Expediente: 24/2021
Objeto: Revisión de oficio de la licencia de obras del …, en Lekaroz.
Dictamen: 30/2021, de 13 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 13 de septiembre de 2021,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, don Hugo López, Consejero-Secretario, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, 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 10 de junio de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de julio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre la solicitud de revisión de oficio de la licencia de obras del…, solicitado por el Ayuntamiento de Baztan.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente tramitado en el que consta la propuesta de resolución del Pleno del Ayuntamiento de Baztan de declarar la nulidad de pleno derecho de la licencia de obras otorgada por silencio positivo.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Del expediente administrativo remitido a este Consejo de Navarra y de la información obrante en el mismo, se derivan los siguientes hechos y actuaciones de interés:

Primero: El 5 de julio de 2018, por parte de la representación de la mercantil…, se formuló ante el Ayuntamiento de Baztan consulta urbanística sobre si el anteproyecto de construcción de hotel en la parcela H01 del Proyecto de Reparcelación del PSIS …, se adecuaba a las determinaciones urbanísticas aplicables y, caso contrario, se indicasen aquellas determinaciones que debían corregirse o complementarse.

Esa misma consulta se efectuó el 6 de julio de 2018 ante la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico del Gobierno de Navarra. El 20 de julio de 2018, el Jefe de dicha Sección comunicó al remitente que la documentación enviada quedaba en espera de ser estudiada en el momento en que llegase la solicitud del Ayuntamiento de Baztan.

Segundo: El 4 de febrero de 2019, por parte de la mercantil… (en adelante, el Promotor), se presentó ante el Ayuntamiento de Baztan escrito en el que se indicaba que el Ayuntamiento no había remitido la consulta del anteproyecto a la Sección de Patrimonio y que tampoco había efectuado contestación alguna, a la vez que recordaba que el Gobierno de Navarra, con fecha 14 de noviembre de 2018, había renovado la declaración como inversión de interés preferente del Proyecto turístico promovido, lo que conllevaba, conforme al artículo 4 de la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales y profesionales, la reducción a la mitad de los plazos para el otorgamiento de cualesquiera licencias que resultaran necesarias.

El escrito, al que se acompañaba el Proyecto Básico de construcción del Hotel y el Proyecto de Actividades Clasificadas, terminaba solicitando las pertinentes licencias de obras y de actividad clasificada para el hotel proyectado.

Tercero: El 5 de marzo de 2019, el Promotor remitió escrito al Ayuntamiento de Baztan en el que, tras recordar que las solicitudes efectuadas anteriormente no habían sido contestadas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 194.7 del 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 (en lo sucesivo, TRLFOTU), en relación con el artículo 4 de la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre y del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), solicitaba del Ayuntamiento, "certificación expedida por la Secretaria del Ayuntamiento de Baztan acreditativa de que no se ha dictado por el Ayuntamiento ni por ningún otro órgano del mismo resolución expresa resolviendo la solicitud de licencia de obras para la construcción de hotel en la referida parcela H01 del Proyecto de Reparcelación del PSIS…, en Lekaroz (Navarra), conforme al Proyecto Básico presentado el 4 de febrero de 2019".

Cuarto: El 11 de marzo de 2019 el Alcalde de Baztan remitió escrito al Promotor indicando que, teniendo en cuenta que el proyecto era ejecución de un Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) que había sido declarado proyecto de interés foral, el Ayuntamiento de Baztan no era el competente para la concesión de la licencia solicitada. Al día siguiente remitió escrito, en similares términos, al Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, indicando que entendía que no era el Ayuntamiento el competente para la concesión de la licencia, comunicando tal remisión al Promotor con fecha 26 de marzo de 2019.

Quinto: El 27 de marzo de 2019, el Promotor del hotel presenta escrito en el Ayuntamiento en el que, tras exponer las consideraciones que estima apoyan su pretensión, solicita se emita de forma inmediata la solicitud de certificación acreditativa de no haberse resuelto su solicitud de licencia de obras y, de no hacerlo, se inicie expediente de responsabilidad a la persona que ocupe la Secretaría del Ayuntamiento de Baztan.

Sexto: El 28 de marzo de 2019, la Directora del Servicio de Territorio y Paisaje, del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y

Administración Local, remite escrito al Ayuntamiento de Baztan indicando que en relación con la tramitación del PSIS del Área Residencial, Turístico, Hotelero y Deportivo del Entorno del…, no consta que haya sido declarado de interés general por el Gobierno de Navarra, requisito para que las obras previstas en un PSIS no estén sujetas a licencia municipal (artículo 47 TRLFOTU), por lo que se devuelve la solicitud al Ayuntamiento para continuar la tramitación del expediente en el sentido que proceda.

Séptimo: El 2 de abril de 2019, doña…, Secretaria en funciones del Ayuntamiento de Baztan, certifica que "no se ha emitido ninguna resolución expresa por parte del órgano competente de este Ayuntamiento a la solicitud de licencia de obras para la construcción de hotel H01 del PSIS…, por lo que ha operado el silencio administrativo en sentido positivo, de conformidad con lo anteriormente expuesto".

Octavo: El 9 de abril de 2019, el Alcalde del Ayuntamiento de Baztan remite a la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Departamento de Cultura "la clave de acceso al proyecto básico de… en Lekaroz, promovido por…".

Noveno: El 6 de mayo de 2019, el Jefe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico, con el Vº Bº del Director del Servicio de Patrimonio, suscriben informe en el que se concluye que "esta Sección de Patrimonio Arquitectónico informa desfavorablemente el proyecto básico presentado y solicita al Ayuntamiento que requiera al promotor su modificación para adecuarse a lo previsto en la normativa específica y general de planeamiento y a la legislación urbanística".

Dada la transcendencia del citado informe con respecto a la cuestión planteada en este dictamen, se transcribe íntegramente a continuación:

> *"El Ayuntamiento de Baztan ha remitido para su informe el proyecto básico de … en Lekaroz (parcela UMH 01 del Plan Especial de Incidencia Supramunicipal del Área Turística, Hotelera, Deportiva y Residencial del entorno del… de Lekaroz), promovido por… y redactado por los arquitectos don…, don… y don…, que se plantea en el palacio de…, la casa… y la ermita de San Marcial, que están catalogados en el grado II en el Plan General Municipal de Baztan, y en su entorno.*

Vista la documentación presentada, girada inspección al lugar y visto el Plan General Municipal de Baztan -incluido el PSIS del entorno del palacio- le comunico en lo que compete a esta Sección de Patrimonio Arquitectónico lo siguiente:

1. El conjunto de… tiene una localización aislada a unos 400 m de la localidad de Lekaroz y a su vista gracias a la depresión intermedia de la regata Telleria, en un terreno despejado que desciende suavemente hacia el sur en el final de la falda del monte Muño. Está formado por el palacio, una casa, con un elemento de unión entre ambos edificios, la ermita de San Marcial, ligeramente separada de la casa, y varias edificaciones auxiliares, más el patio delantero y otros cercados, todo ello según fórmulas arquitectónicas y de implantación y adaptación al terreno tradicionales de Baztan. Además de su catalogación en el Plan Municipal, los edificios están incluidos en el Inventario del Patrimonio Arquitectónico de Navarra con fichas números 8311, 8312 y 8313. Dos de ellos, el palacio y la ermita, están reseñados en el Catálogo Monumental de Navarra, v. V, p. 394 y 397-398, y en otras publicaciones. El palacio tiene un escudo, que tiene la condición de Bien de Interés Cultural.*

2. El apartado 4.1 de la memoria del proyecto básico describe lo siguiente:

> *«El proyecto contempla rehabilitar, siendo lo más respetuoso posible con su estado original, las tres edificaciones principales: el palacio, la casa de servicio y la ermita. Para ello, mantendremos libre el espacio que quede frente a las mismas, orientado al sur.*
>
> *Estos edificios no son suficientes para albergar la totalidad de los servicios, por lo que es necesaria la implantación de nuevas construcciones. Estos nuevos elementos se han dispuesto de tal manera que no quiten protagonismo a los edificios históricos y supongan más un telón de fondo que resalte el palacio.*
>
> *De esta manera se han creado dos elementos:*
>
> *- Uno de marcado carácter horizontal que flanquea al palacio y a la casa por el este y el oeste, se macla con ellos y se desarrolla en una sola planta baja.*
>
> *- Otro que se aleja del palacio hacia el oeste, que se desarrolla en altura y que se une al palacio y la casa de servicio a través del zócalo anteriormente descrito.*
>
> *De esta manera podemos decir que el conjunto se estructura en dos "edificios":*
>
> *- El primero de ellos incluye el palacio, la casa de servicio y el basamento que los rodea y en el que se ubican las habitaciones más significativas del hotel y los espacios de relación y abiertos al público (restaurante, bar, comedor, centro de negocios...)*

- El segundo se estructura en tres núcleos que se suceden a lo largo de un eje orientado de norte a sur y que albergan las habitaciones y el SPA.»

3. Las determinaciones del planeamiento para la parcela establecen que las actuaciones en la ermita de San Marcial, el palacio y la vivienda anexa seguirán los criterios establecidos en el artículo 48 del Plan General de Baztan en el que se determina las normas de construcción de inmuebles del grado II. Evidentemente también el artículo 47, que se refiere al mismo objetivo de conservación. Y, para las nuevas edificaciones, establecen que en el diseño de dichas instalaciones se respetarán los valores ambientales del entorno y la armonización con las edificaciones existentes de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 88 de la Ley Foral 35/2002.

El artículo 47 de la normativa urbanística general del Plan General Municipal de Baztan indica que los inmuebles incluidos en el grado II, 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.

El artículo 48, referido a las normas de construcción, indica que: 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 constituyan, por sí mismos, objetos merecedores de conservación, siempre que esto sea necesario para la adaptación 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 las 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.

4. El artículo 88 del Texto refundido de la Ley Foral 35/2002, titulado deber de adaptación al ambiente indica: Todos los usos del suelo y especialmente las construcciones habrán de adaptarse al ambiente natural y cultural en que estuvieran situadas. A tal efecto se establecen,

con independencia de la clasificación de los terrenos, las siguientes normas de aplicación directa:

a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados.

b) En los lugares de paisaje abierto y natural, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras, vías pecuarias y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura, composición, color, materiales de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.

c) Las construcciones deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados, con empleo en ellos de las formas y los materiales que menor impacto produzcan, así como de los colores tradicionales en la zona o, en todo caso, los que favorezcan en mayor medida la integración en el entorno inmediato y en el paisaje.

En esta línea, la normativa urbanística general del Plan Municipal, en su artículo 32.4 indica que las fachadas se ajustarán a las características especificadas en los capítulos VI y Vil de las ordenanzas, y en el 32.6 que se prohíben todo tipo de cubiertas planas, salvo casos especiales de edificaciones contraterreno, que queden como anexo a la edificación y sin grandes resaltos desde el exterior a la edificación. Las ordenanzas, en el artículo 58 del capítulo VI, establecen como criterio general que la renovación de la edificación y las nuevas construcciones se adecuarán al ambiente en el que se sitúen, armonizando su volumen, características constructivas, elementos compositivos, composición y materiales, en el orden de prelación que se ha citado. En cuanto a la normativa urbanística particular, el artículo 5 referido a suelo dotacional, indica que se prohíben terrazas en cubierta y todo tipo de cubiertas planas, así como que el tratamiento de las fachadas encajará en las características arquitectónicas de la zona en todo lo referente a elementos compositivos, materiales, colores y acabados.

5. La propuesta, en relación con los edificios catalogados, plantea lo siguiente:

a. Una modificación del cuerpo de conexión entre el palacio y la casa, suprimiendo el faldón delantero y recreciéndolo una planta. Esta modificación altera desfavorablemente la relación de

volúmenes y cubiertas entre los dos edificios y este cuerpo, por lo que debe evitarse.

b. La apertura de nuevos huecos y la ampliación de algunos en las plantas superiores de las fachadas norte, oeste y este del palacio y en la fachada oeste de la casa. Estas actuaciones se proponen de forma que consideramos coherente con las condiciones de los edificios, pero la ampliación de algunos de los situados en la tercera planta del palacio excede la anchura de los situados en la planta segunda, lo que debe evitarse. Sin embargo, en la planta baja se proponen unos grandes rasgados que no guardan relación con estos edificios. Están vinculados a unos elementos adosados de los que trataremos más adelante. En cualquier caso, los planos de propuesta no permiten establecer una comparación del todo completa con los de estado previo por la superposición en alzados y secciones de los elementos nuevos.

c. La modificación de la distribución del interior del palacio y la casa, que está dentro de las previsiones de la normativa. Sin embargo, no se aporta plano de sección de propuesta para el palacio y la casa, y la especificación de las afecciones a la estructura resistente. Así mismo, no se detalla la repercusión en la cubierta de la ocupación de la bajocubierta del palacio, mientras que en un faldón de la casa aparecen unos grandes lucernarios ajenos al edificio.

d. Los planos de estado actual no representan las carpinterías del edificio, que constituyen la referencia para la ejecución de las nuevas, que tampoco se dibujan en los planos de propuesta. Por otra parte, la memoria propone en general carpinterías de aluminio, sin especificar otra cosa para los edificios catalogados, para los que se debe ajustar el material a lo previsto en el Plan Municipal.

e. La memoria describe la aplicación de mortero hidrófugo en los paramentos exteriores de los edificios catalogados. Desconocemos si pretende referirse al empleo de mortero de cal, que es lo que se ajusta a las condiciones del revestimiento actual de los edificios.

f. Adosa en el lado este del palacio un elemento de una sola altura que se extiende hacia el norte. Este elemento, con una planta de grandes dimensiones en relación con el palacio y una coronación a casi media altura de la primera planta del palacio, con ligeros retranqueos en planta y altura en el encuentro, oculta la envolvente del palacio y modifica de forma sustancial su vista, percepción y perspectivas, con independencia de otros aspectos que analizaremos a continuación acerca de sus características. Existen en la actualidad unas edificaciones complementarias, que es posible suprimir como se hace, pero la propuesta obvia las condiciones de volumen, relación e implantación, entre otras, que contribuyen a la configuración del entorno de los edificios catalogados. Por todo esto, no cabe plantear un elemento con estas características.

g. Macla a la casa por el norte y el oeste un extenso elemento de una planta que, en el lado norte, bajo una terraza volada, desciende dos alturas, y además se desarrolla en elevación como prolongación de la casa, con una sección semejante a ésta, pero con menor profundidad y con un cuerpo intermedio de conexión de altura semejante pero más estrecho y con cubierta diferenciada. Hay algún error de representación en los planos relativo a las cubiertas de estos dos cuerpos. Las fórmulas de asentamiento sobre el terreno y de las plantas elevadas sobre el elemento bajo así como la solución formal de estos cuerpos no guardan relación con las características de la casa y el palacio. Por otro lado, este elemento, como sucedía con el adosado al palacio, oculta la envolvente de la casa y modifica de forma sustancial su vista, percepción y perspectivas, con independencia de otros aspectos que analizaremos a continuación acerca de sus características. Cabe añadir también que ahoga la ermita -que debe representarse en los planos de alzados de estado actual y de propuesta porque forma parte del conjunto- y su relación con los otros edificios. Por todo esto, no cabe plantear un elemento bajo y unos desarrollos en altura con estas características.

6. Hemos tratado antes de la repercusión inmediata de estos elementos en los edificios catalogados por el simple hecho de adosarse. Por lo que se refiere a los elementos en sí, en tanto que se trata de nuevas edificaciones, y a su adaptación al ambiente natural y cultural en que están situados, que también repercute en el conjunto original de…, cabe apreciar lo que sigue:

a. Estos extensos elementos de una planta no responden a las características y fórmulas edificatorias del ámbito de…, de la localidad de Lekaroz y del valle. Modifican las características de implantación de los edificios catalogados y también hacen que la propia implantación de los volúmenes de varias plantas sobre este extenso zócalo no responda al modo de asentamiento sobre el terreno de las edificaciones en el valle.

b. Además, el elemento occidental de una planta conjugado con la trinchera abierta para el vial en la parte norte lleva a que se configure un potente zócalo, que no disimula el soterramiento parcial del vial -las secciones presentadas no lo representan por completo-. La adaptación a la topografía natural del lugar es deficiente.

c. Por otra parte, y como sucede también en los tres núcleos occidentales de habitaciones, se proponen cubiertas planas que no son propias del ámbito y están prohibidas por el planeamiento urbanístico del valle.

d. Por lo que se refiere a los tres núcleos occidentales de habitaciones, cabe señalar que, aparte de lo indicado anteriormente, su dimensión individual supera la del propio palacio, elemento originalmente dominante en el lugar, máxime atendida la macla de

los tres núcleos, su ordenación y tratamiento unitario, incluso si, se compara con el palacio unido a la casa. Se produce un desequilibrio edificatorio, y una falta de escala, que es impropio de este ambiente cultural y que es perjudicial para la valoración de… pero también del pueblo de Lekaroz. Estos edificios no están integrados en el contexto cultural de este lugar ni del valle, ni respetan los valores ambientales del entorno y la armonización con las edificaciones existentes, contrariamente a lo que afirma la memoria en su apartado 18. Efectivamente, además de lo señalado en relación con la volumetría e implantación, cabe añadir que las características formales no respetan el contexto de tradición y tipología del lugar e integración en el paisaje. Esto permite concluir la falta de adecuación de la propuesta de nueva edificación.

En conclusión, esta Sección de Patrimonio Arquitectónico informa desfavorablemente el proyecto básico presentado y solicita al Ayuntamiento que requiera al promotor su modificación para adecuarse a lo previsto en la normativa específica y general del planeamiento y a la legislación urbanística."

Décimo: El 20 de mayo de 2019, el arquitecto asesor municipal del Ayuntamiento de Baztan emite informe en el que indica que "al igual que el Servicio de Patrimonio Histórico del Gobierno de Navarra, desde el servicio de asesoría urbanística municipal se considera que la actuación descrita, no cumple con el deber normativo de Adaptación al ambiente exigible en aplicación del PSIS y del Plan Urbanístico Municipal vigente. Por tanto, será necesario modificar la actuación prevista en el conjunto de las edificaciones y obtener el informe favorable de la Sección de Patrimonio Arquitectónico. Así mismo, será necesario modificar la actuación edificatoria prevista para el complejo hotelero, readaptando su configuración en cumplimiento del deber normativo de adaptación al ambiente".

Undécimo: A la vista de los citados informes, mediante escrito del Alcalde del Ayuntamiento de Baztan, sin fecha ni indicación de recursos, notificado al Promotor el 7 de junio de 2019, se declara nula e ineficaz la licencia de obras obtenida por silencio administrativo, de conformidad con lo establecido por el artículo 194.7 del LTRLFOTU que transcribe literalmente.

Duodécimo: Frente al anterior acto del Alcalde del Ayuntamiento, el Promotor interpuso recurso contencioso-administrativo que se tramitó ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3, de Pamplona; Procedimiento

Ordinario 274/2019, que fue resuelto mediante Sentencia 232/2020, de 16 de noviembre, estimando el recurso interpuesto por… y “declarando nulo el acto de la Alcaldía al haberse dictado prescindiendo totalmente del procedimiento que en su caso debió haber sido previo a su dictado y por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente y ello en la forma que es de ver en esta resolución”.

De la citada sentencia interesa destacar las siguientes consideraciones:

> *“… Señalar que la parte demandada tiene razón en su exposición doctrinal y jurisprudencial realizada en la contestación en lo referido al silencio administrativo contra legem y al procedimiento a seguir (…) Dicha doctrina jurisprudencial expresada en la sentencia de 29 de enero de 2009, dictada en recurso de casación en interés de ley (recurso 45/2007) (…) y declaró como doctrina legal la siguiente: (…) que no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística (...) Así es cierto de partida que no pueden entenderse otorgadas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planteamiento urbanístico. Y así lo dispone el artículo 11.3 del Decreto Legislativo 7/2015 y el artículo 75.5 del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo y en dicha ley el artículo 194.7 establece que serán nulas de pleno las licencias que se concedan, así como ineficaces las facultades y derechos que se obtengan, por silencio administrativo en contra de lo dispuesto en las leyes y en el resto de disposiciones que integran el ordenamiento jurídico urbanístico.*
>
> *Y al igual es cierto lo señalado por la STS de 10 de julio de 2001 “la jurisprudencia de modo reiteradísimo, viene afirmando que el mero cumplimiento de las prescripciones formales y de actividad relativos al silencio positivo no permiten entender adquirida por silencio administrativo la licencia pretendida. Además de tales requisitos ha de cumplirse el elemento sustantivo, es decir, que la licencia solicitada se ajuste a la ordenación urbanística aplicable.*
>
> *En consecuencia, han de cumplirse, de modo simultáneo, los requisitos de orden formal y los de naturaleza sustantiva para que las licencias se puedan atender adquiridas en virtud del silencio. Por eso, si como es el caso, la licencia solicitada es contraria a la normativa urbanística aplicable -conclusión que se obtiene de lo razonado en el fundamento precedente- es evidente que no se ha adquirido la licencia por silencio positivo, pues no se ha cumplido el elemento sustantivo de adecuación al planeamiento que dicha adquisición requiere. Del mismo modo, el ulterior acto denegatorio de la licencia no es revocatorio de derechos*

subjetivos del peticionario, pues resulta que tales derechos no han llegado a ser adquiridos".

Ello no obstante, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3, de Pamplona; considera que esa doctrina no puede aplicarse al caso planteado por cuanto que existe un hecho diferenciador con respecto a los supuestos analizados en las sentencias citadas, cual es el que aquí existía *"un acto administrativo de fecha 2 de abril de 2019 en donde se certifica expresamente que para la licencia en cuestión pedida por la parte recurrente opera el silencio administrativo (…). Y es cierto que con posterioridad a dicho reconocimiento expreso de la licencia se emitió informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico, que no es vinculante y su carácter extemporáneo, en donde en conclusión se desprendía que el proyecto presentado no cumple con el deber normativo de adaptación al ambiente exigible en la normativa específica y general del planeamiento y a la legislación urbanística. Y ello es la base para poder considerar que la licencia de obras de la parte recurrente es contra legem. Pero la cuestión diferencial de este pleito es que dicha licencia de obras ya fue reconocida (…) Y bien que parezca que dicha licencia es nula, pero para la declaración de nulidad de pleno derecho hay previsto un procedimiento específico (…) y es el previsto en el artículo 106 LPAC (…). Y en el presente caso, reconocida por la propia Administración que la parte recurrente habría obtenido la licencia, para declarar su nulidad e ineficacia deberá realizarse por el procedimiento específico previsto con todas las garantías de la Ley. Y en el presente caso no se hizo, simplemente el Alcalde ante una posible nulidad de pleno derecho de la licencia (…) declara sin procedimiento alguno la nulidad de la licencia. Así con esta resolución de nulidad se está prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y por órgano incompetente y con ello se limitan y vulneran los legítimos derechos de la parte recurrente (…) Y declarada esa nulidad por tener que acudirse a la vía de revisión de actos nulos no procede hacer un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión en lo relativo a si la licencia de obras es o no acorde con la normativa urbanística, ambiental o a las determinaciones del PSIS, y ello por cuanto sería una cuestión a analizar si la nulidad decretada se hubiera tramitado por el procedimiento*

predeterminado por la ley y con ello con todas las garantías para las partes implicadas. Por ello la estimación de la nulidad por el motivo procedimental impide entrar a la valoración de la nulidad de fondo, por cuanto la resolución impugnada y lo en ella dispuesto se está declarando nula por dictarse una nulidad de un acto administrativo (licencia obtenida el 02.04.2019) prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido".

Decimotercero: Tras la sentencia referenciada, el 15 de diciembre de 2020, a instancia del Ayuntamiento de Baztan, se emite informe jurídico analizando el marco jurídico de la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos y, en relación con el caso de la licencia de obras para la construcción de hotel promovida por la mercantil..., tras relatar los antecedentes ya expuestos, teniendo en cuenta lo establecido por los artículo 72.5 y 194.7 del TRLFOTU y artículo 11.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU) considera que la citada legislación no admite que se puedan entender otorgadas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico.

A continuación, transcribe el artículo 86 del TRLFOTU y el artículo 20.2 del TRLSRU que regulan el deber de adaptación de las construcciones al ambiente natural y cultural en que se encuentren situadas, normas y exigencias que, con apoyo en el informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico y del arquitecto asesor municipal, considera no han sido debidamente cumplimentadas por el proyecto de construcción del hotel que obtuvo licencia por silencio positivo. A la vista de todo ello considera que la licencia concedida por silencio positivo estaría incursa en los supuestos de nulidad establecidos por el artículo 47.1.f) y g) de la LPACAP, cumpliéndose los requisitos exigidos por el artículo 106 de dicha ley para proceder a su revisión.

Decimocuarto: A la vista del citado informe, el Pleno del Ayuntamiento de Baztan en sesión celebrada el 24 de diciembre de 2020, acuerda iniciar de oficio la apertura de expediente al objeto de declarar, si procede, la

nulidad de la licencia de obras para la construcción del hotel, con traslado al interesado para que en el plazo de 15 días pueda formular las alegaciones que a su derecho interesen.

El 25 de febrero de 2021, el Pleno del Ayuntamiento de Baztan, entendiendo que por parte de la mercantil promotora no se habían presentado alegaciones, acordó aprobar la propuesta de declaración de nulidad de pleno derecho de la licencia de obras para la construcción del hotel, remitiendo la documentación del expediente para dictamen a este Consejo de Navarra.

Decimoquinto: El 1 de marzo de 2021 el Promotor del hotel presentó escrito al Ayuntamiento de Baztan indicando que no se le había notificado el acto administrativo en el que expresamente se le confiriera el trámite esencial de audiencia y puesta a disposición del expediente, y solicita que se revoque el acuerdo del Pleno de 25 de febrero de 2021, se le confiera trámite de audiencia y que se lleve a cabo el debido impulso de los expedientes en ejecución del acto presunto de concesión de la licencia y, caso contrario, se inicie expediente de responsabilidad frente al Secretario y Alcalde del Ayuntamiento.

El Pleno del Ayuntamiento de Baztan, en sesión celebrada el 25 de marzo de 2021, dando al escrito presentado por el Promotor carácter de recurso de reposición, lo estima y concede nuevo trámite de audiencia.

Decimosexto: El 23 de abril de 2021 el Promotor presenta alegaciones al expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento, adjuntando la documentación que considera necesaria para completar el expediente administrativo.

Tras referirse a los antecedentes del PSIS del Área Turística, Hotelera, Deportiva y Residencial del entorno del…, aprobado mediante acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de mayo de 2015, previos los informes de los diferentes departamentos del Gobierno de Navarra y la Declaración de Incidencia Ambiental favorable (Resolución 371E/2015, de 13 de mayo, del Director de Medio Ambiente y Agua) y a las sentencias dictadas por la Sala

de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en los recursos 313/2015 y 158/2016, interpuestos respectivamente por la… y la Junta General del Valle de Baztan contra el PSIS de…, que desestimaron los motivos de impugnación esgrimidos contra el PSIS, entre los que se encontraba “el impacto en el paisaje”, señala que la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico del Gobierno de Navarra intervino durante la tramitación del PSIS emitiendo informe el 13 de marzo de 2015 en el que, en contestación a la solicitud de informe por el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo respecto al PSIS, señaló que “Vista la documentación presentada, le comunico la conformidad en lo que es competencia de esta Sección de Patrimonio Arquitectónico”.

A continuación el escrito de alegaciones analiza las determinaciones urbanísticas del PSIS reseñando algunas cuestiones que considera especialmente de interés, remitiéndose en lo demás, a la normativa y ordenanzas. En concreto indica que el PSIS, no limita su actuación con respecto al uso hotelero a la mera rehabilitación y mantenimiento de la edificación existente (palacio, casa y ermita), ya que prevé la construcción de nuevos edificios con una edificabilidad sobre rasante de 10.525 m^2/c y otros 7.500 m^2/c bajo rasante; edificabilidad que puede materializarse en sótano/semisótano+Planta Baja+3 Plantas Elevadas, lo que preconfigura unos volúmenes que son los que concreta el proyecto sometido a licencia. Además, añade que la normativa del PSIS establece unas condiciones formales y constructivas (materiales de fachada, huecos, forma de las cubiertas, etc.) que se apartan del mimetismo de las nuevas edificaciones con respecto a las formas tradicionales de Baztan y enumera algunos aspectos de la regulación que contienen las ordenanzas del propio PSIS al respecto.

El escrito de alegaciones cuestiona que ni el Ayuntamiento de Baztan ni la Sección de Patrimonio Arquitectónico hubieran informado a las consultas presentadas con carácter previo a la solicitud de la licencia y que, una vez expedido el certificado de silencio positivo, se emita un informe negativo por esa Sección, y cita y aporta carta remitida el 11 de diciembre de 2019 por la Consejera de Cultura y Deporte al Promotor dando contestación

a la solicitud de aclaraciones pedidas por el modo de actuar del Servicio de Patrimonio, en la que se indica que:

> *"… En consecuencia, tanto la solicitud del Ayuntamiento de Baztan a la Sección de Patrimonio Arquitectónico para la emisión del informe como dicho informe se realizaron cuando el procedimiento de otorgamiento de la licencia ya había finalizado al haber certificado el Ayuntamiento que la Promotora había obtenido dicha licencia por silencio positivo.*
>
> *Teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra, la normativa urbanística de aplicación en el presente caso, y el artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el informe de fecha 6 de mayo de 2019 de la Sección de Patrimonio Arquitectónico no tiene carácter vinculante"*

El escrito de alegaciones considera que los edificios preexistentes (palacio, casa y ermita) no se encuentran catalogados por el Plan Municipal de Baztan y que con posterioridad tampoco se ha tramitado ningún acuerdo declarándolos Bienes de Interés Cultural (BIC), ni Bienes Inventariados, ni Bienes de Relevancia Local. El PSIS, se limita a establecer que las actuaciones sobre las edificaciones actuales se sujetarán a los criterios establecidos en el artículo 48 del Plan General de Baztan, que exige informe previo de la Institución Príncipe de Viana considerando, con referencias al Dictamen 1/2015 de este Consejo de Navarra, que tal informe no tiene carácter vinculante.

A continuación, el escrito de alegaciones invoca las sentencias dictadas por el TSJ de Navarra que desestimaron los recursos interpuestos contra el PSIS y recuerda que, en el recurso interpuesto por la…, se argumentaba, entre otros motivos de la impugnación, que no se había analizado adecuadamente el "impacto en el paisaje"; alegación que se había formulado igualmente con ocasión de la tramitación de la Declaración Ambiental Integrada, y que la sentencia 268/2017, de 6 de junio, desestimó "tales alegaciones (que) fueron contestadas en su momento por la propia Declaración de incidencia ambiental, sin que sobre las mismas se haga la más mínima crítica. Razón por la cual este motivo tampoco ha de prosperar".

El escrito de alegaciones entiende que este criterio debió ser tenido en consideración por el Ayuntamiento de Baztan ya que se encuentra protegido por el instituto de la cosa juzgada, citando la STS de 10 de junio de 2020, recurso 5425/2017 y la STSJ de Navarra de 30 de diciembre de 2019, que declararon que “lo resuelto con fuerza de cosa juzgada por una sentencia firme vinculará al Tribunal en un proceso posterior, cuando en éste aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto, siempre que los litigantes de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal”.

Con apoyo en tales consideraciones entiende que la cuestión relativa a la integración y respeto paisajístico, está resuelta desde la DIA y ratificada por las sentencias del TSJ de Navarra.

El escrito de alegaciones, entrando al análisis del informe del Jefe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico, considera en primer lugar que contradice sus opiniones anteriores ya que el mismo firmante, el 13 de marzo de 2015, con carácter previo a la aprobación del PSIS, emitió informe al Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo comunicando “la conformidad en lo que es competencia de esta Sección de Patrimonio Arquitectónico”. Además, entiende que ese informe de mayo de 2019 es extemporáneo y que, por aplicación del artículo 80.4 y del artículo 20.4 de la LPACAP, el informe emitido fuera de plazo debería entenderse como favorable.

En cuanto al contenido sustantivo del informe, recuerda que los edificios existentes no estaban catalogados por el Plan Municipal, ni han sido declarados BIC, ni Bienes de Relevancia Local. El PSIS dice que, con respecto a esas edificaciones (palacio, ermita y casa), se seguirán los “criterios” establecidos por el artículo 48 del Plan General, entendiendo que son criterios que deben ser tenidos en cuenta junto con las normas específicas y explícitas del propio PSIS, como son las previsiones sobre nuevos edificios, volúmenes y alturas que recoge la ficha de la parcela UMHO1; la regulación específica y diferente al régimen general del artículo 48 del Plan Municipal en lo relativo a la forma de las edificaciones en planta regular y simetría; exención de dimensiones máximas para la parcela de

hotel; posibilidad de cubiertas planas, los tamaños de los huecos, no exigiendo simetría; la composición libre de los huecos y la posibilidad de utilizar materiales de fachada; criterios y normas que entiende, dado su carácter de norma especial, son de aplicación preferente a los de la norma general, como reconoce el propio PSIS cuando señala que “sus normas son de aplicación obligatoria y obligan a particulares y administración y sus ordenanzas sustituyen a las del P.M. y prevalecen sobre ellas”.

El escrito de alegaciones invoca errores y contradicciones en el informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico sobre: cubiertas planas; conexión del Palacio y la casa; huecos, etc. Considera aplicables los artículos 47, 32.4 y 58 del Plan Municipal sin que lo sean. Y con respecto a la invocación del artículo 86 del TRLFOTU considera que sus valoraciones son genéricas, inmotivadas, exceden de su ámbito competencial y contradicen la normativa de aplicación, pretendiendo aplicar preceptos del Plan Municipal que resultan contrarios a la específica regulación del PSIS e, igualmente, contradicen las resoluciones de la Administración competente que consideró admisibles las afecciones al paisaje que generaba la ordenación y edificación contemplada en el PSIS.

En definitiva, considera que no concurren los motivos de nulidad de pleno derecho alegados por el Ayuntamiento de Baztan y que, de cualquier forma, la pretensión revisora de la administración municipal infringe los límites establecidos por el artículo 110 de la LPACAP, considerando evidente la mala fe a la vista de la actuación del Ayuntamiento y del equipo de gobierno municipal manifestando abiertamente su oposición al proyecto y fomentando la utilización de cualquier medio para su consecución, citando al efecto la doctrina manifestada por este Consejo de Navarra en el dictamen 3/2020, de 29 de marzo.

Decimoséptimo: El 14 de mayo de 2021 se emite informe jurídico a las alegaciones formuladas por el Promotor. El informe, tras referenciar los antecedentes que considera de interés, explica que no se defiende el carácter vinculante del informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico sino su contenido y que tal circunstancia, igual que el hecho de que fuera emitido con posterioridad a la obtención de la licencia, no desmerece su

contenido que describe una realidad y acredita que el proyecto no se adecua a la obligación de adaptación al ambiente; opinión avalada por la autoridad técnica de sus firmantes.

El informe jurídico, precisamente por no considerar vinculante el informe de la Sección de Patrimonio, entiende que no es de aplicación la doctrina mantenida por este Consejo de Navarra en el Dictamen 1/2015.

Niega la contradicción de los informes de la Sección de Patrimonio ya que uno se emitió al PSIS, y el otro al Proyecto Básico de construcción.

Sobre la extemporaneidad del informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico invocada por el Promotor se alega que no se trata de analizar el papel del citado informe en el procedimiento de concesión de la licencia, la función del informe es acreditar que la licencia obtenida por silencio es contraria al ordenamiento jurídico y, con ello, fundamentar el expediente de revisión tramitado.

Respecto al contenido del informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico, además de remitirse a la autoridad técnica de sus firmantes, transcribe aquellos aspectos que considera esenciales: “Estos extensos elementos de una planta no responden a las características y fórmulas edificatorias del ámbito de… (…) Modifican las características de implantación de los edificios catalogados (…) no responden al modelo de asentamiento sobre el terreno de las edificaciones del Valle (…) Se proponen cubiertas planas que no son propias del ámbito y están prohibidas por el planeamiento urbanístico del Valle (…) Se produce un desequilibrio edificatorio y una falta de escala que es impropia de este ambiente cultural y que es perjudicial para la valoración de… pero también para el pueblo de Lekaroz. Estos edificios no están integrados en el contexto cultural de este lugar ni del Valle, ni respetan los valores ambientales del entorno y la armonización con los edificios existentes o las características formales no respetan el contexto de tradición y tipología del lugar e integración en el paisaje. Esto permite concluir la falta de adecuación de la propuesta de nueva edificación”.

El informe jurídico, que también se apoya en el informe del arquitecto municipal que ratifica el informe y opinión de la Sección de Patrimonio Arquitectónico, propone desestimar las alegaciones del Promotor relativas al carácter vinculante, extemporáneo, contradictorio y contrario al planeamiento y a derecho del informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico.

Sobre el efecto de cosa juzgada, con cita de la STS de 13 de diciembre de 2007, entiende que la posibilidad de ejercitar una acción de nulidad de pleno derecho exige no haber interpuesto previamente recurso administrativo o contencioso-administrativo pretendiendo también la nulidad, porque si recayó sentencia desestimatoria existiría efecto de cosa juzgada, que no es el supuesto que aquí se plantea, ya que ninguna sentencia ha declarado la legalidad del proyecto de Hotel en la parcela H01.

Por último, respecto a los límites al ejercicio de la acción de revisión, el informe cita la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 que, aunque declaró la nulidad de la resolución de la Alcaldía por haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, consideró cierto que no pueden entenderse otorgadas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación y del planeamiento urbanístico y que, a la vista del informe de la Sección de Patrimonio, parece que la licencia es nula, por lo que resulta necesario seguir el procedimiento específico, por lo que el Ayuntamiento de Baztan no está haciendo otra cosa que seguir lo que la sentencia indicó; conducta que no puede considerarse contraria a la equidad y a la buena fe.

Por todo ello, propone desestimar las alegaciones del Promotor y aprobar la propuesta de declaración de nulidad de pleno derecho de la licencia para la construcción del...

Decimoctava: El Pleno del Ayuntamiento de Baztan en sesión celebrada el 27 de mayo de 2021, adoptó acuerdo por el que se desestimaban las alegaciones formuladas por la mercantil…, se aprobaba la propuesta de declaración de nulidad de la licencia de obras para construcción de hotel en la parcela resultante destinada a dotacional privada H01 del Proyecto de Reparcelación del PSIS de…, por ser nula de pleno

derecho al otorgar facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición y así venir establecido en una disposición con rango legal, remitiendo el expediente al Consejo de Navarra para la emisión del informe preceptivo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen tiene por objeto el examen de la solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho formulada por el Ayuntamiento de Baztan, respecto a la licencia de obras para la construcción de Hotel en la parcela H01 del Proyecto de Reparcelación del PSIS de…, obtenida por la mercantil… en virtud del silencio administrativo.

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 o el dictamen de un organismo consultivo” [artículo 14.1.j)], y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 15.2). Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 106.1 de la LPACAP, 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 47.1”. 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.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Como venimos indicando, la consulta formulada versa sobre la solicitud de revisión de oficio de una licencia de obras concedida por silencio administrativo positivo y sobre la que se argumenta que atribuye a su titular

facultades y derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello y en contradicción con lo establecido por la legislación urbanística y el planeamiento de aplicación.

El artículo 194.7, párrafo segundo, del TRLFOTU establece que “la obtención de licencia por silencio administrativo no podrá vulnerar lo dispuesto en las leyes, en los instrumentos de ordenación territorial y en los planes urbanísticos de rango superior. Tampoco podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la legislación y la ordenación territorial o urbanística. Serán nulas de pleno derecho las licencias que se concedan, así como ineficaces las facultades y derechos que se obtengan, por silencio administrativo en contra de lo dispuesto en las leyes y en el resto de disposiciones que integran el ordenamiento jurídico urbanístico”.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) 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). Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común debe entenderse realizada a la LPACAP (artículo 106), debiéndose fundamentar en alguna de las causas de nulidad reguladas en el art. 47.1 de la LPACAP.

Por su parte, tratándose de una petición de revisión de oficio de una licencia urbanística hay que citar el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que atribuye a las entidades locales la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos en materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

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

El artículo 106 de la LPACAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio de oficio o a solicitud del interesado y la exigencia de dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente. El apartado 5 del citado precepto dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Por lo que respecta al órgano competente para resolver, tal y como viene manteniendo reiteradamente este Consejo, en sintonía con el resto de órganos consultivos, la competencia para la resolución de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho adoptados por cualesquiera órganos de las Corporaciones Locales corresponde al Pleno de la Corporación.

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 constituye el objeto de la consulta.

En el presente caso, el procedimiento de revisión se ha iniciado de oficio a instancia del Ayuntamiento de Baztan, quien, al amparo de lo establecido en el artículo 22 de la LPACAP dispuso la suspensión del plazo máximo legal para resolver durante el tiempo que mediara entre la solicitud del informe de este Consejo de Navarra y su remisión. El expediente, tras la reclamación efectuada por la mercantil afectada, fue remitido para audiencia y alegaciones del interesado quien formuló las que a su derecho consideró oportunas. Tras la emisión de un informe jurídico, el Pleno del Ayuntamiento de Baztan aprobó la propuesta de revisión que ha remitido a este Consejo de Navarra para la emisión del preceptivo dictamen.

En atención a todo ello, cabe estimar que el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado correctamente, cumpliendo con las exigencias establecidas por el ordenamiento jurídico que le es de aplicación.

II.4ª. Análisis de la normativa reguladora del silencio administrativo en relación con las licencias urbanísticas

En este expediente se somete a nuestro dictamen la propuesta que efectúa el Ayuntamiento de Baztan de declarar nula de pleno derecho la licencia de obra para la construcción de hotel en la parcela H01 del Proyecto de Reparcelación del PSIS de… obtenida, mediante certificado de silencio positivo, por la mercantil…, al entender que la misma es contraria a la legalidad urbanística y al planeamiento territorial y urbanístico y que, conforme a lo establecido por el artículo 194.7 del TRLFOTU, las licencias obtenidas por silencio no pueden vulnerar lo dispuesto en las leyes, en los instrumentos de ordenación territorial y en los planes urbanísticos de rango superior, no pudiendo adquirirse por silencio administrativo facultades o derecho que los contravengan, siendo nulas de pleno derecho las licencias, así como ineficaces las facultades y derechos, que se concedan por silencio administrativo en contra de lo dispuesto en la legislación urbanística y en el resto de disposiciones que integran el ordenamiento jurídico urbanístico.

La controversia sobre el sentido, efectos y consecuencias del silencio administrativo en materia de licencias urbanísticas es una constante en nuestro ordenamiento jurídico, agravada por la existencia de una regulación general del silencio en la legislación de procedimiento administrativo y otra específica en materia urbanística, lo que viene generando no pocos problemas de seguridad jurídica en esta materia.

Por lo que se refiere a la legislación urbanística, tanto en la legislación estatal como en la autonómica y foral ha sido una constante la previsión, con diferentes redacciones, de que no se entenderán otorgadas por acto presunto licencias en contra de la legislación o planeamiento urbanístico.

En el ordenamiento jurídico urbanístico de la Comunidad Foral de Navarra ya se contemplaba tal regulación en el artículo 223.4 de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que se mantuvo en el artículo 192.4 y 5 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre y que ha pasado, con algunas matizaciones en su redacción, al actual artículo 194.7 del TRLFOTU.

Similares previsiones se han venido recogiendo en la legislación urbanística estatal desde la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la

Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, hasta el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 28 de junio, que aprobó el texto refundido de la Ley del Suelo.

Sin embargo, mediante Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, en su artículo 23, se establecieron una serie de actos urbanísticos (movimientos de tierras; explanaciones, parcelaciones, segregaciones o divisiones no incluidas en proyectos de reparcelación; obras de construcción, instalación y edificación de primera planta; casas prefabricadas, tala de masas arbóreas y primera ocupación de edificaciones) para los que, además de exigirse autorización previa, el silencio administrativo sería siempre desestimatorio o negativo.

El preámbulo de la citada norma justificaba la nueva redacción en la necesidad de dotar de mayor seguridad jurídica a los ciudadanos lo que aconsejaba establecer el silencio explícito en aquellas autorizaciones administrativas de especial relevancia, impidiendo de esta manera que quienes presentasen una solicitud de licencia pudieran entender que el simple transcurso del tiempo conllevaba la autorización de sus pretensiones, incardinando tal regulación con la regla de prohibición de adquisición de facultades urbanísticas por silencio en contra de la legislación y con la doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009, a la que más adelante haremos referencia.

Conviene indicar, en este momento, que tal novedad normativa estaba directamente relacionada con los problemas de aplicación práctica que venían presentándose en materia de silencio administrativo en actuaciones urbanísticas a la luz de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establecía que “los interesados podrán entender estimadas sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo estableciese lo contrario, añadiendo que la

estimación por silencio tenía a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, que la resolución tardía solo podría ser confirmatoria del sentido del silencio y que los actos administrativos producidos por silencio producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo y que su existencia podría ser acreditada por cualquier medio de prueba incluido el certificado de acreditativo, que de solicitarse debía ser emitido en el plazo de quince días máximo; regulación similar a la que en la actualidad contempla el artículo 24 de la LPACAP.

Como decíamos, a partir de la Ley 4/1999, comenzaron a dictarse algunas sentencias que contradecían la doctrina jurisprudencial anteriormente consolidada de ineficacia del silencio contra legem en materia de licencias, entre otras, STSJ de la Comunidad Valenciana de 3 de junio de 2015 y STSJ de Navarra de 1 de septiembre de 2004, estableciendo esta última que "Tal acto tiene todos los efectos que son propios del mismo como si se tratase de un acto expreso… Tal acto por consiguiente ha de entenderse como válido y producir los efectos que le son propios, siendo atacable por las vías de revisión de oficio o impugnación previa declaración de lesividad previstas en el artículo 102 y siguientes de la dicha Ley 30/1992, siendo del todo irrelevante la resolución tardía notificada una vez que se ha producido el juego del silencio administrativo positivo".

Estos posicionamientos fueron cuestionados y revisados por la STS de 28 de enero de 2009, dictada en recurso de casación en interés de Ley, señalando que "aun cuando es cierto que esta misma Sala y Sección del Tribunal Supremo se ha pronunciado repetidamente sobre los efectos del silencio respecto de las licencias urbanísticas, nunca examinó como cuestión central si, a partir de la nueva redacción del artículo 43 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, el régimen del silencio en relación con las licencias urbanísticas es el mismo que con anterioridad a esa modificación".

Y entrando en el fondo de la cuestión suscitada, la citada sentencia establece como doctrina legal "que las normas urbanísticas (R.D. Legislativo 2/2008) son normas con rango de leyes básicas estatales, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal, también básico, contenido en

el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística" aunque no sin antes advertir y poner de manifiesto que "no nos pasa desapercibido el conflicto que puede plantearse cuando la Administración no resuelve en tiempo y después deniega una licencia si la obra, transcurrido el plazo de resolver, se ha iniciado o terminado a pesar de ser contraria a la legalidad urbanística, lo que generará, en supuestos de demolición, responsabilidades que, en cada caso, habrá que dirimir quién las deba soportar".

Como decíamos anteriormente, con la finalidad de evitar estas situaciones de total incertidumbre se redactó el artículo 23 del Real Decreto-Ley 8/2011, que por mandato de la disposición final duodécima, apartado quinto, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, pasó a integrar el apartado octavo del artículo 9 del TRLS/08, eliminando algunas referencias a la primera ocupación y a las casas prefabricadas, conteniéndose actualmente idéntica regulación en el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (en lo sucesivo, TRLSRU), en los apartados tercero y cuarto del artículo 11, con el siguiente tenor literal:

> *"3. Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.*
>
> *4. Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:*
>
> *a) Movimientos de tierra, explanaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas de cualquier clase de suelos cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.*
>
> *b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.*

c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.
d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público."

Tal regulación obliga a analizar su posible aplicación a la Comunidad Foral de Navarra, ya que el artículo 194.7 del TRLFOTU establece que "el trascurso del plazo sin comunicación de acto alguno, se entenderá otorgada la licencia por silencio administrativo, *salvo cuando se dispusiera lo contrario en la normativa básica estatal*". Si la regulación contenida en el artículo 11.4 del TRLSRU fuera legislación básica aplicable en Navarra, nos encontraríamos en el supuesto de que ante el trascurso del plazo sin comunicación de acto alguno en relación con la solicitud de licencia para obras de edificación y construcción de nueva planta, debería entenderse que el silencio administrativo debería tener efecto negativo, por lo que el certificado emitido por la Secretaria del Ayuntamiento de Baztan atribuyendo carácter positivo a la solicitud de licencia de obra para la construcción del…, sería contrario a derecho y tal motivo podría configurarse como motivo que legitimara la revisión de oficio aquí solicitada.

Para resolver tal cuestión, es necesario traer a colación la STC 143/2017, de 14 de diciembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 5493-2013, interpuesto por el Consejo de la Generalitat de Cataluña y la STC 75/2018, de 5 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1976-2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, contra diversos preceptos de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

Pues bien, el fundamento de derecho 23 de la STC 143/2017 analizó la constitucionalidad de la legislación urbanística estatal sobre el silencio administrativo negativo y si tal regulación encontraba amparo en alguno de los títulos competenciales estatales. En relación con ello, recuerda que en la STC 61/1997, FJ 34.a), *"se analizó la constitucionalidad de la regla del artículo 242.6 del texto refundido de la Ley de Suelo de 1992, recogida en*

idénticos términos en el último inciso del artículo 9.7 del texto refundido de la ley del suelo de 2008, según la cual no pueden adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la ordenación territorial y urbanística; regla que implica, de acuerdo con la interpretación de legalidad ordinaria que ha realizado el Tribunal Supremo, que el silencio es positivo o negativo según que lo solicitado sea conforme o no con la ordenación urbanística o territorial y no puede reconducirse a la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas".

La Sentencia continúa diciendo que la previsión realizada en la STC 61/1997 puede considerarse como una regla general en la regulación del silencio administrativo que tiene su encaje natural en el título competencial del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 CE. Como indica la STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ6, *"forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en el ejercicio de su competencia, con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, (así, STC 191/2012, de 29 de octubre, FJ5), el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado (art. 42 LPC), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación*. *Es por ello, que tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulen el sentido del silencio administrativo tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos (…), como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto (ordenación del territorio y urbanismo), se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimiento o a un tipo de actividad administrativa (como, por ejemplo, en relación con el trámite de información pública en los procedimientos de elaboración de planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ, 25.c)], o el régimen del silencio en los procedimientos bifásicos de aprobación de los planes urbanísticos [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 B)c)]".*

Sin embargo, sigue diciendo la STC 143/2017 que "el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 contempla un

supuesto diferente, ya que no viene a sustituir a la regla general de silencio administrativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo del artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que no ha sido objeto de impugnación en este proceso, sino que introduce una regla especial: impone el silencio negativo para concretos procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo. Y es, en estos casos, donde el deslinde entre la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común y la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma, resulta más complejo".

En relación con ello, el TC señala que *"hay que recordar, sobre la base de la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimiento «ratione materiae», que el texto constitucional no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos especiales, sino que al contrario, hay que entender que es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada autoridad. En consecuencia, al estar atribuida la competencia legislativa sobre el urbanismo a las Comunidades Autónomas, a éstas incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas generales o comunes del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Regulación del silencio administrativo que en el sector de la ordenación del territorio y urbanismo se establece en el ya citado artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008. En conclusión, la regla especial prevista en el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley del Suelo de 2008 no encontraría, con carácter general, su acomodo en la competencia estatal del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 LE".*

El TC continúa señalando que, por tanto, "procede analizar los distintos procedimientos urbanísticos afectados por el artículo 9.8 para determinar si el Estado ostenta algún título competencial que pueda dar cobertura a la regulación del sentido negativo del silencio administrativo", y, en relación con el apartado b) que regula «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta», con independencia de la

situación del suelo, si considera que la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), títulos que amparan al Estado para determinar, como especialidad ratione materiae, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo. Sin embargo, dice el Tribunal Constitucional, *"no cabe llegar a la misma conclusión en lo que se refiere a otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación. En estos casos, cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. En el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Es, por ello, que la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b), pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. Interpretación de conformidad que debe extenderse también al artículo 11.4 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana"*.

Finalmente, el punto 3º del fallo de la STC 143/2017, declara que *"Son conformes a la Constitución el inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 9.8 b) … del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico 23 de esta Sentencia. Declaración de conformidad que se ha de extender al inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 11.4 b)… del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana,*

aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas".

A la vista de la doctrina fijada por el TC en las sentencias reseñadas podemos concluir considerando plenamente ajustada al marco constitucional y competencial la regulación que sobre el silencio administrativo en materia de licencias urbanísticas se contiene en el artículo 194.7 del TRLFOTU, ya que, por un lado, en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Foral en materia de ordenación del territorio y urbanismo y la facultad de dictar normas de procedimiento conexas con ese concreto sector de actividad, ha optado por atribuir al silencio administrativo el carácter de silencio positivo y, por otro lado, ha incorporado a su regulación la regla general, establecida por la legislación estatal dictada en el ejercicio de la competencia ex artículo 149.1.18 CE, de que la obtención de la licencia por silencio administrativo no podrá vulnerar lo dispuesto en las leyes y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, no pudiendo adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos que la contravengan, añadiendo que en tales casos las licencias serán nulas de pleno derecho, así como ineficaces las facultades y derechos que de ellas se pueden obtener.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la regulación normativa del silencio administrativo en materia urbanística en la legislación de la Comunidad Foral de Navarra, cabe concluir señalando que el trascurso del plazo para comunicar la resolución de la licencia de obras solicitada para la construcción del hotel… no podía conllevar el carácter de silencio negativo, al no ser de aplicación en Navarra la previsión contenida en el artículo 11.4.b) del TRLSRU. Sin embargo, también se advierte, que desde la perspectiva de legalidad ordinaria, conforme con la doctrina fijada por la STS de 28 de enero de 2009, el Ayuntamiento de Baztan no estaba obligado a otorgar certificado expresivo de que la licencia había sido obtenida por silencio administrativo positivo, pudiendo en ese momento haber dictado una resolución administrativa tardía denegatoria de la licencia si hubiera considerado, en aquel momento, la evidencia de la contradicción de la

licencia con la legalidad urbanística o con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de aplicación.

En definitiva, como ha sido considerado por algún sector doctrinal en materia de licencias el silencio administrativo tiene un carácter “mutante” ya que será silencio administrativo positivo en aquellos casos en los que, transcurridos los plazos legales para dictar resolución expresa, la solicitud se adecúe a la legalidad y al ordenamiento urbanístico y territorial y, por el contrario, el silencio administrativo será negativo en el caso en el que lo solicitado contravenga la legalidad urbanística, lo que produce enormes situaciones de inseguridad jurídica, como puede evidenciase en el asunto objeto de dictamen.

II.5ª Análisis de la propuesta de revisión de la licencia de obras del... Improcedencia

Analizada la regulación del silencio administrativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo, debemos analizar el caso sometido a nuestro dictamen.

Como ya hemos indicado, el Promotor del hotel, tras haberse aprobado definitivamente el PSIS del Área Turística, Hotelera, Deportiva y Residencial del entorno del… de Lekaroz, presentó ante el Ayuntamiento de Baztan y ante la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico del Gobierno de Navarra el anteproyecto de construcción del hotel en la parcela H01 del Proyecto de Reparcelación para su consulta. La Sección de Patrimonio Arquitectónico comunicó que archivaba la documentación para estudiarla cuando llegase la solicitud del Ayuntamiento.

Dado que el Ayuntamiento ni respondía a la consulta ni remitía la documentación a la citada Sección, el Promotor presentó ante el Ayuntamiento el Proyecto Básico para la construcción del hotel, solicitando se concedieran las pertinentes licencias de obra y de actividad.

Ante la inactividad municipal, el Promotor, entendiendo cumplidos los plazos legalmente establecidos para la resolución de la licencia de obras en virtud de lo dispuesto en la Ley Foral 15/2009, de medidas de simplificación

administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, solicitó que se le expidieran certificados acreditativos de que no se había dictado resolución expresa resolviendo la solicitud de la citada licencia.

Ante tal escrito, el Ayuntamiento de Baztan remitió la documentación de la solicitud de licencia al Gobierno de Navarra al considerar competente para su concesión, siendo rechazada y devuelta la documentación al Ayuntamiento al considerar, el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, competente al Ayuntamiento para su resolución, al no estarse ante un supuesto de los contemplados en el artículo 47 del TRLFOTU.

El 2 de abril de 2019, la Secretaria del Ayuntamiento de Baztan, tras citar la regulación contenida en el artículo 194.7 del TRLFOTU y artículo 24 de la LPACAP, “certifica que no se ha emitido ninguna resolución expresa por parte del órgano competente de este Ayuntamiento a la solicitud de licencia de obras para la construcción del hotel H01 del PSIS…, por lo que ha operado el silencio administrativo en sentido positivo, de conformidad con lo anteriormente expuesto”.

Con posterioridad a esa certificación, el 9 de abril de 2019, el Ayuntamiento de Baztan remite el Proyecto Básico del… a la Sección de Patrimonio Arquitectónico quien, el 6 de mayo de ese mismo año, “informa desfavorablemente el proyecto básico presentado y solicita al Ayuntamiento que requiera al promotor su modificación para adecuarse a lo previsto en la normativa específica y general del planeamiento y a la legislación urbanística”.

Con apoyo en tal informe, el Alcalde en funciones del Ayuntamiento de Baztan, con cita del artículo 194.7 del TRLFOTU comunica a la mercantil…, que “la licencia obtenida por silencio administrativo es declarada nula e ineficaz, vistos los informes al respecto de la asesoría urbanística y el departamento de cultura, deporte y juventud”.

Mediante sentencia 232/2020, de 16 de noviembre, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pamplona, estimando el recurso interpuesto por la mercantil afectada, aun considerando correcta la exposición doctrinal y jurisprudencial que el Ayuntamiento realiza en la contestación a la demanda sobre el silencio administrativo contra legem y el procedimiento a seguir en tales casos, que no requiere acudir a los procedimientos de revisión, entiende que en el caso analizado tal doctrina no es de aplicación al caso enjuiciado ya que emite un acto administrativo en donde se certifica expresamente que para la licencia de hotel había operado el silencio administrativo positivo por lo que, bien que parezca que dicha licencia es nula, para su declaración debe seguirse el procedimiento de revisión legalmente establecido.

A la vista de las consideraciones expuestas en la meritada sentencia, el Ayuntamiento de Baztan tramita expediente de revisión que culmina con la propuesta de declaración de nulidad de pleno derecho de la licencia de obras concedida mediante silencio administrativo positivo, al entender tal acto contrario al ordenamiento jurídico al haber atribuido derechos o facultades careciendo de los requisitos esenciales para ello y establecerse su nulidad por una disposición de rango legal (artículo 124.7 TRLFOTU).

Este es el supuesto de hecho que se somete al dictamen de este Consejo que viene delimitado por los antecedentes expuestos y, en especial, por la declaración de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 que declaró la existencia de un acto administrativo de concesión de la licencia por silencio y la necesidad de acudir, si así lo estimaba el Ayuntamiento de Baztan, al procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho.

Esta consideración previa tiene transcendencia a la hora de emitir nuestro dictamen ya que, como este Consejo de Navarra tiene declarado de modo reiterado, “la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos y se reserva a aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico debiendo, por tanto, ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso” (entre otros, dictamen 9/2021).

Como señala la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3, de Pamplona, que declaró la necesidad de acudir al procedimiento de revisión, no nos encontramos ya en el momento en que el Ayuntamiento de Baztan, cuando recibió la solicitud de emisión de certificado de acto presunto, pudo acordar la desestimación de la licencia por entender que la misma era contraria a la legalidad urbanística y a las disposiciones de ordenación territorial y urbanística, momento en el que, conforme con la doctrina jurisprudencial dominante, no se encontraba vinculado a expedir tal certificación pudiendo dictar una resolución denegatoria si entendía que la licencia solicitada era contra legem.

En aquel momento, antes de emitir la certificación de acto presunto estimatorio, tenía plena capacidad y competencia para haber denegado la licencia sobre la base de informes técnicos o jurídicos que consideraran que la licencia era contra legem. En ese momento el Ayuntamiento de Baztan tenía amplias facultades interpretativas para denegar la licencia, considerando cualquier infracción o discrepancia interpretativa entre el proyecto de construcción y la normativa de aplicación. Pero una vez expedida la certificación reconociendo la existencia de un acto declarativo de derechos a su titular que ganó firmeza, nos encontramos ante el supuesto contemplado en el artículo 196.5 del TRLFOTU que, en conexión con el supuesto de nulidad de pleno derecho establecido en el artículo 41.1.g) de la LPACAP, declara que “serán 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” y, en estos casos el procedimiento para su revisión tiene carácter excepcional y debe ser interpretado y aplicado con cautela, siendo menester la acreditación de la concurrencia de un vicio, de una infracción, de una ilegalidad o contradicción manifiesta con la legalidad urbanística o con las determinaciones de ordenación territorial y urbanística.

Como ya mantuvimos en nuestros anteriores dictámenes (entre otros, dictámenes 33/2008 y 53/2017) a estos efectos debe distinguirse entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición del derecho a edificar en virtud de una

licencia concedida merece 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.

Efectuadas estas consideraciones previas hay que analizar si los motivos que argumenta la declaración de nulidad están debidamente acreditados y son de la entidad suficiente para conllevar la sanción pretendida.

Como se ha puesto de manifiesto el motivo que ha llevado al Ayuntamiento de Baztan a considerar ilegal la licencia de construcción del hotel… y pretender su nulidad radical, es la opinión de la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Servicio de Patrimonio Histórico del Gobierno de Navarra, manifestada en su informe de 6 de mayo de 2019, que es, posteriormente, compartida por informe de 20 de mayo de 2019 del Asesor Urbanístico del Ayuntamiento de Baztan.

Sin cuestionar la importancia de los informes emitidos por dicha Sección, hay que analizar si su informe tiene o no, en este caso, carácter vinculante, ya que si así fuera legalmente no existirían dudas sobre la procedencia de la solicitud de revisión al haberse adquirido por silencio administrativo facultades y derechos faltando el elemento esencial de la autorización favorable e imprescindible del órgano competente en materia de protección del Patrimonio histórico-artístico.

Pues bien, a pesar de que como dice el citado informe el palacio, la casa y la ermita de San Miguel están incluidos en el Inventario de Patrimonio Arquitectónico de Navarra y reseñados en el Catalogo Monumental de

Navarra y en otras publicaciones, la realidad es que salvo el escudo del palacio que tiene la condición de Bien de Interés Cultural, tales edificios no se encuentran incluidos entre aquellas categorías de bienes que requieren la autorización preceptiva del órgano competente en esta materia.

En tal sentido, es esclarecedor el escrito-carta de la Consejera de Cultura y Deporte del Gobierno de Navarra de 11 de diciembre de 2019, dirigido al Promotor del hotel, en el que se indica que “teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre del Patrimonio Cultural de Navarra, la normativa urbanística de aplicación en el presente caso, y el artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el informe de fecha 6 de mayo de 2019, de la Sección de Patrimonio Arquitectónico no tiene carácter vinculante”, opinión que es compartida por el letrado asesor del Ayuntamiento de Baztan al indicar en su informe a las alegaciones formuladas por el Promotor al expediente de revisión, manifiesta que “no se defiende su carácter vinculante del mismo dentro del procedimiento de concesión de la licencia. Se defiende y se basa el presente expediente de revisión en lo que se afirma en dicho informe”. En el mismo sentido se pronuncia la propia Sentencia 232/2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo del Juzgado nº 3, de Pamplona, que declaró la nulidad de la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Baztan que revocó la licencia otorgada por silencio positivo.

El artículo 48 de la Normativa Urbanística General de Baztan aunque contempla la solicitud de informe previo a la Institución Príncipe de Viana para las intervenciones en los inmuebles incluidos en el Grado II, no configura tal informe como vinculante, ni con arreglo a la normativa urbanística ni a la normativa de Protección del Patrimonio Cultural, por lo que la existencia de un informe desfavorable de la Sección de Patrimonio Arquitectónico no puede convertirse en elemento determinante de un supuesto de nulidad de pleno derecho tal y como, para otro supuesto con ciertas analogías, expusimos en nuestro dictamen 1/2015 de 8 de enero.

Para determinar la posible nulidad radical de la licencia concedida por silencio sobre la base de que es una licencia contra legem, y por tanto,

aplicable las previsiones contenidas en los artículos 194.7 y 196.5 del TRLFOTU, hay que analizar los concretos motivos invocados por el informe de la Sección de Patrimonio y constatar si la contradicción es clara, patente e indubitada, único supuesto que a juicio de este Consejo de Navarra conllevaría la procedencia de la revisión solicitada por el Ayuntamiento de Baztan, y ello sin perjuicio de que no estando ante tal supuesto de evidencia, pueda el Ayuntamiento acudir al proceso de declaración de lesividad y posterior impugnación de la licencia ante la jurisdicción contencioso-administrativa para dirimir, en tal instancia judicial, la legalidad o ilegalidad de la licencia del...

Para realizar el análisis de legalidad, además de la previsión contenida en el artículo 86 del TRLFOTU, que regula el deber de adaptación al ambiente como una regla de carácter general, habrá de tenerse muy en cuenta las determinaciones urbanísticas contenidas en el “Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal del Área Turística, Hostelera, Deportiva y Residencial del entorno del…, en Lekaroz”, aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de mayo de 2015, que establece la ordenación urbanística y las determinaciones de carácter constructivo de las edificaciones, actividades y usos que contempla, instrumento de ordenación territorial que debe adaptar las normas generales establecidas por el artículo 86 del TFLFOTU a la concreta realidad del ámbito territorial a ordenar y de las edificaciones a proyectar.

Conviene recordar, para el adecuado enjuiciamiento de la cuestión debatida, que el citado PSIS tenía como objetivo prioritario, según indica en su Memoria, el desarrollo de la política estratégica en materia de turismo del Gobierno de Navarra, generar un impulso económico en el Valle para dinamizar su economía y crear empleos sostenibles y favorecer el desarrollo del Área de Iniciativas Campus Lekaroz, para lo que planteaba un desarrollo de 44,8 hectáreas, con la creación del área turística, hotelera, deportiva y residencial en el entorno del….

La Memoria continúa diciendo que el proyecto enlaza con lo establecido en la Estrategia Territorial de Navarra y en el Plan de Ordenación Territorial de la Navarra Atlántica (POT 2), que contempla el

entorno de… como el escenario geográfico (urbano y económico) llamado a albergar el principal desarrollo del Valle, y que siendo conscientes de la belleza del paisaje baztanés y del valor ambiental de sus bosques, árboles singulares, regatas y orografía, el proyecto se ha diseñado buscando la máxima preservación y el mínimo impacto, elaborando un riguroso estudio de impacto ambiental.

El PSIS, además de la construcción de un hotel de 135 habitaciones y espacios para celebración de eventos y zonas destinadas al cuidado de la salud, proyecta un campo de golf y un área o zona residencial con aproximadamente 230 viviendas.

En términos numéricos el PSIS contempla una edificabilidad de 21.598,50 m^2/c de viviendas unifamiliares, 4.002,44 m^2/c de viviendas bifamiliares, 13.38,64 m^2/c de vivienda colectiva, 10.968 m^2/c de nuevo uso hotelero, 1.005 m^2/c de uso hotelero y 224.501 m^2 de superficie de campo de golf.

Por lo que se refiere a la normativa, el PSIS contiene disposiciones de carácter general y particular, unas ordenanzas específicas y una ficha de cada de las unidades morfológicas que se proyectan.

El artículo 3 de la normativa urbanística general (NUG) establece que la ejecutividad, vigencia y obligatoriedad del PSIS queda establecida en los términos previstos por los artículos 42.3, 46.1 y 29.1 del TRLFOTU, de lo que se desprende (artículo 42.1) que las determinaciones que contiene vinculan al planeamiento de los entes locales afectados.

Por su parte, el artículo 4 de la NUG sobre obligatoriedad, establece que sus determinaciones serán de aplicación obligatoria para el planeamiento y su ejecución, obligando a los particulares y a la Administración.

En la ficha específica de la unidad morfológica UMH01, parcela destinada a hotel, se establecen las siguientes determinaciones de interés:

Superficie de la unidad: 17.448,48 m^2

Edificabilidad máxima uso hotelero: 10.525,00 m^2

Edificabilidad consolidada en edificios existentes: 2.983,16 m^2

Edificabilidad máxima bajo rasante: 7.500,00 m^2

Alturas: S/SS+PB+P3+BC

La ficha establece el uso de hotel, aparcamiento y usos complementarios, admitiendo como uso tolerado el terciario y prohibiendo el resto de usos.

En el apartado "otras determinaciones", se establece que:
"Para las edificaciones existentes: las actuaciones en la Ermita de San Marcial, el Palacio y la vivienda anexa se seguirán los criterios establecidos en el artículo 48 del Plan General de Baztan en el que se determinan las normas de construcción de inmuebles de grado II.
Para las nuevas edificaciones: en el diseño de dichas instalaciones se respetarán los valores ambientales del entorno y la armonización con las edificaciones existentes de acuerdo con los criterios que se establecen en el artículo 88 de la LF 35/2002"

Por lo que se refiere a las Ordenanzas, su artículo 4 reitera el deber de conservación de las edificaciones existentes y que las actuaciones que en ellas se contemplan deberán llevarse a cabo conforme a los criterios establecidos, en el artículo 48 del Plan Municipal.

En el artículo 10 se regulan las Condiciones Compositivas y Estéticas, estableciendo, el apartado 1, el criterio general de que "los proyectos de construcción que se realicen para la renovación de la edificación y para las nuevas construcciones, se conformarán con los elementos compositivos que a lo largo del presente capitulo explicitan y cumplimentan los puntos anteriores. Las ordenanzas aquí recogidas serán de aplicación en el ámbito del PSIS, sustituyendo a las recogidas en el Plan Municipal del Valle de Baztan y prevaleciendo sobre ellas".

El apartado 3, sobre dimensiones de las parcelas, indica que "se consideran como elementos singulares y por lo tanto exentos de cumplir las dimensiones máximas, las edificaciones vinculadas al uso terciario hotelero

o dotacional: hotel, escuela de jardinería, escuela de golf, construcciones vinculadas a la explotación del campo de golf y oficinas”.

El apartado 4, sobre cubiertas de las edificaciones, excepciona las edificaciones vinculadas a hotel que pueden contar con cubiertas planas; lo mismo sucede en el apartado 5 que regula la ordenación de los huecos de las edificaciones, y que, con respecto a las edificaciones destinadas a hotel, al tratarse de edificaciones singulares, les reconoce libertad compositiva.

El artículo 11 de la ordenanza sobre tipologías, tras considerar que no son obligatorios los criterios generales sobre tipologías recogidos en el capítulo VII de las Ordenanzas de Construcción del Plan Municipal de Baztan, permite “la combinación y maclado (de las edificaciones), por lo que la planta resultante podría tener forma distinta de la rectangular o cuadrada”.

De lo hasta aquí expuesto, se deriva que el PSIS del entorno del…, en la localidad de Lekaroz, contempla la ordenación de una gran superficie de suelo (4,48 hectáreas) para la creación de un área turística, hotelera, deportiva y residencial, que va a conllevar una importante transformación del suelo y de la configuración del paisaje actualmente existente, con la implantación de los nuevos usos y la ejecución de las potencialidades edificatorias de carácter residencial y hotelero.

Actuación singular que se enmarca, según afirma la memoria, dentro de la estrategia de desarrollo económico que se contempla en el POT.2 y que para su consecución es necesario la tramitación y aprobación de un PSIS, ya que por su objeto, finalidad, magnitudes, dimensiones y características, tal actuación no podría ser acometida desde las previsiones y criterios normativos contemplados en el Plan Municipal de Baztan.

El PSIS que contempla la ejecución del hotel del…, durante su tramitación, fue sometido a un proceso de participación ciudadana, se elaboraron las memorias de sostenibilidad económica, estudio de movilidad, estudio de inundabilidad, se tramitó un Estudio de Impacto Ambiental que culminó con la Declaración Ambiental favorable mediante Resolución 371/2015, de 15 de mayo, del Director General de Medio Ambiente y Agua.

Cierto es, igualmente, que el PSIS desde el mismo comienzo de su tramitación generó un fuerte debate social en el Valle de Baztan entre defensores y contrarios a su aprobación, entre otros motivos por las afecciones que su ejecución iba a suponer con respecto al mantenimiento de la imagen típica y tradicional del paisaje, construcciones y núcleos de población del Valle de Baztan.

Este debate se evidenció también durante el procedimiento de tramitación del EIA, en el que sobre esta cuestión plantearon alegaciones el propio Ayuntamiento de Baztan, la plataforma "…" y la …. La resolución favorable a la DIA ya reconoce que efectivamente el PSIS va a suponer un cambio indudable en el paisaje con la sustitución de un paisaje rústico por otro urbanizado con la urbanización del Palacio y de su entorno, la red viaria y las parcelas residenciales. A pesar de ello, el Servicio de Calidad Ambiental consideró que tal impacto debía considerarse como moderado y aceptable en el marco total de la intervención pretendida, estableciendo las medidas preventivas, correctoras y compensatorias que se indican en la Resolución.

Igualmente, en relación con esta cuestión de la afección al paisaje como pretendida infracción del artículo 86 del TRLFOTU, hay que recordar que también fue manifestada como motivo de nulidad del PSIS en los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la … y la Junta General de Valle de Baztan, siendo desestimados los recursos por las sentencias 268/2017 y 418/2017, al recordar que las alegaciones sobre esta cuestión fueron respondidas con la DIA sin que, en los citados recursos sobre ellas se manifestara la más mínima crítica.

A mayor abundamiento hay que señalar que aunque es innegable el valor paisajístico del entorno del palacio de…, el ámbito no se encuentra incluido dentro de ninguna figura especial de protección medioambiental. Del mismo modo tampoco está considerada como BIC con la categoría de "Paisaje Cultural [paraje natural, lugar de interés etnológico, conjunto de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo navarro, artículo 15.e) de la LF 14/2015]".

A todo lo anteriormente expuesto hay que añadir que durante la tramitación del PSIS, tal y como es preceptivo, se solicitaron informes a los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Foral que podrían verse afectados por la ordenación y previsiones que contempla. Entre otros informes departamentales, el Jefe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico emitió informe el 13 de marzo de 2015, indicando que, en relación con el PSIS para la implantación del área turística, hotelera, deportiva y residencial en el entorno del palacio de… "Vista la documentación presentada, le comunico la conformidad en lo que es competencia de esta Sección de Patrimonio Arquitectónico", informe que fue específicamente reseñado en el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de mayo de 2015 que aprobó el citado PSIS.

Aun cuando efectivamente el artículo 86 del TRLFOTU establece como regla general el deber de adaptación de las construcciones al ambiente natural y cultural en el que se encuentren situadas y la obligación de adaptación al paisaje para no romper la armonía o desfigurar su perspectiva, tales mandatos no pueden considerarse como absolutos y deben ser analizados dentro del contexto general del proyecto a ejecutar.

Es por ello, que este Consejo de Navarra entiende, respetando las opiniones manifestadas en el informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico y las del asesor urbanista del Ayuntamiento de Baztan, que no se puede desconectar la aplicación del artículo 86 del TRLFOTU, ni aplicarse de un modo aislado, desconociendo y olvidando que la construcción del hotel… se enmarca como acto de ejecución de un instrumento de ordenación territorial tramitado y aprobado con todas las garantías de participación y análisis de todos los elementos afectados y que, precisamente, tiene por objeto y finalidad posibilitar la implantación de unos usos edificatorios y actividades constructivas que no son las propias del modo tradicional de ocupación y utilización del suelo afectado en la localidad de Lekaroz. El enmarque del cumplimiento del deber de adaptación al ambiente debe realizarse en el marco de la aprobación del PSIS, no pudiendo configurarse como causa de nulidad de pleno derecho de una licencia como contra legem por el hecho de que se invoque tal precepto,

cuando el proyecto puede ajustarse a lo establecido por el PSIS cuya legalidad fue cuestionada pero ratificada por sentencias judiciales firmes.

Cuestión distinta sería si el proyecto, amparado por licencia obtenida por silencio, fuera de modo claro y directo contrario a las previsiones y normativa establecida por el PSIS que le sirve de fundamento legal.

El informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico contiene una serie de valoraciones que no evidencian de modo indubitado la contradicción del proyecto objeto de licencia con las determinaciones del planeamiento que le son de aplicación, al menos con el grado de certeza necesario como para que este Consejo de Navarra estime favorablemente la propuesta de revisión ante la evidencia de una contradicción radical del proyecto con las previsiones contenidas en el PSIS.

A juicio de este Consejo de Navarra de los artículos 47 y 48 de la NUG del Plan Municipal de Baztan, se deriva el deber de conservar las condiciones volumétricas estructurales, tipológicas y ambientales de las edificaciones existentes incluidas en el grado II, sin perjuicio de posibilitar la ejecución de obras interiores de adaptación para los usos a implantar, manteniendo su estructura y aspecto exterior. También permite la modificación de los elementos arquitectónicos característicos (escaleras, patios, cerramientos) cuando no aporten a la catalogación del edificio, ni constituyan por sí mismos objeto merecedor de conservación, y sea necesario para la adaptación de la construcción a los nuevos usos; autorizándose cualquier tipo de obra en el resto de elementos sin interés. Como puede apreciarse, estamos en presencia de una regulación abierta, con alto margen de apreciación subjetivo sobre lo que puede o no hacerse.

Pues bien, del punto 5 del informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico, que se refiere a las actuaciones sobre los edificios existentes, no se deriva con la rotundidad necesaria la evidente contradicción entre lo proyectado y lo permitido o posible, a la luz de la interpretación conjunta entre lo establecido por los artículos 47 y 48 de la NUG del Plan Municipal y las determinaciones y ordenanzas específicas que establece el PSIS de…

Por un lado, el informe contiene expresiones que manifiestan un juicio de valor respetable pero subjetivo (debe evitarse, no se detalla la repercusión, oculta la envolvente del Palacio y modifica de forma sustancial su vista, percepción y perspectiva, etc.) que, por si mismas, no evidencian una contradicción o incompatibilidad manifiesta entre lo proyectado y lo permitido por las propias ordenanzas reguladoras del PSIS de…. Por otro lado, consideraciones que sí manifiestan un juicio de valor entre lo proyectado y lo permitido (tales como: "existen en la actualidad unas edificaciones complementarias que es posible suprimir pero que la propuesta obvia las condiciones de volumen, relación e implantación, entre otras, que contribuyen a la configuración del entorno de los edificios catalogados, por lo que no cabe plantear un elemento con estas características"; "macla a la casa por el norte y el oeste un extenso elemento"; "las fórmulas de asentamiento sobre el terreno y de las plantas elevadas sobre el elemento bajo así como la solución formal de estos cuerpos no guardan relación con las características de la casa y el palacio (…) y modifica de forma sustancial su vista"; etc.) entran en contradicción con las posibilidades edificatorias establecidas por las ordenanzas reguladoras de la edificación en el instrumento del PSIS que, como hemos indicado, desplazan a las generales del planeamiento urbanístico municipal. De ese modo, además de que las edificaciones existentes no están sujetas a un régimen de especial protección más intenso que el establecido por el artículo 48 de la NUG del Plan Municipal, las actuaciones proyectadas objeto de valoración negativa por el informe de la Sección de Patrimonio y del Asesor Urbanista Municipal pueden encontrar su apoyo legal en la libertad compositiva y formal que el PSIS reconoce para las edificaciones vinculadas al uso hotelero, posibilitando edificaciones que superen las dimensiones máximas de planta y permitiendo la combinación y maclado de las construcciones por lo que la planta resultante puede tener formas distintas de las tradicionales rectangulares o cuadradas.

Similares consideraciones pueden efectuarse con respecto a las valoraciones que el informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico realiza en el punto 6, respecto a las nuevas edificaciones. En tal apartado se expone que "estos elementos de una planta no responden a las

características y fórmulas edificatorias del ámbito de…", "la adaptación de la topografía natural es deficiente", "se proponen cubiertas planas que no son propias del ámbito y están prohibidas por el planeamiento", "los tres núcleos occidentales de habitaciones, su dimensión individual supera la del propio palacio elemento originalmente dominante en el lugar. Se produce un desequilibrio edificatorio y una falta de escala que es impropia de este ambiente cultural y que es perjudicial para la valoración de … pero también del pueblo de Lekaroz," las características formales no respetan el contexto de tradición y tipología del lugar e integración en el paisaje. Esto permite concluir la falta de adecuación de la propuesta de nueva edificación, etc. Como puede observarse, tales consideraciones pueden entrar en contradicción con las posibilidades de libertad compositiva y formal que las ordenanzas reguladoras del PSIS reconocen para las edificaciones vinculadas al uso hotelero, posibilitando cubiertas planas y parcelas que superen las máximas y con formas irregulares.

Además, debe indicarse, si no la imposibilidad, sí al menos, la dificultad de poder materializar sobre la parcela H01, destinada a uso hotelero, que tiene una superficie de 17.448 m^2, la nueva edificabilidad permitida sobre rasante de 10.522 m^2/c., con alturas de S/SS/PD + P3 + BC, sin que se vean afectadas o condicionadas de alguna manera las edificaciones actualmente existentes y la configuración tradicional del suelo sobre el que se proyectan, pero tales previsiones son las queridas o al menos permitidas por el PSIS de… y fueron o debieron ser tenidas en cuenta con ocasión de la Declaración de Impacto Ambiental Favorable y la aprobación del PSIS al que la Sección de Patrimonio Arquitectónico del Gobierno de Navarra emitió informe favorable.

Aunque este Consejo de Navarra reitera el respeto hacia las opiniones manifestadas en los informes de la Sección de Patrimonio Arquitectónico y del Asesor Urbanista Municipal, no puede sustentar en ellas la conclusión inequívoca de que la licencia para la construcción del hotel…, obtenida por silencio positivo, sea radicalmente contraria a derecho y, por lo tanto, susceptible de revisión en este procedimiento administrativo, ya que su enjuiciamiento y valoración debe realizarse en conexión directa con el PSIS

que le sirve de fundamento, instrumento de ordenación territorial que vincula al Planeamiento Municipal estableciendo una nueva ordenación y unas disposiciones específicas en sus ordenanzas edificatorias que se separan del criterio y formas generales y tradicionales de las edificaciones propias del entorno del Valle de Baztan; normas específicas que, precisamente, pretenden la implantación de tipologías edificatorias especiales y singulares con respecto al hotel palacio de…, posibilitando la libertad formal y compositiva de las edificaciones que son, en gran medida, los motivos que fundamentan la discrepancia de los informes de la Sección de Patrimonio Arquitectónico y del asesor urbanístico del Ayuntamiento de Baztan al proyecto objeto de licencia.

En definitiva, aunque pudieran existir dudas interpretativas y discrepancias técnicas sobre la plena adecuación del proyecto a la normativa establecida en la ficha del PSIS para la parcela H01 de hotel ya que, como indica el tantas veces citado informe de la Sección de Patrimonio Arquitectónico, realiza una remisión expresa al cumplimiento del artículo 86 del TRLFOTU sobre la adaptación al ambiente que plantea algunas contradicciones con la normativa específica del PSIS, no se observa, a juicio de este Consejo de Navarra, que la licencia obtenida por silencio positivo por la mercantil…, sea radicalmente contraria a la legislación o al planeamiento urbanístico que le es de aplicación y que atribuya al interesado facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello (artículo 196.5 TRLFOTU), único supuesto en el que procedería la estimación de la revisión solicitada por el Ayuntamiento de Baztan.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la solicitud de revisión de oficio de la licencia de obra del… a formulada por el Ayuntamiento de Baztan debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.