

Expediente: 33/2016

Objeto: Revisión de oficio de licencia de obras y actividad inocua.

Dictamen: 41/2016, de 5 de septiembre de 2016

DICTAMEN

En Pamplona, a 5 de septiembre de 2016,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, y don Alfonso Zuazu, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 16 de junio de 2016 tuvo entrada en este Consejo de Navarra escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad del acto administrativo dimanante de la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Puente la Reina de 14 de mayo de 2015, consistente en la concesión de licencia de obras y actividad inocua, solicitado por el Ayuntamiento de Puente la Reina.

Se acompaña al expediente tramitado el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Puente la Reina de 9 de junio de 2016 en el que se

contiene la propuesta de resolución y la solicitud de dictamen a este Consejo de Navarra.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Primero.- Mediante Resolución 1169, de 14 de mayo de 2015, de la Alcaldía de Puente la Reina se concedió a don... licencia de obras para adecuación de local para venta de alimentos congelados en la planta baja del inmueble sito en la calle Mayor número... de la localidad.

Segundo.- El 16 de julio de 2015, la arquitecta municipal emitió informe para la concesión de la licencia de apertura en el que, tras analizar el expediente y la documentación aportada de final de obra, manifestó que existían inconvenientes urbanísticos para la concesión de la licencia solicitada ya que la fachada del edificio de la calle Mayor número... pertenece al entorno del Bien de Interés Cultural (BIC) del Camino de Santiago para el que el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Casco Histórico establece un régimen de protección integral, debiéndose garantizar su conservación, y que cualquier actuación en ese ámbito está sujeta a informe vinculante de la Sección de Patrimonio Arquitectónico quien, con fecha 25 de marzo de 2015, informó desfavorablemente la actuación al entender que la ventana no podía ampliarse a puerta.

El citado informe añadía que, en su momento y con ocasión de la solicitud de la licencia de obras, se había emitido, al igual que por la Secretaria municipal, informe desfavorable pero la Comisión de Urbanismo, en reunión celebrada el 12 de mayo de 2015, se había posicionado a favor de la concesión de la licencia a pesar de los informes técnicos negativos.

Tercero.- El 22 de julio de 2015, el Alcalde del Ayuntamiento de Puente la Reina dictó la Resolución número 025 por la que, considerando que la resolución de 14 de mayo de 2015 por la que se concedió licencia a don... para adecuación de local en la calle Mayor número... era contraria a lo establecido por el PEPRI del Casco Histórico y contraria al informe

preceptivo y vinculante de la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Gobierno de Navarra, acordaba la declaración de nulidad de la citada licencia de obras, a la vez que requería al interesado para que procediera a la reposición de la fachada a su estado anterior.

Cuarto.- El 23 de febrero de 2016 el Alcalde de Puente la Reina dicta nueva resolución por la que, a la vista del informe jurídico emitido el 4 de febrero de 2016 por la Secretaria municipal sobre condiciones, requisitos y procedimiento para el ejercicio de las facultades revisoras de los actos nulos de pleno derecho, revoca la resolución 25, de 22 de julio de 2015.

Quinto.- El Pleno del Ayuntamiento de Puente la Reina, en sesión celebrada el 11 de marzo de 2016, teniendo en cuenta las consideraciones emitidas en el informe jurídico de la Secretaria municipal en el que se indicaba la posible causa de nulidad de pleno derecho de la resolución municipal concediendo licencia de obras para la adecuación del local en la calle Mayor número..., acordó el inicio del expediente de revisión de oficio de la resolución municipal por la que se concedió licencia al señor... y facultó al Alcalde para instar la emisión del dictamen de este Consejo de Navarra, a la vez que se notificaba dicho acuerdo a los interesados.

Sexto.- En el expediente obra certificado expedido por la Secretaria municipal el 2 de mayo de 2016 indicando que, notificado el acuerdo del inicio del procedimiento de revisión a los interesados, no se habían presentado alegaciones.

Séptimo.- El Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el 9 de mayo de 2016 acordó aprobar el informe de la Secretaria municipal confirmando la concurrencia de los requisitos necesarios para acordar la nulidad de la licencia concedida en el local de planta baja de la calle Mayor número..., y solicitar a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra dictamen de este Consejo, suspendiendo el plazo para dictar la resolución por el tiempo que mediase entre la petición y la recepción del informe, al amparo de lo establecido en el artículo 42.5 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).

Octavo.- El 18 de mayo de 2016 tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Puente la Reina escrito de alegaciones formulado por don... indicando que, con posterioridad a la notificación del acuerdo de 11 de marzo de 2016 y sin que se le hubiera dado el trámite de audiencia que se le había ofrecido, se le había notificado el acuerdo plenario de 9 de mayo de 2016, cuando su voluntad era la de formular alegaciones en el trámite de audiencia prometido. Por ello, solicitaba que se le diera traslado del informe emitido por la Secretaria municipal a fin de formular las alegaciones que estimase oportunas.

Noveno.- El 23 de mayo de 2016 el Alcalde de Puente la Reina, con traslado del informe de la Secretaria municipal, otorgó al interesado plazo de alegaciones que fue cumplimentado mediante un extenso escrito presentado el 7 de junio de 2016.

En sus alegaciones el interesado manifiesta que el Decreto 2224/1962, por el que se declaró Conjunto Histórico al Camino de Santiago fue derogado, sin perjuicio de que quedara sometido al régimen jurídico establecido por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en lo sucesivo, LPHE). Añade que, si bien es indiscutible que el inmueble se localiza en el trayecto del Camino de Santiago, no ha encontrado acuerdo alguno que establezca que ese concreto inmueble se halle comprendido en el conjunto histórico artístico del Camino de Santiago ya que, de conformidad con la precitada legislación, la declaración de un Conjunto Histórico determina la obligación para el municipio de redactar un Plan Especial de Protección del Área afectada por la declaración conteniendo, entre otros aspectos, criterios relativos a la conservación de las fachadas y que hasta su aprobación cualquier actuación precisará resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados. Por el contrario, una vez aprobado, los Ayuntamientos serán competentes para autorizar directamente las obras.

El alegante considera que no se ha fundamentado por qué el régimen integral de protección que para el entorno del Camino de Santiago establece el PEPRI del Casco Histórico, conlleva necesariamente la conservación integral de la fachada del inmueble de la calle Mayor número... y que tal objetivo se vea comprometido por la ampliación del hueco de la ventana.

El Plan Municipal, dice el alegante, cataloga el edificio en el Grado 1 conservación total, indicando que estos edificios deben conservarse íntegramente, evitando intervenciones que puedan modificar, entre otros aspectos, sus fachadas; pero admite obras que sin alterar los elementos arquitectónicos esenciales pretendan mejorar su habitabilidad y condiciones de utilización. Continúa señalando que el Catálogo no particulariza los elementos concretos que deben mantenerse intactos para garantizar la conservación integral por lo que debe acudir al Plan Especial del Protección del Casco Histórico y, si se acude a la ficha del citado Plan Especial, se observa que señala únicamente como elementos a conservar: la cerrajería de hierro de las plantas 1ª y 2ª, el material de pintura de las plantas superiores y el encintado de toda la fachada principal en su conjunto. Por tanto, considera que no se establece un deber de conservación de la fachada que implique la imposibilidad de llevar a cabo las obras realizadas.

Analizando el artículo 65 del PEPRI, en el que se recoge el régimen de intervención de la Institución Príncipe de Viana, el alegante tras considerar su falta de claridad, considera que de ninguna forma puede entenderse que el informe previo del citado organismo haya de ser positivo o favorable y entiende que únicamente se exige que la Institución Príncipe de Viana emita su informe y, en tal sentido, manifiesta que dicha institución, en relación con esta actuación, ha emitido dos informes, aunque hayan sido de carácter negativo, por lo que no puede argumentarse, como hace el informe de la Secretaria municipal, la ausencia de un requisito esencial como causa determinante de la nulidad de la licencia concedida, ya que el informe preceptivo fue emitido, discrepándose con respecto a los motivos por los que fue de carácter negativo.

Por último, manifiesta que si finalmente se declara la nulidad de la licencia concedida, se reserva su derecho a solicitar la declaración de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del actuar municipal.

Décimo.- La Secretaria municipal emite informe a las alegaciones formuladas por el interesado precisando, en primer lugar, que las mismas son extemporáneas. Ello no obstante, con carácter subsidiario, analiza su contenido y considera que el inmueble de referencia es parte integrante del Camino de Santiago ya que, conforme al Decreto Foral 290/1998, de 14 de diciembre, que delimita definitivamente el camino a su paso por Navarra, recorre la calle Mayor de Puente la Reina, encontrándose la fachada del inmueble recayente a dicha calle.

La Secretaria municipal indica, además, que conforme a lo establecido por el artículo 36.1 de la Ley Foral 14/2005, de Patrimonio Cultural de Navarra (en lo sucesivo, LFPCN), cualquier intervención que se pretenda realizar sobre Bienes inmuebles de Interés Cultural y su entorno requerirá la previa autorización del Departamento competente en materia de cultura. Además, el PEPRI de Puente la Reina que regula el Casco Histórico como bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico-artístico exige en su artículo 65.4.b) informe de la Institución Príncipe de Viana que, interpretado sistemáticamente en relación con el artículo 36.1 de la LFPCN, no puede ser sino preceptivo y favorable.

Por último, indica que existen hasta tres informes negativos emitidos por los órganos competentes en materia de patrimonio arquitectónico indicando que “la modificación que se plantea afecta no sólo a este edificio sino a un aspecto que es característico de la calle Mayor de la localidad, que configura uno de los tramos urbanos más destacados del recorrido del Camino de Santiago, y la modificación supondrá la pérdida de esta peculiaridad que se ha conservado hasta la actualidad”.

Por todo ello, la Secretaria municipal concluye considerando que la licencia otorgada incurre en las siguientes causas de nulidad:

a) Al amparo del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, por carecer de un requisito esencial para obtener la licencia de obras cual es el informe favorable del órgano competente en materia de protección del Patrimonio.

b) Al amparo del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, al haberse concedido la licencia prescindiendo del procedimiento legalmente establecido al carecer del informe preceptivo y favorable del órgano competente.

c) Al amparo del artículo 62.1.g) de la LRJ-PAC, al contravenir la licencia de obras una disposición de rango legal.

Decimoprimer.- El Pleno del Ayuntamiento de Puente la Reina en sesión plenaria celebrada el 9 de junio de 2016, asumiendo el informe jurídico de la Secretaria municipal, acordó inadmitir, o subsidiariamente desestimar, las alegaciones formuladas por el interesado y aprobar la propuesta de revisión de oficio por causa de nulidad de la Resolución de la Alcaldía de 14 de mayo de 2015, sobre concesión de licencia de obras, solicitando dictamen al Consejo de Navarra y acordando la suspensión del plazo para resolver al amparo de lo establecido por el artículo 42.5 de la LRJ-PAC.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Puente la Reina por la que se concedió licencia de obras para adecuación de local en la planta baja del inmueble sito en la calle Mayor número... de la localidad.

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, de 10 de diciembre] y que los entes locales han de recabar el dictamen de este Consejo en los supuestos previstos como preceptivos por la legislación vigente” (artículo 19.3.).

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, y ante la ausencia de previsiones específicas sobre los procedimientos ya iniciados en la recientemente aprobada Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, con entrada en vigor el 16 de junio de 2016, tal remisión nos lleva al artículo 102.1 de la LRJ-PAC a cuyo tenor “las Administraciones públicas en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.”

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 a la nulidad para que pueda declararse.

II.2ª. Marco jurídico de aplicación

Como resulta de los antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio de la licencia concedida para la adecuación del local comercial sito en la planta baja del inmueble de la calle Mayor número... de Puente la Reina, por entender que la misma se ha otorgado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y en contra de lo regulado por la legislación sobre patrimonio histórico.

El artículo 203. 3 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (desde ahora, LFOTU) dispone que “La revisión de oficio de las licencias u órdenes de ejecución ilegales se regirá por lo dispuesto para la revisión de actos administrativos en la legislación sobre procedimiento administrativo común”.

Por su parte, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN), 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.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y, en particular, en este caso, a su artículo 102.1, que apodera a los municipios -en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus actos administrativos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1. En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de la nulidad de una licencia otorgada por una entidad local de Navarra, la normativa de aplicación es, en cuanto al fondo de la revisión de oficio, la mencionada LFOTU, en cuanto que, según su artículo 5.2.d), la ordenación urbanística tiene por objeto en el marco de la ordenación del territorio “la protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico y cultural”, así como, en lo que luego se dirá, la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra (LFPCN); y, respecto del procedimiento, el artículo 102 de la LRJ-PAC -en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999-, que exige el preceptivo dictamen favorable de este Consejo.

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

El artículo 102 de la LRJ-PAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos. Sin embargo, teniendo en cuenta la dicción literal de dicho precepto, cabe afirmar: 1º) La posibilidad de que el procedimiento se inicie por iniciativa propia o a solicitud del interesado (apartado 1). 2º) En un momento anterior a la propuesta de resolución ha de otorgarse audiencia a los interesados (artículo 84 de la LRJ-PAC), que además, debe preceder a la solicitud de dictamen de este Consejo. 3º) El artículo 102.5 -en la redacción dada por la Ley 4/1999- fija un plazo de tres meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos, transcurrido el cual, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá la caducidad del mismo. Dicho plazo, conforme al artículo 42.5.c) del mismo texto legal, podrá ser suspendido por el tiempo que medie entre la petición de dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así se acuerda por la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados.

En el presente caso, puede considerarse que, en términos generales, se han cumplido los trámites del procedimiento de revisión de oficio, ya que, finalmente, previo informe jurídico de la Secretaria del Ayuntamiento, el Pleno de la Corporación acordó la incoación del procedimiento de revisión, en el que se dio trámite de audiencia al interesado que formuló las alegaciones que entendió oportunas, alegaciones que de forma motivada fueron desestimadas previo informe jurídico que igualmente fundó la propuesta de resolución que el pleno del Ayuntamiento de Puente la Reina somete a este Consejo de Navarra al considerar la concurrencia de causas de nulidad de pleno derecho. Así mismo, se ha acordado la suspensión del plazo para resolver el expediente y notificar la resolución de acuerdo con la posibilidad conferida por el artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Tal y como venimos indicando se somete a nuestro dictamen la propuesta de revisión, por posibles causas de nulidad, de la Resolución del Alcalde de Puente la Reina que concedió licencia de obras para adecuación

de local en planta baja en el inmueble sito en la calle Mayor número... de Puente la Reina; licencia que se concedió previo dictamen favorable de la Comisión de Urbanismo y en contra de los informes emitidos por la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Gobierno de Navarra, de la Aparejadora municipal y de la Secretaria del Ayuntamiento.

La Administración municipal, en su propuesta, considera que la citada resolución incurre en tres causas de nulidad radical, todas ellas motivadas por el hecho de que se otorgó en contra de los informes emitidos por el órgano de la Administración de la Comunidad Foral encargado de la protección del patrimonio cultural.

Por contra, el interesado -aún reconociendo que tales informes fueron negativos- entiende que ello no es causa determinante de nulidad de pleno derecho, ya que no existe previsión expresa de que dicho informe tenga que ser preceptivo y favorable, siendo suficiente con que el informe haya sido emitido.

Para resolver adecuadamente la cuestión suscitada es necesario analizar el régimen de protección al que se encuentra sometido el inmueble sito en la calle Mayor número... de Puente la Reina. En tal sentido, hay que señalar que mediante el Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, se declaró conjunto histórico-artístico el denominado Camino de Santiago, el cual, en virtud de la disposición adicional primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español pasó a tener la consideración de Bien de Interés Cultural, quedando sometido al régimen jurídico de protección establecido por la referida ley y que, por tanto, como señala su artículo noveno, gozará de especial protección y tutela. La concreción definitiva del trazado del Camino de Santiago a su paso por Navarra se realizó mediante el Decreto Foral 290/1988 de 14 de diciembre, trazado que- por lo que a este dictamen interesa- discurre por la calle Mayor de la localidad de Puente la Reina a la que el local de planta baja del número... da frente. Además, mediante Decreto Foral 98/1993, de 22 de marzo, el Gobierno de Navarra declaró Conjunto Histórico de Interés Cultural al núcleo histórico de Puente

la Reina, dentro del cual igualmente se encuentra el inmueble de la calle Mayor al que se refiere el presente dictamen.

En Plan Municipal de Puente la Reina aprobado definitivamente por la Comisión de Ordenación del Territorio de 12 de mayo de 2000, catalogó al inmueble de la calle Mayor número... en el grado 1 de protección integral, señalando entre los elementos a conservar “la fachada en su totalidad”.

En desarrollo de las previsiones establecidas por el artículo 20.1 de la LPHE y del artículo 37.1 de la LFCN, el Ayuntamiento de Puente la Reina tramitó y aprobó definitivamente, por acuerdo plenario de 11 de junio de 2004, el Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Histórico.

El artículo 11 de la normativa general del citado PEPRI señala que su objeto es definir las condiciones que han de regir las actuaciones en las parcelas y edificios del Centro Histórico de Puente la Reina y, en su apartado 3 añade que “en todo caso, teniendo en cuenta la Declaración de este Centro Histórico como Conjunto Histórico (realizada por Decreto Foral 98/1993) el presente Plan afronta esta protección y reforma interior de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Nacional de 25.VI.1985, especialmente en los artículos 20 y siguientes”.

En la Memoria del mencionado plan a la hora de concretar el ámbito territorial del Plan Espacial se dice que:

“El núcleo histórico de Puente la Reina se apoya en el Camino de Santiago y se extiende desde la Iglesia del Crucifijo al oeste y el puente románico sobre el río Arga al este. La declaración del Conjunto Histórico a la que nos hemos referido, define el límite del área iniciando su descripción por el oeste del núcleo, recorriendo después su perímetro en la dirección contraria a las agujas del reloj”.

Tanto de la descripción escrita de su ámbito, como de la documentación gráfica que contiene, se comprueba que el PEPRI abarca el ámbito del Camino de Santiago a su paso por Puente la Reina y su entorno,

estando regulado por dicho instrumento el inmueble sito en la Calle Mayor número... de Puente la Reina.

El PEPRI, a diferencia de lo señalado por el Plan Municipal, clasifica el inmueble sito en la calle Mayor número..., con protección ambiental, estableciendo su artículo 88 la regulación del régimen de protección ambiental, indicando que le serán de aplicación las mismas disposiciones establecidas para la protección estructural y, además: “1.b) se podrán autorizar modificaciones en las fachadas y cubiertas, siempre que se conserven sus características formales, aunque se produzcan cambios en sus características materiales. La ficha de Normativa Particular podrá limitar el alcance de esos cambios para un edificio determinado”. El inmueble sito en la calle Mayor número..., se regula en la ficha 199 que establece los elementos de interés de la fachada principal en plantas 1ª y 2ª (cerrajería de hierro y pintura) así como los encintados de la fachada principal.

Por lo que se refiere al procedimiento, el artículo 65 del PEPRI regula la intervención de la Institución Príncipe de Viana en la concesión de las licencias, estableciendo que será preceptiva autorización expresa para llevar a cabo cualquier actuación en las edificaciones declaradas Bienes de Interés Cultural, igualmente será preceptiva su autorización para la realización de obras en los entornos afectados por la declaración de Bienes de Interés Cultural y, para el resto del Patrimonio, “con carácter general se solicitará informe a la Institución Príncipe de Viana cuando se realice cualquier actuación en edificios con protección integral y estructural y entre otros supuestos para las obras que afecten a las fachadas de los edificios y urbanizaciones situados en el trayecto del Camino de Santiago, y en las fachadas que porten escudos”.

Hay que tener presente que el PEPRI del Casco Histórico de Puente la Reina es de fecha anterior a la aprobación de la LFPCN que en sus artículos 36 y 37, regula las autorizaciones de las intervenciones que se pretendan realizar en los Bienes Inmuebles de Interés Cultural y sus entornos, en términos similares a los que ya contenía la LPHE en su artículo 20.

Los citados preceptos atribuyen al Departamento de la Administración Foral competente en materia de protección del patrimonio, con carácter general, la previa autorización de cualquier intervención que se pretenda realizar sobre tales bienes (artículo 36.1 LFPCN). Para ello, la solicitud debe ser presentada por la entidad local que tramite la licencia acompañando la documentación técnica acorde con el tipo de intervención pretendida, así como la identificación del bien y su estado actual de conservación. Ello no obstante, el artículo 36.3 de la LFPCN establece que no se precisará esa autorización en las intervenciones en los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos o Zonas Arqueológicas que desarrollen el planeamiento aprobado conforme al artículo 37 y que afecten únicamente a inmuebles que no sean monumentos ni estén comprendidos en su entorno.

Es decir, la autorización previa es preceptiva y vinculante por parte del órgano de la Administración de la Comunidad Foral encargado de la protección del patrimonio inmobiliario mientras que las entidades locales no hayan aprobado definitivamente, con el informe favorable del órgano autonómico, los Planes Especiales de Protección para los Conjuntos Históricos, los Sitios Históricos y las Zonas Arqueológicas [artículo 37.1) LFPCN]. Hasta la aprobación definitiva de dicho plan el otorgamiento de licencias de obras precisarán resolución favorable del Departamento competente de la Administración Foral (artículo 37.2), pero como ya hemos señalado (artículo 36.3), una vez aprobado el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico, ya no es precisa tal autorización previa para la concesión de las licencias municipales.

Pues bien, como ya hemos expuesto anteriormente, el Ayuntamiento de Puente la Reina cuenta con el correspondiente PEPR del Casco Histórico de Puente la Reina, aprobado definitivamente en sesión plenaria de 11 de junio de 2004 y publicado en el Boletín Oficial de Navarra número 118, de 3 de octubre de 2005, Plan Especial que engloba y regula expresamente los edificios que se encuentran en su ámbito de actuación que, a su vez, incluye el recorrido del Camino de Santiago a su paso por la localidad y la regulación de los edificios que lo conforman y delimitan, como

específicamente es el caso del inmueble sito en la calle Mayor número..., al que se refiere la presente consulta.

Por lo tanto, no siendo el inmueble sito en la calle Mayor número..., un edificio con categoría de Monumento y estando dentro de un Conjunto Histórico ordenado mediante PEPRI, que igualmente incluye el ámbito físico del Camino de Santiago a su paso por la localidad, siendo un inmueble con grado de protección ambiental, en el que conforme con el artículo 88 de la normativa general “pueden autorizarse modificaciones en las fachadas siempre que se conserven sus características formales, aunque se produzcan cambios en sus características materiales”, lo cierto es que la concesión de la licencia de obras para adecuación de local en planta baja no es una actuación que esté sometida y condicionada a la previa autorización por el órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Sentada la conclusión anterior, hay que analizar si la Resolución de la Alcaldía que concedió la licencia de obras para adaptación del local del inmueble de la calle Mayor, y situado dentro del ámbito del Conjunto Histórico Artístico de Puente la Reina y del entorno del Camino de Santiago a su paso por la localidad, en contra de los informes emitidos por la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Gobierno de Navarra y de los informes de la Aparejadora municipal y de la Secretaria municipal, está o no incurso en causa de nulidad que pueda justificar la revisión de oficio que se pretende.

Por lo que respecta a la causa de nulidad consistente en haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, hay que indicar, como viene recordando este Consejo de Navarra en posición coincidente con la doctrina jurisprudencial, que esta causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC “se produce cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto o bien por seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda. No se trata de cualquier incumplimiento de las formas procedimentales, sino de la omisión por entero

del procedimiento, lo que aparece cuando no se aprecia la existencia de los eslabones o pasos formales imprescindibles para su terminación con la adopción del acto entrañando tales omisiones efectos determinantes e insalvables sobre el acto administrativo. Asimismo, concurre dicho motivo de nulidad en los casos en que, existiendo algunos trámites, el procedimiento carece de un requisito que, dada su esencialidad o trascendencia, es inexcusable para apreciar la identidad del procedimiento o asegurar los derechos de los administrados” (Dictamen 7/2015).

En este caso concreto, para que pudiera proclamarse la nulidad de pleno derecho por haberse concedido la licencia en contra del informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Gobierno de Navarra, sería necesario que tal informe o autorización favorable fuera preceptiva y vinculante y, la realidad es, como antes hemos argumentado, que al amparo del artículo 36.3 de la LFPCN, una vez aprobado el PEPRI del Conjunto Histórico de Puente la Reina, ya no es necesaria la previa autorización para la concesión de las licencias sobre los inmuebles por él regulados y ordenados.

La posible contradicción de la licencia con el régimen de protección establecido por el PEPRI del Conjunto Histórico de Puente la Reina podrá ser determinante de vicio de anulabilidad pero no de nulidad radical o de pleno derecho al amparo de la causa tipificada por el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC.

Y a la misma conclusión se llega respecto a la invocada causa de nulidad del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales, para su adquisición. Este Consejo de Navarra viene manteniendo que para la concurrencia de esta concreta causa de nulidad no basta con la infracción del ordenamiento jurídico, sino que, además, es precisa la carencia de requisitos esenciales para que el administrado adquiera facultades o derechos. Como ya hemos declarado en dictámenes anteriores (entre otros, Dictamen 6/2006 y Dictamen 23/2008) “para la consideración de qué

elementos han de ser calificados de esenciales o no, ha de partirse de la distinción entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de esenciales. El carácter esencial es un concepto jurídico indeterminado, pero determinable teniendo en cuenta las circunstancias de cada supuesto, referido a las condiciones relevantes e inexcusables, cuya falta impide la generación de la facultad o derecho; se refiere a una infracción cualificada, cuando el acto se funda en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para la adquisición de las facultades o derechos, es decir, cuando faltan los requisitos determinantes o sustanciales para el nacimiento mismo de la situación o derecho. Así pues, la falta de los requisitos esenciales sólo puede apreciarse en los casos extremos de ausencia de un presupuesto inherente a la estructura misma del acto sin el cual éste carecería absolutamente de base”.

La pretendida causa de nulidad tomada en consideración por la propuesta remitida por el Ayuntamiento de Puente la Reina se basa en la ausencia del requisito esencial del informe preceptivo y favorable del Servicio de la Administración Foral competente en materia de protección, pero como ya hemos expuesto una vez que se ha aprobado el Plan Especial de Protección de Reforma Interior del Bien de Interés Cultural, Conjunto Histórico de Puente la Reina, que engloba el ámbito y entorno del Camino de Santiago a su paso por la localidad, tal informe ya no es determinante y no constituye un requisito esencial para la obtención de la licencia municipal.

Por último, tampoco concurre, a juicio de este Consejo de Navarra, la causa de nulidad invocada al amparo del artículo 62.1.g) de la LRJ-PAC, cualquier otro motivo de nulidad que se establezca expresamente en una disposición legal, ya que ni la LPHE ni la LFPCN establecen expresamente la nulidad de pleno derecho de las licencias concedidas por las entidades locales en contra de los informes de los órganos autonómicos competentes en materia de protección del patrimonio cuando se refieren a actuaciones sobre Bienes de Interés Cultural cuya ordenación pormenorizada se contiene

en un PEPRI elaborado y aprobado de conformidad con lo establecido por los artículos 36 y 37 de la LFPCN y artículo 20 de la LPHE.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de la Resolución del Alcalde de Puente la Reina de 14 de mayo de 2015, concediendo licencia de obras para adecuación de local comercial en planta baja del inmueble sito en la Calle Mayor número..., de Puente la Reina.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.