.- A la vista de la documentación remitida, en particular de los informes de los técnicos municipales, en relación con la parcela... del polígono... de Etxerri, Gartzain, el Plan Municipal de Baztán fija la consolidación de la edificación existente, a la que establece como una edificación en suelo urbano consolidado tipo I (parcela original...) y además existe una zona de suelo urbano no consolidado dentro de la misma parcela que tiene la categoría de uso residencial tipo II (parcela primigenia...).

Las normas urbanísticas generales del Plan Municipal de Baztán contemplan el concepto y clasificación del patrimonio arquitectónico municipal (artículo 42), entendiéndose por tal “el acervo de edificios, inmuebles y elementos, considerados aisladamente o en conjuntos identificables, que por razones de interés histórico, arquitectónico o social, confieren a Baztán, y en particular a cada uno de sus lugares, una identidad de núcleo rural propia” (artículo 42.1) y determinando en su apartado 3:

“En este inventario se han establecido dos grados de interés, en relación con los grados de protección:

- Grado I. Inmuebles de Protección Especial. Protección Integral.
- Grado II. Resto de Inmuebles protegidos. Protección Estructural.”

Los inmuebles incluidos en el Grado II son “aquellos edificios que, aún no habiendo sido objeto de la declaración anterior, poseen un alto grado de valor Histórico-Artístico en su conjunto, ya sea por su antigüedad, calidad, tipología, escasez o rareza, y que por sus características objetivas y por

conformar el ambiente del núcleo rural en que se hallan, deben ser conservados con tratamientos específicos para mantener sus condiciones volumétricas, estructurales, tipológicas y ambientales, sin perjuicio de obras interiores de adaptación compatibles con el uso pertinente a su estructura y función en el núcleo rural”; estos inmuebles “están señalados en el plano 2 de Ordenación General con una trama oscura” (artículo 47). Uno de ellos es la casa... en Etxerri, Gartzain.

El artículo 48 de las normas urbanísticas generales fija las normas de construcción de inmuebles del Grado II, con el tenor siguiente:

- “1. Los edificios pertenecientes a esta categoría deberán mantener íntegramente su estructura y aspecto exterior, así como su distribución y sus elementos arquitectónicos característicos (escaleras, patios, cerramientos, etc.) cuando los tuvieren de especial valor artístico o arquitectónico. Sin embargo, podrán modificar su disposición y variar estos elementos cuando no aporten nada a la catalogación del edificio ni constituyen, por sí mismo, objetos merecedores de conservación, siempre que esto sea necesario para la readaptación de la construcción a los nuevos usos adjudicados.
2. Las obras que se podrán realizar sobre el exterior y sobre las distribuciones y elementos valiosos serán los siguientes:
 - Restauración.
 - Reposición de elementos.
 - Cambios de tabiquería sin afectar a la estructura resistente, ni a la tipología base.
 - Modernización y actualización de las instalaciones.
 - Demolición de obras añadidas.
3. El resto de elementos sin interés podrán ser objeto de cualquier tipo de obra incluida en los supuestos de rehabilitación, incluso de aquellas que supongan su desaparición y sustitución total, si bien, siempre habrá de tenerse en cuenta el contexto cultural y artístico en el que se interviene.”

Según la ficha aportada,.../... de Etxerri, en Gartzain, Baztán, está incluida en el Inventario de Patrimonio Arquitectónico de Navarra, con número..., “Protecciones: Planeamiento urbanístico, Fecha 2002, Información: Grado 2”.

Segundo.- Por..., se formuló propuesta de modificación de determinaciones pormenorizadas en la casa... de Gartzain, sita en la parcela... del polígono....

Dicha propuesta fue objeto de informe de la arquitecta municipal de 11 de noviembre de 2010, en el que se concluye que “se informa favorablemente la propuesta de modificación debiéndose dar respuesta a las cuestiones indicadas en el informe en el documento de aprobación inicial”. En este informe se indicó también que “la edificación actual está protegida y que para el trámite de modificación será necesario el informe de la Institución Príncipe de Viana”.

En relación con dicha propuesta, con fecha 10 de diciembre de 2010, se emitió informe por el Jefe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, en el que indica que el edificio está catalogado en el Plan Municipal de Baztán y que la propuesta plantea la demolición del inmueble, concluyendo que “lo que procede, dada la catalogación del edificio, que entendemos adecuada, es su conservación y rehabilitación, tal y como establece el planeamiento urbanístico del Valle de Baztán, y no procede su demolición, por lo que se informa desfavorablemente la propuesta”.

Tercero.- Con fecha 28 de enero de 2011,..., solicitó del Ayuntamiento de Baztán la modificación de determinaciones pormenorizadas en la casa... de Gartzain (Baztán), acompañando la documentación correspondiente.

Del documento acompañado pueden destacarse los aspectos siguientes:

- La casa... está situada en el Barrio Etxerri de Gartzain en primera línea de la carretera N121-B, junto a una plaza que conforman tres edificios. Enfrente se sitúa el Hotel... . Se encuentra dentro de la trama urbana y tiene la categoría de suelo urbano no consolidado.

- En el plano de gestión y ordenación del Plan Municipal de Baztán se grafían dentro de la misma parcela dos áreas de ubicación de edificación: una ya consolidada (edificio actual) que tiene la “categoría de Grado I” (*sic*) de protección y otra grafiada en la parte posterior de la parcela que tiene la categoría de uso residencial tipo II.
- La superficie de la modificación es de 1.095, 51 m², comprendiendo las parcelas catastrales... y.... La edificabilidad total prevista es de 795,57 m², resultantes de sumar la edificabilidad consolidada de 652,32 m² y el aprovechamiento correspondiente a la segunda área no consolidada de 143,25 m². Las cesiones que se prevén se calculan para el aprovechamiento que no está consolidado.
- Se plantea demoler el edificio actual, ya que, aunque está catalogado “dentro del Grado I” (*sic*), no tiene elementos constructivos que merezca la pena mantener. Con referencia a la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra (en adelante, LFPCN), en particular su disposición transitoria segunda, señala que “no habiéndose incoado, ni por el Ayuntamiento de Baztán, ni por el Departamento de Cultura del Gobierno de Navarra, la inclusión de la Casa..., en el correspondiente Catálogo Municipal de Bienes de Interés Local, con las determinaciones y protección establecidas en aquella Ley Foral, dichas viviendas pueden ser objeto de actuaciones siempre que se adapten al ambiente natural y cultural en que estuvieran situadas correspondiendo a la facultad discrecional del Ayuntamiento, la aprobación de actuaciones en las mismas”.
- La propuesta consiste en, “manteniendo las características del entorno, levantar un nuevo edificio de catorce apartamentos o estudios”, todos ellos tendrán una plaza de aparcamiento en el exterior y también un trastero, las viviendas se distribuyen en grupos de cuatro en planta baja, planta primera y planta segunda, y

el diseño exterior de la nueva edificación mantiene a grandes rasgos la del caserío.

Cuarto.- Con fecha 14 de febrero de 2011, se emitió informe por la arquitecta doña... (Referencia 092/11 B) sobre la modificación del Plan Municipal, Casa... de Etxerri, parcela... del polígono..., solicitada por..., destacando los aspectos siguientes:

- La finalidad de la propuesta es pormenorizar la ordenación de la parcela catastral... del polígono... [recogidas en el Plan Municipal como parcelas...,... y...(p)], modificando las determinaciones del planeamiento vigente. La superficie catastral de la parcela es de 1.280,99 m², por lo que, dado que la propuesta se refiere a una superficie de 1.095,51 m², “deberá aclararse si la modificación se ciñe a toda la parcela catastral (debería ser así) y en este caso justificarse la dimensión de la misma aportando preferentemente levantamiento topográfico”.
- Respecto de la volumetría propuesta, la construcción de tres plantas sobre rasante supone un incumplimiento de las normas urbanísticas generales del Plan Municipal (artículo 32.5), pero la realidad es que en la orilla de la carretera existen varias edificaciones similares a la propuesta y que su entidad resulta adecuada a su entorno.
- Se refiere a las cesiones exigibles e indica que “se ha evacuado informe de Príncipe de Viana”.
- Concluye que “se informa favorablemente la propuesta de cara a su aprobación inicial. Se resolverán las cuestiones pendientes para continuar con el trámite del documento”.

Quinto.- El Pleno del Ayuntamiento del Valle de Baztán, en sesión celebrada el 11 de abril de 2011, acordó aprobar inicialmente el Proyecto de Modificación puntual pormenorizada del Plan Municipal de Baztán, parcela catastral... del polígono... de Etxerri de Gartzain, Casa..., promovido por ...,

con las determinaciones que se indican en el informe de los servicios técnicos municipales de 14 de febrero de 2011, Ref. 092/11/BZ que se adjunta al acuerdo para su conocimiento y efectos consiguientes. Asimismo se acuerda someter el expediente de modificación a información pública por plazo de un mes.

Esta aprobación inicial de la modificación puntual pormenorizada del Plan Municipal de Baztán fue objeto de anuncio publicado en el Boletín Oficial de Navarra núm. 81, de 29 de abril de 2011; así como en dos diarios editados en Navarra.

Sexto.- Con fecha 8 de agosto de 2011,..., presentó ante el Ayuntamiento de Baztán un escrito de “presentación de la respuesta a la modificación pormenorizada en la casa... de Gartzain (Baztán)”, aportando escrito en contestación al informe por el Ayuntamiento solicitando información, planos de estado actual y de alineaciones y rasantes y plan de viabilidad económica de Gartzain, para cumplimentar las observaciones contenidas en el informe de la arquitecta municipal.

Séptimo.- Con fecha 25 de noviembre de 2011, se emitió informe por la arquitecta doña... sobre la modificación del Plan Municipal, Casa... de Etxerri, parcela... del polígono..., solicitada por..., en el que se concluye:

“13. La propuesta supone las siguientes modificaciones:

- a) clasificación como Suelo Urbano No Consolidado de la zona de la parcela correspondiente a la edificación que el Plan vigente categoriza como Suelo Urbano Consolidado Tipo I.
- b) clasificación de la edificación que puede construirse en el conjunto de la parcela como uso residencial tipo II (Artº 6 de la NUP).
- c) fijación de alineaciones y altura a la nueva edificación, así como su uso, de modo que el aprovechamiento correspondiente a la nueva edificación no supera el aprovechamiento urbanístico que el Plan vigente establece para el conjunto de la parcela.
- d) modificación del catálogo del Plan Municipal, para excluir la edificación existente en la parcela... del polígono..., de los Inmuebles con categoría de Grado II, pasando de ser una edificación en suelo urbano consolidado tipo I a una edificación en suelo urbano consolidado tipo II.

14. En aplicación de la distinción entre determinaciones estructurantes y pormenorizadas establecida por el Artº 49 de la Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

a) La modificación recogida en 13.a) supone una modificación de determinación estructurante (cfr. Artº 49.2,a) de la citada ley.

b) Las demás modificaciones afectan a determinaciones pormenorizadas, sin perjuicio del informe de la Institución Príncipe de Viana relativo a la modificación del Catálogo.

15. Atendiendo a lo establecido en el artº 32.5 de la NUG, considero que debe mantenerse como altura máxima de la nueva edificación B+II.

16. Para que la Modificación planteada, con las superficies de la propuesta, pueda ser aprobada será necesario que se admita a trámite la modificación catastral que deberá cursarse de manera paralela al expediente de Modificación.

17. Se deberá de presentar un nuevo documento que incluya los aspectos señalados en el presente informe, a fin de seguir el trámite previsto en el Artº 79.2 para las modificaciones de determinaciones estructurantes del planeamiento general. Este documento se tendrá que volver a someter a aprobación inicial.”

Octavo.- En el Boletín Oficial de Navarra núm. 4, de 5 de enero de 2012, se publicó el anuncio siguiente:

“Aprobación definitiva del Proyecto de Modificación Puntual Pormenorizada del Plan Municipal de Baztán, Parcela Catastral... del polígono... de Etxerri de Gartzain, remitido directamente por el promotor del instrumento de planeamiento.

El Pleno del Ayuntamiento del Noble Valle y Universidad de Baztán, en sesión ordinaria celebrada por el Pleno el 11 de abril de 2011 acordó aprobar inicialmente el Proyecto de Modificación Puntual Pormenorizada del Plan Municipal de Baztán, Parcela Catastral... del Polígono... de Etxerri de Gartzain, casa..., redactado por la arquitecta... y promovido por...

Habiendo transcurrido el plazo legal establecido en el artículo 74.1 c) en relación con el artículo 79.3 de la Ley Foral 35/2002, dicha Modificación Puntual Pormenorizada del Plan Municipal de Baztán queda aprobado definitivamente.

En su consecuencia, y de conformidad con el artículo 74.1 c) de la citada Ley Foral, se procede a cumplir directamente por parte del promotor con las obligaciones de publicidad y comunicación previstas en el artículo 81.1 de la misma Ley Foral.

Elizondo, 13 de diciembre de 2011.-..., en representación de...”

De tal publicación se dio cuenta por la promotora al Departamento de Fomento y Vivienda al objeto de incorporar dicha modificación al correspondiente Registro de Planeamiento del departamento. Éste, por escrito de 18 de abril de 2012, indicó que, al objeto de incorporar el expediente a dicho Registro, se solicita del Ayuntamiento de Baztán la remisión de la documentación técnica precisa, debidamente diligenciada, expresiva del contenido de la modificación aprobada, junto con la documentación administrativa que proceda y el informe sobre adecuación al Plan General Municipal y al resto del ordenamiento jurídico, señalado en el artículo 74 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, LFOTU).

Noveno.- Con fecha 30 de abril de 2012, el Jefe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, traslada al Ayuntamiento de Baztán copia de su escrito de respuesta a la consulta planteada por doña.... Dicho escrito, de fecha 16 de abril de 2012, se refiere a la casa... de Gartzain, sita en la parcela... del polígono..., señalando, en síntesis, lo siguiente:

- “La casa... de Gartzain está catalogada en grado II en el plan municipal de Baztán aprobado en el año 2002. El edificio está incluido en el Inventario de Patrimonio Arquitectónico de Navarra, con número.... Por tanto, es un edificio que forma parte del Patrimonio Cultural de Navarra”.
- “Esta Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico informaba desfavorablemente con fecha 10 de diciembre de 2010 una propuesta remitida por el Ayuntamiento de Baztán de modificación de determinaciones pormenorizadas del Plan Municipal de Baztán en la casa... de Gartzain, dado que se planteaba la demolición del edificio y la Sección estimaba que lo que procedía, dada la catalogación del edificio, que se entendía adecuada, era su conservación y rehabilitación, tal y como establece el planeamiento urbanístico del Valle de Baztán”. Sin

embargo, “se deduce que el informe no fue atendido y que la modificación propuesta se aprobó inicialmente y luego definitivamente”.

- Dicho “informe es vinculante en razón de lo previsto en el artículo 32 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra”.
- “En conclusión, la aprobación de la modificación de las determinaciones pormenorizadas del Plan Municipal de Baztán en la Casa... de Gartzain es nula de pleno derecho, por omisión de las determinaciones vinculantes del informe del Servicio de Patrimonio Histórico de fecha 10 de diciembre de 2010”.
- “De conformidad con lo previsto en el artículo 96 de la Ley Foral 14/2005, procede la revisión de las licencias que se hayan podido otorgar como consecuencia de esta aprobación y la suspensión de los efectos de las licencias, así como la adopción de las medidas oportunas para garantizar que no se demuele el edificio catalogado”.

Décimo.- Por doña..., en su condición de vecina y edil del Ayuntamiento de Baztán, se interpuso recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra contra el acuerdo de aprobación inicial y, por consiguiente, la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Modificación Puntual Pormenorizada del Plan Municipal de Baztán, Parcela Catastral... del Polígono... de Etxerri de Gartzain, en el que se contempla la demolición de la casa..., catalogada en grado II del plan municipal de Baztán, por considerar que es nulo de pleno derecho al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, hecho del que ha tenido conocimiento al recibir el 24 de abril de 2012 el informe del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales en el que constata la omisión de las determinaciones vinculantes del informe del Servicio de Patrimonio Histórico de fecha 10 de diciembre de 2010.

El Tribunal Administrativo de Navarra, por resolución núm. 5959, de 4 de octubre de 2012, resolvió inadmitir dicho recurso de alzada por haberse interpuesto extemporáneamente.

Undécimo.- Con fecha 22 de junio de 2012, se emitió por Letrado informe acerca de la situación jurídica de la modificación del Plan Municipal de Baztán – Casa..., en el que, a la vista del informe de la Institución Príncipe de Viana y de los artículos 62.2 y 102.2 de la Ley 30/1992, concluye que “nos encontramos con una modificación del PUM de Baztán nula por ser contraria a la normativa urbanística de aplicación y haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido al obviar el informe de Príncipe de Viana denegando tal posibilidad y su carácter vinculante”, lo que “debe llevar a este Ayuntamiento a la incoación de un expediente de revisión de disposición general con suspensión de la ejecutividad de la modificación al amparo de los artículos 102 y 104 de la Ley 30/1992, además de otro acuerdo de suspensión de licencias urbanísticas al amparo del artículo 69 de la LF 35/2002. Todo ello en los términos señalados en este informe”.

Duodécimo.- A la vista del informe precitado, el Pleno del Ayuntamiento de Baztán, en sesión celebrada el 28 de febrero de 2013, acordó iniciar de oficio el expediente de revisión de oficio relativo a la modificación del Plan Municipal de Baztán en la parcela... del polígono... de Etxerri, Gartzain, notificando a la mercantil promotora... para que, en el plazo improrrogable de 15 días, presente alegaciones y la documentación que en defensa de sus intereses convenga. En la parte expositiva de dicho acuerdo, se incluye la justificación siguiente:

“Considerando que la disposición administrativa referenciada puede ser nula de pleno derecho por cuanto que, tal y como se expone en el informe jurídico mencionado, la aprobación de la modificación al Plan Municipal de Baztán en la Parcela... del Polígono... de Etxerri, Gartzain, es nula de pleno derecho por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y por ser contraria a la normativa legal de aplicación”.

Decimotercero.- La entidad mercantil..., mediante escrito de 26 de marzo de 2013, formuló alegaciones, en las que, tras referirse a los antecedentes y a la tramitación de la modificación pormenorizada por el Ayuntamiento de Baztán, aduce, en síntesis, lo siguiente:

- Carácter restrictivo de la nulidad de pleno derecho conforme a la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Navarra.
- Competencia municipal para la declaración de los bienes de relevancia local, señalando que la catalogación o descatalogación responde a la potestad discrecional de planeamiento.
- Legalidad de la modificación del plan municipal de Baztán en la parcela... del polígono... de Etxerri, Gartzain, alegando que el fondo de la controversia lo constituye el carácter del informe de Patrimonio Histórico en relación con el bien denominado.... A tal fin, con mención de los artículos 13, 17 y 22 de la LFPCN, se refiere a la clasificación de los bienes del Patrimonio Cultural de Navarra y en particular a los bienes de relevancia local, señalando que “no nos consta (...) que el inmueble cuya protección se pretende se encuentre inscrito en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra, creado al amparo de la Ley Foral 14/2005 de Patrimonio Cultural de Navarra, como bien de relevancia local, por lo que advertimos que tanto el Servicio de Patrimonio Histórico, como el Ayuntamiento de Baztán, están haciendo supuesto de la cuestión, cuando realizan afirmaciones en torno a la supuesta calificación del bien”; desconociendo la disposición transitoria séptima de la LFPCN, conforme a la cual, dado que el Plan Municipal de Baztán es de 24 de octubre de 2001, publicado en el BON de 25 de septiembre de 2002, las determinaciones de su catálogo han decaído y la casa... no tiene la consideración de bien de relevancia local. Por tanto, ni se está ante un informe vinculante ni, al no ser un bien de relevancia local, se requiere informe, siendo las determinaciones del artículo 32 de la LFPCN de aplicación a partir de su entrada en vigor y no respecto de un planeamiento

anterior. En el presente caso, el inmueble ni tiene la consideración de bien de interés local ni está inscrito en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra, por lo que no caben las consideraciones jurídicas de los informes del Servicio de Patrimonio Histórico ni del informe municipal iniciador del expediente de revisión.

- “En conclusión, la tramitación seguida para la aprobación de la Modificación Pormenorizada del Plan Municipal de Baztán para la Parcela... del Polígono... de Etxerri de Baztán ha sido absolutamente legal, no existiendo, en modo alguno, la nulidad denunciada por lo que no procede la revisión de oficio”.

Decimocuarto.- Dado traslado de las anteriores alegaciones a la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, ésta por escrito de 19 de abril de 2013 emitió informe expresando sustancialmente que la casa... de Gartzain está catalogada en grado II en el Plan Municipal de Baztán de 2002; el edificio está incluido en el Inventario Arquitectónico de Navarra con el número de referencia...; y, por tanto, es un edificio que forma parte del Patrimonio Cultural de Navarra, conforme indican los artículos 2.1 y 13.1.d) de la LFPCN. Asimismo señala que el informe del Servicio de Patrimonio Histórico de 10 de diciembre de 2010, que informó desfavorablemente la modificación de las determinaciones pormenorizadas del Plan Municipal de Baztán en la casa... de Gartzain tiene carácter vinculante de acuerdo con el artículo 32 de la LFPCN; por lo que la aprobación de tal modificación es nula de pleno derecho por omisión de las determinaciones vinculantes del referido informe. Tras ello, añade cinco consideraciones respecto del escrito de alegaciones, que, en lo que aquí interesa, pueden resumirse del modo siguiente:

- Señala “que la casa... no está declarada Bien de Relevancia Local; en ningún momento lo ha afirmado esta Sección”. “Lo anterior solo indica que el edificio no está incluido en una de las clases de bienes de especial protección” previstas en la LFPCN; los bienes que

integran el patrimonio cultural de Navarra, a efectos de su protección, no son solo los de Interés Cultural, los Inventariados y los de Relevancia Local, sino también los que se indican en los artículos 2.1 y 13.1.d) de la LFPCN, que evidentemente son más. Por tanto, este edificio merece ser protegido y a la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico compete informar en esta materia. La mercantil alegante olvida el artículo 32.2 de la LFPCN, que dice que el apartado donde se recojan estos aspectos o cualquier otra determinación que pueda afectar al Patrimonio Cultural requerirá informe vinculante del Departamento competente en materia de cultura, cuyas determinaciones quedarán incorporadas al expediente.

- La mercantil alegante confunde los informes que compete emitir a la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico en relación con las obras en edificios incluidos en el Catálogo de un Plan Municipal según las previsiones del Catálogo y su normativa, con los informes que le compete emitir relativos a las modificaciones de un Plan Municipal que afectan al Patrimonio Cultural inmueble, como es el caso, en el que son siempre vinculantes.
- Las propuestas municipales relativas a la protección del patrimonio cultural inmueble en la elaboración del planeamiento urbanístico o en su modificación están sujetas a las previsiones del artículo 32 de la LFPCN; añadiendo que con los informes emitidos en la tramitación del planeamiento se relaciona el procedimiento de declaración de Bienes de Relevancia Local indicado en el artículo 22 de la LFPCN, que incluye el informe favorable del Departamento competente en materia de cultura.

Decimoquinto.- Con fecha 22 de abril de 2013, se emite por Letrado informe jurídico en el que se valoran las alegaciones presentadas, concluyendo que la modificación del planeamiento en cuestión es nula de pleno derecho por ser contraria a la normativa urbanística de aplicación y

haber prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido al obviar el informe de Príncipe de Viana denegando tal posibilidad y su carácter vinculante.

Decimosexto.- El Pleno del Ayuntamiento de Baztán, en sesión celebrada el 25 de abril de 2013, acordó aprobar la propuesta de resolución en el expediente de revisión de oficio por motivos de nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva de la modificación pormenorizada del Plan Municipal de Baztán en la parcela... del polígono... de Etxerri en Baztán, por considerar que “es nula de pleno derecho por ser contraria a la normativa urbanística de aplicación y haber prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido al obviar el informe de Príncipe de Viana denegando tal posibilidad y su carácter vinculante”. Asimismo, se decidió solicitar, por conducto de la Presidencia del Gobierno de Navarra, el dictamen del Consejo de Navarra al que se refieren los artículos 102 de la Ley 30/1992 y 16 de la LFCN, suspender el plazo para adoptar el acuerdo de revisión por el tiempo que mediere entre la petición de informe y su recepción y notificar el acuerdo a la mercantil interesada.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Baztán, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva de la modificación pormenorizada del Plan Municipal de Baztán en la parcela... del polígono... de Etxerri en Baztán. La entidad local justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen en los artículos 102 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), y 16 de la LFCN.

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, que dice así: “Asimismo, 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

Como resulta de los antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio, promovida por el Ayuntamiento de Baztán, de la aprobación definitiva de la modificación pormenorizada del Plan Municipal en la parcela... del polígono... de Etxerri, Gartzain, en dicha localidad, con referencia en los informes jurídicos referidos al artículo 102.2 de la LRJ-PAC.

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (desde ahora, LFAL), aplicable a las entidades locales de Navarra, 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 (en adelante, LBRL), modificada -entre otras- 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)] y 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” (artículo 53). Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por otra parte, 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 tanto, tratándose de la pretensión de revisión de oficio de una disposición administrativa (modificación pormenorizada del Plan Municipal), tales remisiones deben entenderse referidas a los artículos 102.2 y 62.2 de la LRJ-PAC. Respecto del procedimiento de revisión de oficio ha de tenerse en cuenta el artículo 102.2 de la LRJ-PAC -en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999-, que exige el preceptivo dictamen favorable de este Consejo; y, en cuanto al fondo, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU), así como la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra (LFPCN).

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 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 de la modificación pormenorizada del Plan Municipal 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 los requisitos procedimentales exigidos para la tramitación de los expedientes de revisión de las disposiciones administrativas.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Se pretende en este procedimiento declarar la nulidad de la aprobación definitiva de la modificación pormenorizada del Plan Municipal en la parcela... del polígono... de Etxerri, Gartzain, en Baztán, 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.

En el presente caso, como se ha indicado en los antecedentes, considerando que se trataba de una modificación de determinaciones pormenorizadas del Plan Municipal, se siguió el procedimiento 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, al que remite el artículo 79.3 de la LFOTU.

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 Baztán pretende la declaración de nulidad de la aprobación definitiva de la modificación pormenorizada del Plan Municipal en la parcela... del polígono... de Etxerri, Gartzain, en Baztán, por considerar que, de acuerdo con los artículos 62.2 y 102.2 de la LRJ-PAC –citados en el informe jurídico previo-, es nula de pleno derecho por ser contraria a la normativa urbanística de aplicación y haber prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido al obviar el informe de Príncipe de Viana denegando tal posibilidad y su carácter vinculante. En concreto, a la vista de los informes del Jefe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, considera la concurrencia de este vicio de nulidad en el hecho de que la aprobación de la modificación de las determinaciones pormenorizadas del Plan Municipal de Baztán en la Casa... de Gartzain omite las determinaciones del informe del Servicio de Patrimonio Histórico de 10 de diciembre de 2010, que, de acuerdo con el artículo 32 de la LFPCN, eran vinculantes para la elaboración y aprobación de la modificación del Plan Municipal objeto del presente expediente.

La entidad promotora de tal modificación del Plan Municipal entiende, por el contrario, que no concurre tal motivo de nulidad de pleno derecho, por considerar que la casa... no tiene la consideración de bien de relevancia local ni está inscrita en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural, por lo

que ni se está ante un informe vinculante ni, al no ser un bien de relevancia local, se requiere informe, no siendo de aplicación al caso el artículo 32 de la LFPCN.

Antes de entrar a analizar el concreto motivo de nulidad invocado por el Ayuntamiento de Baztán al amparo del artículo 62.2 de la LRJ-PAC, resulta procedente realizar, al hilo de la doctrina de este Consejo de Navarra, algunas consideraciones previas.

En primer lugar, como señalamos en nuestro dictamen 34/2012, de 24 de septiembre, también aquí nos encontramos ante un expediente de revisión de oficio de una disposición administrativa de carácter general aprobada por silencio positivo y lo que se trata es de analizar si es jurídicamente correcta la pretensión del Ayuntamiento de Baztán de expulsar del mundo del derecho una modificación del Plan Municipal aprobada definitivamente por silencio positivo. No se trata de dictaminar si el Ayuntamiento de Baztán 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 promotora pudo adquirir o no facultades urbanísticas o derechos que puedan contravenir la ordenación territorial o urbanística. Así pues, en el presente expediente no se trata de precisar los posibles efectos que puedan derivarse de la aprobación por silencio positivo de una modificación del Plan Municipal, sino de analizar si concurre la causa de nulidad invocada por el Ayuntamiento de Baztán de cara a su revisión de oficio.

En segundo lugar, debemos 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. “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»” (por todos, dictamen 34/2012, de 24 de septiembre).

En tercer lugar, como declaramos en nuestro dictamen 43/2012, de 22 de noviembre, nuestro examen ha de ceñirse, por razones de congruencia y del carácter excepcional de la revisión de oficio, a los específicos motivos señalados por el Ayuntamiento.

Por otra parte, debe mencionarse el deber general de conservación y protección de todos los bienes del Patrimonio Cultural de Navarra (artículos 3 y 27 LFPCN), que constituye también uno de los fines de la actividad urbanística [artículo 5.2.d) LFOTU], a llevar a cabo de acuerdo con las previsiones fijadas en la legislación urbanística y sectorial de aplicación; si bien ahora, como se ha adelantado, nos movemos en el cauce excepcional de la revisión de oficio.

Efectuadas estas consideraciones procede analizar el motivo en el que el Ayuntamiento de Baztán fundamenta su pretensión de revisión por causa de nulidad, que, según se ha indicado, consiste en la omisión o contradicción con las exigencias fijadas en el informe vinculante del informe del Servicio de Patrimonio Histórico de 10 de diciembre de 2010, que informó desfavorablemente la propuesta de modificación del Plan Municipal por considerar que, dada la catalogación del edificio, no procedía su demolición, sino su conservación y rehabilitación. Como se ha reseñado en los antecedentes, el Servicio de Patrimonio Histórico, en su informe de 16 de abril de 2012 –del que trae causa el presente expediente–, así como en el posterior de 19 de abril de 2013, considera que el edificio Benta Zaharrea forma parte del Patrimonio Cultural de Navarra y que su informe de 10 de diciembre de 2010 desfavorable a la propuesta de modificación del Plan

Municipal tiene carácter vinculante de acuerdo con el artículo 32 de la LFPCN, por lo que la aprobación de tal modificación es nula de pleno derecho por omisión de las determinaciones vinculantes del referido informe.

Para ponderar la procedencia o no de tal motivo de nulidad, referido a la aprobación de un plan urbanístico pese al informe desfavorable del Servicio de Patrimonio Histórico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, es preciso comenzar con una breve referencia al significado de los informes sectoriales, en particular los preceptivos y vinculantes, en el procedimiento de elaboración y aprobación de planes de urbanismo. De acuerdo con la doctrina constitucional (SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 30), la concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio físico obliga a buscar fórmulas para su articulación en aras de los principios de cooperación y coordinación; entre ellas, la técnica del informe vinculante que representa un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia, a coexistir, si bien esa "conformidad" sólo habrá de considerarse exigible cuando dicha declaración afecta a espacios o enclaves físicos sobre los que se proyecte una competencia concurrente, a fin de garantizar, efectivamente, la integridad de la competencia de la Administración informante. La exigencia de un informe de esta naturaleza convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia.

Como muestra esa doctrina constitucional y así resulta de la normativa de aplicación, esta técnica del informe preceptivo y vinculante es común en el ámbito territorial y urbanístico. En tal sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 9 de marzo de 2011 (recurso de casación núm. 3037/2008) declara:

“La ordenación territorial y urbanística es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que

suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno solo de los tres niveles de Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación. Precisamente porque la toma de decisiones sobre la ordenación territorial se genera a la vez en diferentes niveles territoriales es inevitable que se produzca un entrecruzamiento de competencias que es preciso armonizar, y de ahí surge la necesidad de integrar esas competencias sectoriales en una unidad provista de sentido.

En estos y en otros casos, en que el marco competencial diseñado por la Constitución determina la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, si bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia.”

Y con ese fin, como indica la citada sentencia, algunas leyes han previsto un informe vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos. A través de esta fórmula de los informes preceptivos y vinculantes las diferentes Administraciones públicas ejercen sus competencias, para el control de la legalidad o de los intereses supramunicipales, que puedan resultar afectados por el planeamiento urbanístico, estando la entidad local obligada a solicitarlos y a incorporar sus determinaciones y contenido que, por ser vinculante, le son obligatorios en el ámbito de las competencias que corresponden a la Administración informante.

Dando un paso más, hemos de examinar el carácter y fundamento legal de los vicios procedimentales relativos a los informes preceptivos y vinculantes, tanto por su omisión como por la falta de atención o incorporación de las determinaciones o contenido del informe desfavorable por la Administración competente para la aprobación del plan urbanístico. Esto es, cuáles son las consecuencias jurídicas para un plan urbanístico o su modificación derivadas del hecho de que en su tramitación se haya producido tal vicio formal, en particular si, tratándose de un vicio de nulidad, se está ante el motivo de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la

LRJ-PAC o, en cambio, por tratarse de un disposición administrativa, de la nulidad prevista en el artículo 62.2 del mismo texto legal.

La respuesta a esta cuestión nos viene dada por la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha incardinado la omisión o separación del informe sectorial de carácter vinculante en la aprobación de planes de urbanismo como vicio de nulidad del artículo 62.2 de la LRJ-PAC. Así la STS de 28 de octubre de 2009 (recurso de casación núm. 3793/2005), que anula la aprobación municipal de la modificación de un plan parcial por omisión del informe de carreteras del Departamento autonómico de Obras Públicas, considera que no es afortunada la concreción del precepto – artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC- que se cita como infringido, pues lo correcto hubiera sido reprochar la infracción, por inaplicación del artículo 62.2 relativo a la nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general, declarando que:

“En efecto, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, cuando se trata de disposiciones de carácter general -y tal es la consideración que una reiteradísima jurisprudencia atribuye a los instrumentos de planeamiento urbanístico como el aquí controvertido- para declarar su nulidad de pleno derecho no es necesaria la invocación de alguna de las causas de nulidad enumeradas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, pues cualquier vulneración de un precepto constitucional o legal o de una disposición de rango superior comporta la nulidad de pleno derecho de la disposición (artículo 62.2 de la Ley 30/1992). Así las cosas, la declaración de nulidad pretendida no debió denegarse so pretexto de que no se había acreditado la concurrencia de una causa de nulidad, pues la mera constatación de que se había omitido un trámite legalmente exigido habría de bastar para declarar la nulidad pretendida. Y en cuanto al inciso de la sentencia en el que se indica que no hay prueba suficiente de la omisión de dicho trámite, es claro que se trata de una observación evasiva y carente de toda consistencia, pues, habiendo alegado la parte demandante la inexistencia del informe del Servicio de Carreteras, y no habiendo constancia de dicho trámite en el expediente, es claro que incumbía a la Administración la carga de probar que el trámite había sido observado.

... la omisión del trámite de informe exigido en el citado artículo 16.2 de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias, determina que el instrumento de planeamiento controvertido deba ser declarado nulo; y ello por la

razón ya indicada de que toda disposición de carácter general que incurra en infracción de un precepto legal, sea de índole procedimental o sustantiva, queda aquejada de un vicio determinante de su nulidad de pleno derecho.”

En el mismo sentido, la STS de 9 de marzo de 2011 (recurso de casación núm. 3037/2008) anula la aprobación definitiva de un plan general de ordenación urbana por omisión del informe preceptivo en materia de telecomunicaciones, diciendo que:

“Es evidente que en el caso enjuiciado nos encontramos con la redacción de un instrumento de ordenación urbanística, al tratarse de un Plan General de Ordenación Urbana Municipal, claramente contemplado en el tan repetido artículo 44.3 de la Ley General de Telecomunicaciones 11/1998, de 24 de abril, que adolece de la falta de informe del Ministerio de Fomento con el fin de determinar las redes públicas de telecomunicaciones, defecto que, como vicio sustancial en la elaboración de una disposición de carácter general, debe acarrear su nulidad de pleno derecho, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, el cuarto motivo de casación esgrimido por el Ayuntamiento y aducido también por las entidades mercantiles recurrentes debe ser desestimado al igual que todos los demás.”

Esta doctrina es reiterada, en relación con igual informe, por la STS de 7 de febrero de 2013 (recurso de casación núm. 4199/2010) referida a un Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal aprobado por el Gobierno de Navarra. Y asimismo siguen ese criterio las SSTS de 24 de abril de 2012 (recurso de casación 2263/2009), de 25 de septiembre de 2012 (recurso de casación núm. 3135/2009), de 30 de enero de 2013 (recurso de casación núm. 5983/2009) y de 22 de febrero de 2013 (recurso de casación núm. 4663/2009), que anulan la aprobación de planes urbanísticos por omisión del informe preceptivo y vinculante del organismo de cuenca en relación a la existencia de recursos hídricos suficientes para la actuación urbanística de que se trata.

Esta doctrina se aplica también a los supuestos de aprobación de un plan urbanístico en contra del informe, preceptivo y vinculante, desfavorable de la Administración del Estado. La STS de 23 de enero de 2013 (recurso de

casación núm. 3832/2009), así como las dos posteriores de 12 de abril de 2013 (recursos de casación núm. 5811/2010 y 5769/2010, respectivamente), anulan la aprobación definitiva de planes urbanísticos en contra del informe estatal -de carácter preceptivo y vinculante- desfavorable sobre la suficiencia de recursos hídricos emitido por el organismo de cuenca. En la primera de ellas, se declara que (fundamento de derecho tercero, C):

“Es cierto que venimos diferenciado entre el acto aprobatorio de un plan de urbanismo y el contenido de dicha disposición general, para señalar que en el primer caso estamos ante la impugnación de un acto administrativo y en el segundo de una disposición general, porque se cuestiona la legalidad de sus determinaciones concretas. Sobre esta diferencia, que hemos realizado esencialmente a propósito de la aplicación del artículo 107.3 de la Ley 30/1992, podemos citar la sentencia de 11 de diciembre de 2009 (recurso de casación nº 5100/2005). Pues bien, ahora estamos ante un supuesto que no coincide con estos casos porque, si bien no se impugnan las concretas previsiones materiales del plan, tampoco se cuestionan los requisitos de orden formal en el acto de aprobación. Lo que en realidad se cuestiona en el recurso contencioso administrativo es si podría, o no, aprobarse un plan en las condiciones que se hace en este caso, a tenor del contenido del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, respecto de la disponibilidad de recursos hídricos que satisfagan las demandas de agua que comporta el nuevo plan, lo que se conecta con el propio procedimiento de elaboración del plan y la naturaleza de los informes que se exigen en el curso del mismo.”

Y, tras determinar el carácter vinculante del informe desfavorable no atendido, esta sentencia concluye que (fundamento de derecho decimocuarto):

“Siendo, pues, claro que, en el supuesto enjuiciado, se aprobó un Plan de ordenación urbanística pese al informe desfavorable de la Confederación Hidrográfica, resulta evidente que el recurso contencioso-administrativo ha de prosperar en el sentido pretendido por el Abogado del Estado, esto es, en el de declarar la nulidad del Acuerdo, de 18 de abril de 2007, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de Enguera, conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, 68.1.b), 70.2, 71.1 a) y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción”.

A la vista de la reseñada jurisprudencia, procede examinar si en el presente caso estamos ante un informe preceptivo y vinculante; esto es, si como sostiene la propuesta municipal de revisión de oficio –siguiendo el criterio del Jefe de Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico- el informe del Servicio de Patrimonio Histórico de 10 de diciembre de 2010 tenía carácter preceptivo y vinculante, de suerte que sus determinaciones y contenido resultaban obligatorios para el Ayuntamiento de Baztán en cuanto a la tramitación de la propuesta de modificación pormenorizada del Plan Municipal de Baztán en la parcela... del polígono... de Etxerri, Gartzain.

A tal fin, hemos de acudir a la norma que se invoca como determinante del carácter preceptivo y vinculante de tal informe, que es la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra (LFPCN) y, en particular, su artículo 32. La LFPCN establece, en principio, una definición genérica o en términos amplios del patrimonio cultural: “el Patrimonio Cultural de Navarra está integrado por todos aquellos bienes inmuebles y muebles de valor artístico, histórico, arquitectónico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, industrial, científico y técnico o de cualquier otra naturaleza cultural, existentes en Navarra o que, estando fuera de su territorio, tengan especial relevancia cultural para la Comunidad Foral de Navarra” (artículo 2.1). Ahora bien, un análisis integral de esta ley foral muestra que, junto a ese concepto natural o histórico de carácter amplio, se fija una clasificación de tales bienes (artículo 13.1), con un régimen especial de protección para algunas de las categorías en ella previstas [artículo 13.2 que se refiere expresamente a las categorías a), b) y c) del artículo 13.1] y la inscripción de éstas en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra (artículo 24), así como la previsión de medidas cautelares y previas ante el valor cultural expectante y no declarado formalmente (artículo 30).

El artículo 13.1 de la LFPCN establece que los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Navarra, a los efectos de su protección, se incluirán dentro de alguna de las siguientes clases: a) Bienes de Interés Cultural; b) Bienes Inventariados; c) Bienes de Relevancia Local; y d) Los demás bienes culturales que integran el Patrimonio Cultural de Navarra, conforme a lo

dispuesto en el apartado 1 del artículo 2 de esta Ley Foral, no incluidos en las clases anteriores. A su vez, el artículo 13.2 dispone que los bienes de las clases establecidas en las letras a), b), y c) del apartado anterior serán objeto de especial protección y a tal efecto deberán ser inscritos en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra. Por tanto, según establece de forma concordada el artículo 24 de la misma LFPCN, en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra, que se crea, “deberán inscribirse todos los bienes integrantes de éste pertenecientes a alguna de las clases de las letras a), b), y c) del artículo 13 de esta Ley Foral”.

Como se deriva de los referidos preceptos legales, la clasificación tiene su razón de ser en el régimen de protección (“a efectos de su protección”) y, por tanto, se irradia al régimen de protección del Patrimonio Cultural de Navarra regulado en el título IV de la LFPCN. Así lo declara explícitamente el preámbulo de la propia LFPCN cuando en el párrafo primero de su apartado 7 dice así: “El Título IV está dedicado al régimen de protección de los Bienes del Patrimonio Cultural. En primer lugar, se establece un régimen general de protección, básicamente limitado a su conservación, para todos los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Navarra. Después, ya con mayor amplitud, se regula detalladamente el régimen especial de protección de los bienes muebles e inmuebles inscritos en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra, sobre los que se establece un régimen común de protección para todos, en el que se recogen los aspectos básicos que toda protección debe comportar. A continuación, se distinguen los diferentes regímenes específicos de protección de cada clase de bienes”.

En efecto, este título IV se divide en tres capítulos que reflejan un dispar estatuto o régimen de protección: el capítulo I, integrado por el artículo 27, establece el régimen general de protección que abarca a todos los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Navarra; el capítulo II, integrado por los artículos 28 a 52, fija el régimen de protección de los bienes muebles e inmuebles inscritos en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra; y el capítulo III (artículos 53 y 54) determina

el régimen de protección de los bienes inmateriales de interés cultural o inventariados.

En el presente caso el carácter preceptivo y vinculante del informe se fundamenta en el artículo 32 de la LFPCN, precepto que, según se ha visto, se encuadra dentro del régimen especial de protección de los bienes inscritos en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra, que son únicamente los Bienes de Interés Cultural, los Bienes Inventariados y los Bienes de Relevancia Local, pero no los restantes bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Navarra. Así resulta de dicho precepto legal, que reza así:

“Artículo 32. Instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico.

1. Los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, así como las evaluaciones ambientales de planes y programas y los proyectos que se sometan a evaluación de impacto ambiental deberán contener, dentro de su documentación, determinaciones para garantizar la conservación y protección de los bienes inscritos en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra o recogidos en el Inventario Arqueológico de Navarra.

2. El apartado donde se recojan estos aspectos o cualquier otra determinación que pueda afectar al Patrimonio Cultural inmueble requerirá de informe vinculante del Departamento competente en materia de cultura, cuyas determinaciones quedarán incorporadas en la resolución del expediente.

3. La solicitud de informe se efectuará por parte del organismo que disponga la respectiva legislación sectorial, debiendo emitirse el informe en el plazo establecido en ella, entendiéndose el silencio negativo.”

La adecuada interpretación de este precepto, atendiendo tanto a su literalidad como a un criterio sistemático, muestra que la exigencia de tal informe vinculante se refiere a los bienes inscritos en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra o recogidos en el Inventario Arqueológico de Navarra, ya que: en primer lugar, así resulta del apartado 1 del precepto que se ciñe expresamente a tales clases o categorías de bienes; en segundo lugar, el apartado 2 ha de ponerse en conexión con el anterior; y, en tercer lugar, porque se trata de una norma incardinada en el régimen especial de protección referido a los bienes inscritos en el Registro de Bienes del

Patrimonio Cultural de Navarra, según resulta del rótulo del capítulo en que se ubica este artículo 32. Por otra parte, igual conclusión se alcanza en un análisis sistemático del ordenamiento jurídico, ya que la LFPCN sigue en buena medida el modelo de la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que también incluye una noción amplia de los bienes integrantes del mismo (artículo 2.1), pero al tiempo establece un régimen de protección a través de la categoría de bien de interés cultural (artículo 9.1 y disposiciones adicionales primera y segunda), con la consiguiente relevancia del elemento formal, de suerte que cabe apreciar una íntima conexión entre el elemento formal y el estatuto jurídico al que están vinculados esos bienes con un régimen singular de protección; amén de los patrimonios específicos (arqueológico, etnográfico y documental y bibliográfico).

Por tanto, la clave reside en la calificación del bien en cuestión, la casa... en Etxerri, Gartzain, ya que únicamente podrá entenderse como vinculante el meritado informe en el caso de que se trate de un bien inscrito en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra, esto es, de un bien de interés cultural, de un bien inventariado o de un bien de relevancia local.

En tal sentido son concluyentes los propios informes del Servicio de Patrimonio Histórico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que afirman de forma expresa y definitiva que dicho inmueble no se incluye en ninguna de las citadas clases a), b) y c) del artículo 13.1 de la LFPCN, ni está inscrito en el Registro de Bienes de Interés Cultural, sino que se trata de un bien incluido en la categoría d) del artículo 13.1 de la LFCN.

Por ello, de acuerdo con lo razonado, el artículo 32 de la LFPCN no es de aplicación a tales bienes de la categoría d) del artículo 13.1 de la LFCN, sino únicamente a las otras tres categorías previas inscribibles en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural, por lo que en el presente supuesto no se estaba ante un informe de carácter vinculante.

En consecuencia, al no apreciarse en este caso la exigencia de tal informe con carácter vinculante, no concurre el motivo de nulidad en que se

funda la propuesta municipal de revisión de oficio, por lo que ha de ser informada desfavorablemente, en los términos aquí razonados.

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 por silencio administrativo de la modificación pormenorizada del Plan Municipal de Baztán en la parcela... del polígono... de Etxerri en Gartzain.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.