

Expediente: 34/2023

Objeto: Revisión de oficio y declaración de nulidad de licencia de obras otorgada para la construcción de nave industrial por el Ayuntamiento de Cadreita.

Dictamen: 12/2024 de 10 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de abril de 2024,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza; don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

La Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 17 de noviembre de 2023, traslada, conforme al artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1, de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo sobre expediente de revisión de oficio por motivos de nulidad de pleno derecho de la licencia de obras y actividades en la...

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Cadreita se acompaña el expediente de revisión de oficio tramitado.

I.2ª Antecedentes de hecho

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

Primero.- Consta en el expediente la presentación de un escrito formulado por la mercantil ... de fecha 30 de abril de 2021, en el que «solicita la revisión de oficio de la licencia de obras otorgada para la nave industrial construida en la parcela resultante ... del Proyecto de Reparcelación Voluntaria ... de Cadreita (parcela catastral ..., polígono...) y, previos los trámites correspondientes, se declare nula de pleno derecho y, en consecuencia, se restaure el orden urbanístico infringido».

En opinión de la solicitante la edificación construida en la parcela catastral ..., polígono..., parcela resultante ... del Proyecto de Reparcelación Voluntaria de la Unidad de Ejecución ..., situada en la calle ... de Cadreita, incurre en graves ilegalidades urbanísticas, constitutivas de vicio de nulidad de pleno derecho, por lo que solicita la revisión de oficio de la licencia de obras concedida sobre la base, en síntesis, de que se han cometido las siguientes infracciones: haber superado la edificabilidad máxima de la parcela ...; haber superado el número máximo de plantas permitido en la parcela ...; superar el aprovechamiento urbanístico de la parcela 20-4 que se deriva del planeamiento general; que la edificación no se ajusta a las alineaciones establecidas en el planeamiento; y finalmente, que se ha construido un paso subterráneo bajo un viario y dominio público, prescindiendo del procedimiento legalmente establecido.

Segundo.- El Pleno del Ayuntamiento de Cadreita, en sesión celebrada el día 24 de agosto de 2023 acuerda, en el punto 1 del orden del día, iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la licencia de obras de la Unidad de Ejecución

Tercero.- Tras notificar el inicio del procedimiento a los interesados para que en el plazo de 10 días, presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias, con fecha 11 de septiembre de 2023, la representante de ... presenta un escrito formulando alegaciones en las que, tras exponer el fundamento de la solicitud de revisión de oficio de actos nulos y causas de nulidad invocadas, y la doctrina general en relación con las referidas causas de nulidad, termina solicitando resolución por la que se desestime la revisión de oficio de la licencia de obras concedida para la construcción de almacén en parcela ... del polígono... de Cadreita.

Cuarto.- Consta asimismo en el expediente el informe urbanístico sobre licencia de obras de la actividad clasificada de «Almacén con línea de etiquetado» dentro de la delimitación de la fase ... del sector y unidad de ejecución ..., en las parcelas ... y ... resultantes de la reparcelación voluntaria de la unidad ... de suelo urbanizable sectorizado.

En el referido informe se afirma que:

«(l)a licencia solicitada por ... fue otorgada al ajustarse plenamente al planeamiento urbanístico vigente y plantear una nave almacén de 4.807,98 metros cuadrados, por tanto, a la máxima permitida por el planeamiento.

Según el punto 4 “Normativa Particular” de la Normativa Urbanística Pormenorizada del Texto Refundido de la Modificación vigente en el ámbito ... del Plan Municipal, en el art. 30 de la Normativa particular se fija un número máximo de plantas según marcadas en plano de Ordenación Pormenorizada –Nueva Ordenación. La edificación solicitada para la construcción del almacén en el caso que nos ocupa no tiene ninguna entreplanta. El proyecto presentado se adapta a las rasantes del desnivel de la parcela donde se ubica la edificación. En ningún caso se planteaba en la solicitud de licencia ninguna entreplanta.

La superficie construida se adapta a la topografía del desnivel según las rasantes del terreno, siendo una única planta existente físicamente.

La superficie de la parcela ... según Reparcelación es de 5.380,59 m².

La superficie máxima de ocupación de la edificación es de 4.880 m².

Según Certificado Final de Obra y planos definitivos de las obras llevadas a cabo, firmado por técnico competente y visado por colegio profesional de arquitectos con fecha de 28 de junio de 2017, la superficie total construida asciende a 4.811,80 m², siendo inferior a 4.880 m².

No se ha llevado (sic) ninguna construcción en planta primera. La totalidad de los 4.811,80 m² son de ocupación en planta baja, y por la diferencia de rasante existente en el terreno, los 104,30 m² corresponden a una única planta de ocupación ya que bajo los mismos no hay superficie construida, siendo una escalera de evacuación bajo la cual hay terreno sobre rasante más alta que el resto de la ocupación del almacén.

No se ha superado el número de plantas máximas permitida en la parcela ... resultante de la Reparcelación en la parte urbanizada ...1 de la unidad de ejecución ...; siendo la edificabilidad máxima permitida según Texto Refundido de la modificación vigente de 4.880 m².

La licencia municipal se concedió según lo solicitado. El punto 5.3.3. USOS EDIFICABILIDAD Y APROVECHAMIENTOS también hace referencia a que en las naves industriales se permite la construcción de planta baja más planta primera en las superficies delimitadas en los planos adjuntos.

Conclusión: No se ha superado la edificabilidad máxima permitida de 4.880 m² y tampoco se ha superado el número de plantas máximas permitida en la parcela ... resultante de la Reparcelación en la parte urbanizada ...1 de la unidad de ejecución El almacén se desarrolla en una única planta de ocupación en Planta Baja, con una superficie de 4.811,10 m² los cuales se adaptan a la topografía y rasantes del terreno existente, y donde se determinan las conexiones, accesos y evacuaciones del edificio con el exterior».

Afirma también el informe de urbanismo que:

«(e)l proyecto de ejecución del almacén según el cual se solicita licencia municipal cumple con las alineaciones de los planos del Texto Refundido de la Modificación del Sector ... del Plan Municipal de Cadreita vigente.

La edificación es conforme y se ajusta a las alineaciones establecidas en el Planeamiento vigente.

El punto 5.3.1. “Descripción de la solución adoptada” del Texto Refundido de la Modificación en el Texto define que: La calle... tiene una calzada de 6,6 metros con acera junto a la Manzana 66, de 1 metro de ancho y la correspondiente a la unidad de ejecución UI-20 R de 0,9 metros de ancho.

El ancho de la calle ... viene determinado físicamente IN SITU por la distancia existente entre las construcciones de las parcelas 1629 del polígono..., (Manzana 66 del Plan Municipal) y las construcciones de las parcelas 554 y 253 del polígono...; Plano 0.8. Ordenación Alineaciones y Rasantes entre los edificios de la parcela 1629 y las de la parcela ..., (Manzana Urbana 51 del Plan Municipal). Estas construcciones son muy anteriores a la vigencia del Plan Municipal de Cadreita, vigente desde 1996.

El Texto Refundido de la Modificación en el punto 5.3.5. “Red Viaria y Servicios” indica y determina que el ancho de los viales es el de los existentes, continuando aceras y calzadas existentes, para la calle ... completa.

La tipología de las aceras sin bordillo en la calle ... fue un criterio municipal por parte del técnico que suscribe debido a que la calzada sería mínima, consiguiendo de este modo una mayor amplitud de calle. La cota de 8,8 metros de ancho en la calle ... es un error en el Plan Municipal inicial vigente debido a que no se corresponde con las

mediciones reales de las edificaciones existentes IN SITU mucho antes de la fecha de la vigencia del Plan Municipal de Cadreita (14 abril de 1997). Además, el mismo Texto Refundido determina la continuidad de las calles existentes en cuestión de la calle En el Certificado Final de Obra y planos definitivos ejecutados y presentados, con fecha de 28 de junio de 2017, la cota del ancho de la calle ... y determinada en 7,89 metros de anchura».

Quinto.- El informe jurídico, firmado el 11 de octubre de 2023, expone los antecedentes del asunto que nos ocupa. En concreto, recuerda que por Resolución de Alcaldía de 3 de abril de 2017 se otorgó licencia municipal de actividades clasificadas y obras para la instalación de un almacén de línea de etiquetado para la actividad de elaboración de conservas vegetales en la La instalación fue construida conforme a las licencias concedidas, otorgándose licencia de apertura por Resolución de Alcaldía de fecha 27 de agosto de 2018. Señala que la solicitud de revisión de oficio se fundamenta en informe de Arquitecto según el cual la edificación construida, que no la licencia otorgada, podría incumplir la alineación establecida en el planeamiento y superar la edificabilidad máxima en 90 m², al haber construido una entreplanta de 104,30 m². Además, se afirma la utilización privativa de dominio público sin concesión administrativa al construirse un paso subterráneo previsto en el planeamiento urbanístico, bajo un vial público. También advierte que mediante escrito de 14 de mayo de 2021, ... solicitó la revisión de oficio y nulidad de pleno derecho del Proyecto de Reparcelación Voluntaria de la ... de Cadreita aprobado definitivamente por Resolución de Alcaldía 165/2017 de 4 de abril de 2017, por entender que ha modificado, incrementándolo, el aprovechamiento tipo y la edificabilidad previstos en el planeamiento, de modo que se ha adjudicado al Ayuntamiento de Cadreita menos aprovechamiento urbanístico que el que le correspondía y en exceso al propietario. Y también que mediante escrito de fecha 31 de mayo de 2021, el mismo solicitante instó la revisión de oficio y nulidad de pleno derecho del Proyecto de urbanización de la Unidad ... aprobado definitivamente por Resolución de Alcaldía 166/2017 de 4 de abril de 2017 y del acta de recepción de las obras de urbanización de la citada Unidad de 4 de septiembre de 2018.

Según afirma el informe:

«previos los informes técnicos y jurídicos el Ayuntamiento de Cadreita en sesión celebrada el día 4 de noviembre de 2021 acuerda inadmitir a trámite las solicitudes de revisión de oficio presentadas.

Interpuesto contra dicho acuerdo Recurso Contencioso Administrativo por ..., el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Pamplona Iruña por Sentencia nº 93/2023 de 17 de abril de 2023 lo estima, anulando los acuerdos municipales impugnados y ordenando al Ayuntamiento de Cadreita la tramitación completa de los procedimientos de revisión de oficio solicitando los dictámenes del Consejo Navarra y una vez tramitados y adoptando las resoluciones que procedan».

Y en cumplimiento de la referida sentencia el Ayuntamiento de Cadreita incoó el expediente administrativo según se ha dicho.

Pues bien, el técnico que suscribe el informe jurídico se reitera en el que emitió en su día, pero, lógicamente, prescindiendo de todo aquello que indujo a la inadmisión y centrándose exclusivamente en la concurrencia o no de vicios de nulidad radical o de pleno derecho en las licencias cuya revisión de oficio se pretende. Asimismo, hace suyo el escrito de alegaciones de la parte interesada en el sentido de entender inexistentes los motivos de nulidad radical imputados, que, en última instancia, considera el informe, podrían considerarse motivos de anulabilidad, en su caso, o incluso irregularidades no invalidantes, pero en ningún caso, vicios de nulidad radical en la interpretación dada por la jurisprudencia y el Consejo de Estado a los mismos.

Tras exponer unas notas sobre la revisión de oficio de actos nulos refiriendo la doctrina administrativa y del Consejo de Estado, así como la jurisprudencia que considera oportuna, analiza si en las licencias otorgadas concurren los vicios de nulidad radical que denuncia el solicitante, para concluir que «debe proponerse la desestimación de la solicitud de revisión de oficio por falta de concurrencia de vicio de nulidad radical alguno en las licencias otorgadas, dando traslado del expediente completo a la solicitantes otorgándole un plazo no inferior a 10 días para formular alegaciones y una vez recibidos se deberá remitir el expediente al Consejo de Navarra para la emisión del informe preceptivo [...]».

Sexto.- En sesión celebrada el día 17 de octubre de 2023, el Pleno del Ayuntamiento de Cadreita acordó, entre otros, aprobar la propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio de la licencia de obras y actividades en la ..., en el sentido de rechazar la concurrencia de los motivos de nulidad denunciados, conforme al informe jurídico obrante en el expediente.

Séptimo.- Con posterioridad al referido acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cadreita, el 8 de noviembre de 2023, la mercantil ... presenta escrito de alegaciones en el que señala que el origen del expediente de revisión de oficio responde al mandato de la sentencia nº 93 de fecha 17 de abril de 2023, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 3, en procedimiento ordinario 5/2022. En dicho procedimiento se recurrieron los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de Cadreita en sesión celebrada el 4 de noviembre de 2021: acuerdo de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio de la licencia de obras de la parcela ... de la Unidad de Ejecución ...; acuerdo de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución ...; y acuerdo de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio del Proyecto de Urbanización y del acta de recepción de obras de la Unidad de Ejecución Al anular la sentencia los acuerdos impugnados y ordenar al Ayuntamiento de Cadreita la tramitación de los procedimientos de revisión de oficio, solicitando dictámenes al Consejo de Navarra y, una vez tramitados, adopte las resoluciones que procedan, solicita la reclamante que se incorpore al expediente una copia íntegra de los autos del procedimiento 5/2022, tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pamplona, incluyendo una copia íntegra del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento al Juzgado, así como toda la documentación presentada por el Ayuntamiento a requerimiento del Juzgado como prueba documental. Entiende también que la solicitud de dictámenes al Consejo de Navarra en todos los expedientes de revisión debe realizarse simultáneamente, ya que una posible nulidad de los acuerdos de aprobación del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución ..., del Proyecto de Urbanización y del acta de recepción de obras de la Unidad de Ejecución ... podría tener incidencia en la licencia de obras.

Reitera las infracciones en que, en su opinión:

«incurre la licencia de obras de la nave industrial construida en la parcela ... de la Unidad de Ejecución ..., de forma resumida: que se autorizó mayor superficie construida que la asignada a la parcela; mayor aprovechamiento urbanístico que el asignado a la parcela; mayor número de plantas que el permitido por el planeamiento; y que

no se respetaban las alineaciones del planeamiento. Infracciones todas ellas graves, conforme al artículo 215 TRFL, que considera, como infracciones graves, entre otras:

5. El exceso de edificación sobre la edificabilidad permitida por el plan, entendiéndose por la misma tanto la superficie construida como el volumen.

6. La edificación de sótanos, semisótanos, áticos o entreplantas, cualquiera que sea el uso a que se dedicaren, no permitidos por el plan.

7. El exceso sobre la altura determinada por el plan siempre que dicho exceso no implicare aumento de volumen o superficie construida permitida.

10. Incumplimiento de las reglas establecidas por la legislación o por el planeamiento sobre distancias de las edificaciones entre sí y en relación con las vías públicas, espacios libres y linderos.

La licencia de obras para la construcción de la nave industrial es disconforme al ordenamiento jurídico urbanístico, y ha incurrido en graves y manifiestas infracciones al planeamiento y a la legislación urbanística, constitutivas de causa de nulidad de pleno derecho, previstas en el artículo 47.1 e) y f) de la LPAC. Concretamente, la licencia urbanística otorgada constituye un acto administrativo expreso contrario al ordenamiento jurídico, toda vez que se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido; y por el que se han adquirido facultades o derechos cuando se carecía de los requisitos esenciales para su adquisición».

Tras analizar las infracciones denunciadas a la luz de dos informes periciales aportados y de la jurisprudencia que considera oportuno referir, concluye solicitando al Ayuntamiento de Cadreita que tenga por presentado el referido escrito y, en su virtud, tenga formuladas las alegaciones al expediente de revisión de oficio de la licencia de obras otorgada para la nave industrial construida en la parcela resultante ... del Proyecto de Reparcelación Voluntaria ... de Cadreita (parcela catastral ..., polígono...); aporte al expediente toda la documentación señalada en el cuerpo del escrito; y la solicitud de dictamen al Consejo de Navarra se realice simultáneamente a las solicitudes en los expedientes de revisión de oficio del acuerdo de aprobación Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución ..., y del acuerdo de aprobación del Proyecto de Urbanización del acta de recepción de obras de la Unidad de Ejecución

Octavo.- En respuesta a las alegaciones anteriores, el 22 de noviembre de 2023, el Letrado asesor del Ayuntamiento de Cadreita evacúa un escrito en el que señala que no procede acceder a la solicitud de tramitación conjunta:

«porque tanto las solicitudes de revisión de oficio, como los acuerdos de incoación de los expedientes de revisión de oficio son independientes y se refieren a actos administrativos independientes, aunque concurran en una misma unidad de ejecución.

[...]

En efecto, mediante escrito de 30 de abril de 2021, ..., solicitó la revisión de oficio y declaración de nulidad de la Resolución de Alcaldía de 3 de abril de 2017 que otorgaba la licencia de obras para la nave industrial construida en la parcela catastral ... del polígono....

Tras la Sentencia 93/2023 de 17 de abril del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3, el Ayuntamiento de Cadreita incoó expediente de revisión de oficio por Acuerdo de 24 de agosto de 2023.

Mediante escrito de 14 de mayo de 2021, Fina La Boquera S.L. solicitó la revisión de oficio y nulidad de pleno derecho del Proyecto de Reparcelación voluntaria de la ... de Cadreita aprobado definitivamente por Resolución de Alcaldía 165/2017 de 4 de abril de 2017.

Tras la Sentencia 93/2023 de 17 de abril del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3, el Ayuntamiento de Cadreita incoó expediente de revisión de oficio por acuerdo de 14 de septiembre de 2023.

Finalmente, mediante escrito de fecha el día 31 de mayo de 2021, ... solicitó la revisión de oficio y nulidad de pleno derecho del Proyecto de Urbanización de la Unidad ... aprobado definitivamente por Resolución de Alcaldía nº 166/2017 de 4 de abril de 2017 y del acta de recepción de las obras de urbanización de la citada Unidad de 4 de septiembre de 2018.

Tras la Sentencia 93/2023 de 17 de abril del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3, el Ayuntamiento de Cadreita incoó expediente de revisión de oficio por acuerdo de 17 de octubre de 2023».

Entiende, en definitiva, el Letrado que no procede la solicitud de tramitar los tres expedientes juntos y solicitar un dictamen del Consejo de Navarra simultáneo, sino justamente todo lo contrario, la iniciación y tramitación de cada una de las solicitudes de revisión de oficio de actos diferentes, como se ha hecho.

Noveno.- Como ya se ha advertido, el 23 de noviembre de 2023, este Consejo de Navarra recibe escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, relativo a la solicitud de dictamen sobre el expediente de revisión de oficio de Licencia de obras de la actividad clasificada en la ..., instado por parte del Ayuntamiento de Cadreita.

Décimo.- Con posterioridad, el 22 de enero de 2022, el Consejo de Navarra acordó la ampliación del plazo inicial para evacuar su dictamen. Asimismo, revisada la documentación acompañada a la petición de consulta, y apreciándose que el expediente remitido se encontraba incompleto, se instó la documentación completa relativa a la Licencia de obras de la actividad clasificada en la ...: documentación gráfica y escrita; proyecto de reparcelación voluntaria de la Unidad de Ejecución ...: documentación gráfica y escrita; proyecto de urbanización de la Unidad ...: documentación gráfica y escrita; informes técnicos del Arquitecto don Jesús Aramendía Pardo a los que se hace referencia en el escrito de solicitud de revisión de oficio; texto refundido de la modificación del sector ... del Plan Municipal de Cadreita vigente. La documentación referida fue remitida a este Consejo de Navarra el 15 de febrero de 2024 por conducto de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Cadreita, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la licencia de obras de la actividad clasificada en la ... otorgada mediante Resolución de Alcaldía de 3 de abril de 2017, para la construcción de la nave industrial en la parcela catastral ... del polígono..., por concurrir los supuestos establecidos en el artículo 47.1.e) y f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), por haberse prescindido totalmente en su dictado del procedimiento legalmente establecido al efecto

y porque a resultas de dicho acto se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

La petición de dictamen se basa en el artículo 15.1, en relación con el 14.1, ambos de la LFCN.

El artículo 14.1 de la LFCN, en su apartado j), 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 o el dictamen de un organismo consultivo» (artículo 14.1.j), y, por su parte, el artículo 15.1 LFCN dispone que «corresponde a la Presidencia de la Comunidad Foral y a la Presidencia del Parlamento de Navarra formular la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra».

Uno de los supuestos en que el dictamen del Consejo tiene carácter preceptivo es en los procedimientos de revisión de oficio de la nulidad de los actos administrativos, pues, según el artículo 106 de la LPACAP (apartado 1), «las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de 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 47.1».

En el presente asunto sometido a consulta, al tratarse de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de un acuerdo del Ayuntamiento de Cadreita, es evidente que el dictamen del Consejo de Navarra resulta preceptivo.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

La materia relativa a las entidades locales está sujeta a la legislación foral de Navarra, en razón de las competencias históricas que, en virtud de su régimen foral, tiene reconocidas la Comunidad Foral en materia de Administración local, conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Por lo que respecta a la regulación de los bienes de dominio público, resultan de aplicación la Ley Foral 6/1990, de Administración Local y el Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra. Asimismo, ha de tenerse en consideración lo dispuesto en el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que, entre otros aspectos regula el otorgamiento de licencias urbanísticas como la que aquí se cuestiona, así como la protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido, en particular, el artículo 206 relativo a la suspensión y revisión de licencias, en cuyo apartado 3 se afirma que «(l)a 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».

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN) remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios de Navarra, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que 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, 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 Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LPACAP, y, en particular, a su

artículo 106.1 que apodera a los municipios, en cuanto Administraciones Públicas, para la revisión de oficio de sus actos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 47.1.

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

El artículo 106 de la LPACAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1).

Como señalamos en el dictamen 4/2012, «este Consejo, en sintonía con la posición mantenida por el Consejo de Estado, viene recordando reiteradamente que la competencia para la resolución de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho adoptados por los diferentes órganos de las Corporaciones Locales corresponde al Pleno de la entidad».

Además, el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, dispone que a la petición de consulta se acompañará el acto o acuerdo de efectuarla, así como la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

En el expediente remitido, constan el acuerdo de iniciación del procedimiento, las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia, así como los informes urbanístico y jurídicos, del arquitecto y del letrado asesores del Ayuntamiento, el Acuerdo del Pleno municipal de 17 de octubre de 2023 en el que se aprueba la propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio, y el escrito de 23 de octubre de 2023 del referido municipio en el que, terminada la tramitación del procedimiento de revisión de oficio y previo a la resolución del mismo, se decide elevar al Consejo de Navarra, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, la propuesta de revisión de oficio, con traslado incompleto del expediente, para que el Consejo de Navarra emita dictamen preceptivo y vinculante en relación con el expediente de revisión de oficio de Licencia Obras de la actividad

clasificada en la El expediente fue completado con posterioridad remitiéndose a este Consejo de Navarra la documentación relativa a la Licencia de obras de la actividad clasificada en la ..., al proyecto de reparcelación voluntaria de la Unidad de Ejecución ..., y al proyecto de urbanización de la Unidad ..., así como los informes técnicos del Arquitecto don ..., y el texto refundido de la modificación del sector ... del Plan Municipal de Cadreita vigente.

La instrucción del procedimiento de revisión de oficio no se ha completado de forma plenamente satisfactoria, en tanto que el acuerdo por el que se aprueba la propuesta de resolución del expediente y la petición del Dictamen al Consejo de Navarra tuvieron lugar con anterioridad a la presentación del segundo escrito de alegaciones de la denunciante y de la contestación a las mismas por parte del Letrado que asiste al Ayuntamiento de Cadreita. No obstante, no cabe apreciar que este defecto formal haya ocasionado indefensión.

En cuanto al plazo para la resolución del procedimiento de revisión, el apartado 5 del artículo 106 de la LPACAP dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo. En el presente caso, el Acuerdo Municipal es de 24 de agosto de 2023, y habiéndose dispuesto, conforme a lo previsto en el artículo 22.1.d) LPACAP, la suspensión del plazo para resolver hasta tanto se reciba el dictamen del Consejo de Navarra, no cabe considerar que se haya producido la caducidad del procedimiento.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Como ya se ha dicho, nos encontramos ante un expediente de revisión de oficio de licencia de obras de actividad clasificada en la ... otorgada mediante Resolución de Alcaldía de 3 de abril de 2017, que, al no haber sido cuestionada en plazo, devino firme. La revisión de oficio fue instada por ... cuatro años después, el 30 de abril de 2021. Antes de entrar a valorar los motivos de nulidad alegados por la reclamante, debemos atender, con carácter preliminar, al asunto relativo a la acumulación de solicitudes de

dictamen al Consejo de Navarra referidas también a la revisión de oficio del acuerdo de aprobación del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución ..., y del acuerdo de aprobación del Proyecto de Urbanización y del acta de recepción de obras de la Unidad de Ejecución

Ciertamente, del expediente se desprende que la Sentencia 93/2023, de 17 de abril del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Pamplona anuló los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de Cadreita en sesión celebrada el 4 de noviembre de 2021. Concretamente, el acuerdo de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio de la licencia de obras de la parcela ... de la Unidad de Ejecución ...; el acuerdo de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio de Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución ...; y, el acuerdo de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio del Proyecto de Urbanización y acta de recepción de obras de la Unidad de Ejecución

Sin embargo, como se advierte en el informe jurídico del Letrado que asiste al Ayuntamiento, tanto las solicitudes de revisión de oficio, como los acuerdos de incoación de los expedientes de revisión de oficio son independientes y se refieren a actos administrativos distintos, aunque concurren en una misma unidad de ejecución. Un proyecto de urbanización, un proyecto de reparcelación, y una licencia municipal de obras, constituyen actos administrativos de muy diferente naturaleza, con diferente alcance y diferente contenido. Además, según se indica en el referido informe, las causas de nulidad que el solicitante atribuye a cada uno de los actos de los que solicita revisión difieren, lógicamente, en atención al contenido y naturaleza de cada uno de los actos administrativos cuya nulidad se insta.

Por lo tanto, procede pronunciarse de manera individualizada respecto del acto administrativo a que dio lugar la Resolución de Alcaldía de 3 de abril de 2017 que otorgaba la licencia de obras para la nave industrial construida en la parcela catastral ... del polígono.... Todo ello, sin perjuicio de los eventuales efectos que, en su caso, sobre dicho acto administrativo pudiera tener la posible revisión de oficio del acuerdo de aprobación del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución ..., y del acuerdo de aprobación

del Proyecto de Urbanización y del acta de recepción de obras de la Unidad de Ejecución

Entrando ahora en el análisis de los motivos de nulidad de la licencia de obras alegados por la reclamante, se afirma haberse cometido diversas infracciones. En primer lugar, haber superado la edificabilidad máxima de la parcela En segundo lugar, haber superado el número máximo de plantas permitido en la parcela En tercer lugar, haber superado el aprovechamiento urbanístico de la parcela ... que se deriva del planeamiento general. Y, en cuarto lugar, que la edificación no se ajusta a las alineaciones establecidas en el planeamiento. Todo ello, por las razones que luego se expondrán, daría lugar a la nulidad de pleno derecho según lo previsto en el artículo 47.1 letra f) de la LPACAP, en la medida en que, entiende la mercantil reclamante, se habrían adquirido facultades o derechos cuando se carecía de los requisitos esenciales para su adquisición. Además de lo anterior, alega la reclamante que también se habría producido un vicio de nulidad de pleno derecho al haberse construido un paso subterráneo bajo un viario y dominio público, prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, en el sentido previsto en la letra e) de la LPACAP.

A todo ello se opone la interesada ... en las alegaciones presentadas. Y en similar sentido se pronuncia el informe jurídico del Ayuntamiento de Cadreira que, en síntesis, sostiene que no se ha producido infracción alguna de la normativa y que, en todo caso, cabría hablar de irregularidades no invalidantes o que, todo lo más, darían lugar a la anulabilidad del acto, pero, en ningún caso, a su nulidad radical de pleno derecho, al carecer de la entidad requerida por los supuestos previstos en las letras e) y f) del artículo 47.1 de la LPACAP.

Antes de comenzar el análisis individualizado de los pretendidos defectos de nulidad señalados, debemos recordar que, como este Consejo ha advertido en múltiples ocasiones, la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso. Así pues, la potestad de revisión de oficio de los

actos propios tiene carácter excepcional y requiere, por ello, una ponderación estricta del vicio considerado.

En cuanto al primer argumento, referido al posible vicio de nulidad radical por haberse superado la edificabilidad máxima de la parcela ..., sostiene la reclamante que «(l)a licencia de obras autorizó la construcción de una nave en la parcela ... del Proyecto de Reparcelación de la ... que no se ajusta a la edificabilidad de la parcela», porque el Proyecto de Reparcelación establece una superficie de suelo edificable de 4.857,39 m² y la edificabilidad construida fue de 4.951,90 m².

Para analizar los eventuales vicios de nulidad de la licencia de obras ha de partirse, en primer lugar, del contenido de la propia licencia. Y en este sentido, según se afirma en el segundo escrito de alegaciones presentado por ..., la licencia de obras autorizaría una edificabilidad de 5.359,03 m², lo cual supondría un exceso respecto de la superficie de suelo edificable de 4.857,39 m² prevista en el Proyecto de Reparcelación y podría ser constitutivo de una infracción grave de las previstas en el 215.5 del TRLOFTU que considera infracción grave «(e)l exceso de edificación sobre la edificabilidad permitida por el plan, entendiéndose por la misma tanto la superficie construida como el volumen». De ahí infiere la reclamante de manera cuasiautomática la aplicación al asunto que nos ocupa del artículo 196.5 del TRLOFTU a cuyo tenor «(s)erán nulas de pleno derecho las licencias obtenidas por acto expreso o presunto que sean contrarias a la legislación o planeamiento urbanístico, cuando se carezca de los requisitos esenciales para su obtención». Por el contrario, el primer informe jurídico del Ayuntamiento de Cadreita afirma que «la licencia de obras y actividades se otorgó para un proyecto que prevé la construcción de una nave prefabricada de hormigón de 4.807,96 m², es decir, por debajo de los 4.880 m² edificables en esa parcela, como incluía el Arquitecto Asesor Municipal en su informe». En efecto, según el informe de urbanismo «(l)a parcela ... en la ... tiene una superficie de 5.370,70 m² y una ocupación máxima en planta baja de 4.880 m². La licencia solicitada por ... fue otorgada al ajustarse plenamente al planeamiento urbanístico vigente y plantear una nave

almacén de 4.807,98 m² inferior, por tanto, a la máxima permitida por el planeamiento».

Más allá de la anterior discrepancia, debe advertirse que el artículo 196.5 del TFLFOTU debe ser leído en su totalidad. De modo que, en términos análogos a los supuestos de nulidad radical previstos en el artículo 47. 1 de la LPACAP, no cualquier eventual contravención de la legislación o del planeamiento urbanístico constituye un vicio de nulidad radical de la licencia de que se trate. Por el contrario, el propio precepto advierte de manera expresa que dicha consecuencia sólo está prevista para aquellos casos en que se carezca de los requisitos esenciales para su obtención. Así se desprende también, entre otras, de la Sentencia del Tribunal de Justicia de Cataluña 628/2016 de 20 de julio, referida en el informe jurídico, en la que se afirma que «la mera infracción de los límites edificatorios previstos en la normativa de aplicación a cada caso concreto no constituye sin más un supuesto de «carencia de requisitos esenciales» para la adquisición de facultades o derechos, pues una interpretación en sentido contrario implicaría subsumir sistemáticamente en el artículo 62.1.f) los supuestos de «cualquier infracción del ordenamiento jurídico» a que se refiere el artículo 63 de la misma ley, lo cual resultaría contradictorio con la distinción establecida por dichas normas entre los supuestos de nulidad de pleno derecho y los de mera anulabilidad». En efecto, como venimos declarando en dictámenes anteriores (57/2005, 33/2008 o 53/2017, entre otros), en cuanto a la consideración de qué elementos han de ser calificados de esenciales, o no, para la posible aplicabilidad del referido precepto, 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. Y a juicio de este Consejo de Navarra, en el supuesto que nos ocupa, la mera autorización de una edificabilidad algo superior a la prevista en la normativa no es determinante *per se* de un vicio de nulidad radical. Tampoco cabría apreciar vicio de nulidad radical por haber adquirido facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su aplicación atendiendo a la diferencia existente entre la edificabilidad prevista en el Proyecto de Reparcelación para la parcela ... (4.857,39 m²) si se asumiera el criterio del reclamante, por cuanto la superficie finalmente construida con base en la cuestionada licencia (4.951,90 m²), resultaría inferior a 100 m² respecto de una obra de más de 4.800 m².

No obstante, los posibles vicios de nulidad de la licencia no se reducen a la cuestión relativa a la superficie de edificabilidad. El segundo argumento empleado por la reclamante se refiere a que la construcción habría superado el número máximo de plantas permitido en la parcela ... en contra de la Modificación del Plan y el Proyecto de Reparcelación que, según la reclamante, «únicamente contemplan la construcción en planta baja, siendo que se ha construido planta baja y entreplanta, con lo que el almacén supera el número máximo de plantas permitido». Efectivamente, «(s)egún el punto 4 «Normativa Particular» de la Normativa Urbanística Pormenorizada del Texto Refundido de la Modificación vigente en el ámbito ... del Plan Municipal, en el art. 30 de la Normativa particular se fija un número máximo de plantas según marcadas en plano de Ordenación Pormenorizada –Nueva Ordenación», como señala el informe de urbanismo. Sin embargo, el mismo informe también afirma que:

«(l)a edificación solicitada para la construcción del almacén en el caso que nos ocupa no tiene ninguna entreplanta. El proyecto presentado se adapta a las rasantes del desnivel de la parcela donde se ubica la edificación. En ningún caso se planteaba en la solicitud de licencia ninguna entreplanta».

Del referido informe se infiere, por lo tanto, que en la solicitud de licencia se proyectaba una construcción adaptada a la topografía del

desnivel según las rasantes del terreno, siendo una única planta existente físicamente y, por lo tanto, no proyectándose entreplanta alguna que fuera autorizada por la licencia de obra. Afirma de manera tajante el informe de urbanismo que no se ha llevado a cabo ninguna construcción en planta primera y que la totalidad de los 4.811,80 m² son de ocupación en planta baja, y que, por la diferencia de rasante existente en el terreno, los 104,30 m² corresponde a una única planta de ocupación ya que bajo los mismos no hay superficie construida, siendo una escalera de evacuación bajo la cual hay terreno sobre rasante más alta que el resto de la ocupación del almacén. No se ha superado el número de plantas máximas permitida en la parcela ... resultante de la Reparcelación en la parte urbanizada ...1 de la unidad de ejecución ..., según el referido informe de urbanismo.

Pues bien, aunque la reclamante advierte en su segundo escrito de alegaciones que el criterio de la secretaria del Ayuntamiento de Cadreita, manifestado en la información remitida al Servicio de Riqueza Territorial y Tributos Patrimoniales del Gobierno de Navarra, era que en la nave está construida una entreplanta, y que, por lo tanto, a su parecer, fuera el propio Ayuntamiento quien proporcionara al referido Servicio los datos de la edificabilidad de la nave, desglosados en planta baja y en entreplanta, no considera, sin embargo, este Consejo de Navarra que nos hallemos claramente ante una infracción de la normativa de aplicación, en el sentido de que la licencia de obras, que es el acto administrativo que se cuestiona, autorizara la construcción de una entreplanta, y, por lo tanto, no cabe observar de manera incontrovertible en la referida licencia el defecto de carácter esencial que reclama el vicio de nulidad de pleno derecho previsto en la letra f) del artículo 47.1 de la LPACAP, que pudiera dar lugar a la nulidad de la licencia de obras otorgada. Y, en cualquier caso, dada la superficie de esa eventual entreplanta, en ningún caso estaríamos ante un vicio esencial determinante de la nulidad del acto administrativo.

El tercer argumento se refiere a la superación del aprovechamiento urbanístico de la parcela que se derivaría del planeamiento general. Este argumento, claramente relacionado con los dos anteriores, debe ser igualmente desestimado señalando, una vez más, por los motivos ya

expuestos, que, a nuestro juicio, no cabe afirmar que la mercantil interesada haya adquirido facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello en los términos exigidos por la normativa y la interpretación que de la misma hace la jurisprudencia.

En cuarto lugar, la solicitante afirma que la edificación no se ajusta a las alineaciones establecidas en el planeamiento. Según advierte, la Modificación del Plan Municipal de Cadreita, en el plano O.8, "Ordenación, Alineaciones-Rasantes" establece una separación de 8,80 metros en la calle ... La anchura de la calle ..., en el frente de la parcela ..., es inferior a 8 metros, por lo que el almacén industrial no se ajusta a las alineaciones establecidas en el planeamiento. Para ello, adjunta sendos informes técnicos. Por el contrario, el informe de urbanismo del Ayuntamiento de Cadreita afirma que:

«(l)as alineaciones de las edificaciones, así como los retranqueos obligatorios son los planteados en el plano de ORDENACIÓN-ALINEACIONES-RASANTES según el punto 4. "Normativa Particular" de la Normativa Urbanística Pormenorizada del Texto Refundido de la Modificación del sector ... de suelo urbanizable industrial. El proyecto de ejecución del almacén según el cual se solicita licencia municipal cumple con las alineaciones de los planos del Texto Refundido de la Modificación del Sector ... del Plan Municipal de Cadreita vigente.

El punto 5.3.1. "Descripción de la solución adoptada" del Texto Refundido de la Modificación en el Texto define que: La calle ...tiene una calzada de 6,6 metros con acera junto a la Manzana 66, de 1 metro de ancho y la correspondiente a la unidad de ejecución ... de 0,9 metros de ancho.

El ancho de la calle ... viene determinado físicamente IN SITU por la distancia existente entre las construcciones de las parcelas 1629 del polígono..., (Manzana 66 del Plan Municipal) y las construcciones de las parcelas 554 y 253 del polígono...; Plano 0.8. Ordenación Alineaciones y Rasantes entre los edificios de la parcela 1629 y las de la parcela ..., (Manzana Urbana 51 del Plan Municipal). Estas construcciones son muy anteriores a la vigencia del Plan Municipal de Cadreita, vigente desde 1996.

El Texto Refundido de la Modificación en el punto 5.3.5. "Red Viaria y Servicios" indica y determina que el ancho de los viales es el de los existentes, continuando aceras y calzadas existentes, para la calle ... completa.

La tipología de las aceras sin bordillo en la calle ... fue un criterio municipal por parte del técnico que suscribe debido a que la calzada sería mínima, consiguiendo de este modo una mayor amplitud de calle. La cota de 8,8 metros de ancho en la calle ... es un error en el Plan Municipal inicial vigente debido a que no se corresponde con las mediciones reales de las edificaciones existentes IN SITU mucho antes de la fecha de la vigencia del Plan Municipal de Cadreita (14 de abril de 1997). Además, el mismo Texto Refundido determina la continuidad de las calles existentes en cuestión de la calle En el Certificado Final de Obra y planos definitivos ejecutados y presentados con fecha de 28 de junio de 2017, la cota del ancho de la calle ... la determina en 7,89 metros de anchura».

Pues bien, las explicaciones expuestas en el informe de urbanismo destacan que la previsión de 8,80 metros de ancho de la calle ... obedece a un error que contrasta con las mediciones reales de las edificaciones existentes y más allá de que la reclamante advierta de que dicho error no haya sido corregido por el Ayuntamiento, lo cierto es que, de nuevo, revela la falta de entidad del pretendido vicio del acto administrativo cuya revisión de oficio se pretende que no pasaría de una mera irregularidad de carácter más bien formal a la que no cabe atribuir el requisito de esencialidad que reclama la letra f) del artículo 47.1 de la LPACAP. Una solución distinta, como pudiera ser la de contemplar como requisito esencial el cumplimiento estricto de la normativa urbanística del plan municipal, por ejemplo, como advertiéramos en nuestro Dictamen 35/2008, de 23 de julio, condiciones generales de edificación en relación con pendientes, retranqueos, explanaciones, etc.) supondría, de un lado, subvertir el ámbito propio de la autorización de uso o actividad [...] y, de otro, dotar de efectos expansivos a una facultad excepcional y estricta como es la revisión de oficio.

Habida cuenta de lo señalado hasta ahora, este Consejo de Navarra considera que la licencia de obras de la Unidad de Ejecución ... no adolece del vicio de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.1.f) de la LPACAP, por cuanto no se trata de un acto contrario al ordenamiento jurídico que haya otorgado facultades o derechos al interesado careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

Finalmente, la reclamante alega un último motivo que, en su opinión, determinaría el concurso de vicio de nulidad previsto en la letra e) del artículo 47.1 de la LPACAP, por cuanto nos hallaríamos ante un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. En concreto, considera la reclamante que:

«(l)a construcción de un paso subterráneo por la mercantil ... en el subsuelo de un viario de uso y dominio público constituye un uso privativo exclusivo y excluyente, el disfrute exclusivo de un bien de dominio público y, como tal, no es suficiente con una licencia urbanística, sino que es preciso tramitar el procedimiento que autorice la utilización privativa del subsuelo».

El artículo 93 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, prevé que tiene carácter privativo la utilización de los bienes por personas o entidades determinadas que suponga la limitación o exclusión de su utilización por otros. Pues bien, entiende la reclamante que la licencia otorgada ha vulnerado la legislación que regula la utilización de los bienes de dominio público, artículos 121 de la LFAL y 97 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, que exigen que la utilización privativa de los bienes de uso público se sujete a concesión administrativa.

A la hora de determinar el alcance de la causa de nulidad consistente en prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, este Consejo de Navarra viene afirmando (entre otros, Dictamen 41/2016) que el referido vicio de nulidad se produce cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, lo que sucede 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, hemos advertido que 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 de procedimiento o asegurar los derechos de los administrados (Dictamen 7/2015), debiendo

prestarse especial atención a lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido. En palabras del Tribunal Supremo (por todas, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 de junio de 1995 en recurso número 11301/1991, referida por la interesada) el vicio de nulidad previsto en la letra e) del artículo 47.1 de la LPACAP requiere una radical falta de trámites idóneos para la finalidad perseguida. En definitiva, debe tratarse de una infracción clara, manifiesta y ostensible.

En el asunto que nos ocupa existen dudas evidentes acerca de la idoneidad de la licencia otorgada para la ejecución del referido paso subterráneo que, según sostiene la reclamante, habría requerido de concesión administrativa. Sin embargo, el carácter excepcional del procedimiento de revisión de oficio impide concluir de manera automática la concurrencia de la nulidad de pleno derecho. Porque lo que resulta incuestionable es que el paso subterráneo está previsto en el planeamiento urbanístico y según afirma el informe jurídico, también se recoge en el Proyecto de Reparcelación. De modo que, en tanto que el proyecto se ajustase a las previsiones del planeamiento, la Entidad Local vendría obligada a la concesión de la oportuna autorización a la interesada para construir el paso subterráneo que permitiera comunicar las dos naves que es lo que, en definitiva, se ha venido a realizar bajo el amparo de la licencia por obras. Por lo tanto, a juicio de este Consejo de Navarra, tampoco cabe apreciar en este caso concreto el concurso de un acto contrario al planeamiento urbanístico determinante del vicio de nulidad previsto en la letra e) del artículo 47.1 de la LPACAP, en el sentido de que nos hallemos ante un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, tal y como es interpretado por la jurisprudencia.

Habida cuenta de lo expuesto hasta ahora habremos de concluir que no procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de Alcaldía de 3 de abril de 2017 por la que se otorgó licencia municipal de actividades clasificadas y obras para la instalación de un almacén de línea

de etiquetado para la actividad de elaboración de conservas vegetales en la ...

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa desfavorablemente la revisión de oficio de la licencia de obras y actividades en la ..., incoada por el Ayuntamiento de Cadreita mediante acuerdo plenario de 24 de agosto de 2023.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.