

Dictamen nº: **310/18**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **05.07.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 5 de julio de 2018, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio de las ordenes 3127/2016, de 24 de noviembre y 1731/2017, de 30 de junio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, relativas a la aprobación definitiva de la modificación puntual nº 2 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Meco.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 14 de junio de 2018 tuvo entrada en el registro de esta Comisión solicitud de dictamen preceptivo en el expediente de revisión de oficio por presunta nulidad de las Órdenes 3127/2016, de 24 de noviembre y 1731/2017, de 30 de junio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, relativas a la aprobación definitiva de la modificación puntual nº 2 del PGOU de Meco.

Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha de su entrada, se le asignó el número de expediente 267/18 e inició el cómputo del plazo ordinario de treinta días hábiles previsto para la emisión del dictamen en el artículo 23.1 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROFCJA). La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 5 de julio de 2018.

SEGUNDO.- Del estudio del expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1.- El 18 de julio de 2016, el Pleno del Ayuntamiento de Meco aprobó provisionalmente la modificación puntual nº 2 del PGOU de Meco y procedió a la remisión del expediente a la Comunidad de MADRID, a efectos de su tramitación, de conformidad con el artículo 57.e) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM).

2.- La Orden 3127/2016, de 24 de noviembre, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, aprobó definitivamente la Modificación Puntual n.º 2 del PGOU de Meco, con las condiciones que para su desarrollo se señalaban en el informe de la Comisión de Urbanismo de Madrid de 24 de noviembre de 2016, y se aplazaba, de conformidad con lo previsto en el artículo 62.2.b) de la LSCM, la aprobación definitiva de las modificaciones en la normativa urbanística, hasta que se procediese a la subsanación de las deficiencias técnicas apreciadas en el apartado 4.2.5 del informe técnico-jurídico de la Dirección General de Urbanismo de 11 de noviembre de 2016.

3. - La Orden 1731/2017, de 30 de junio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, dio por subsanadas las deficiencias recogidas en el apartado 4.2.5 del informe técnico-jurídico de la Dirección General de Urbanismo, de 11 de noviembre del 2016, y señaladas en la citada Orden 3127/2016, de 24 de noviembre; levantó el aplazamiento de la aprobación definitiva de las modificaciones en la Normativa Urbanística de la Modificación Puntual n.º 2 del PGOU de Meco; y aprobó definitivamente las modificaciones en la Normativa Urbanística de la Modificación Puntual n.º 2 del PGOU de Meco.

4.- El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con fecha 17 de mayo de 2017 dictó sentencia estimatoria del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 10 de Madrid en el procedimiento de derechos fundamentales n.º 297/2016, que declaró la nulidad de pleno derecho del Decreto 672/2016, de 15 de julio, del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Meco, por el que se convocaba la sesión extraordinaria y urgente del Pleno Municipal para el día 18 de julio de 2016.

Según la citada sentencia:

«(...) no se comparten los argumentos del Juzgado de instancia ya que por mucho que la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid exprese en su exposición de motivos que se pretende un procedimiento que busque una agilización en la aprobación de los planes de urbanismo, no hay razones objetivas de interés general para celebrar el Pleno si respetar la antelación mínima de dos días hábiles ya que ninguna agilización procedimental relevante se conseguiría celebrando el pleno el lunes en vez del martes o cualquier otro día de la semana.

Por ello debe estimarse este motivo de la apelación y sin necesidad de analizar la regularidad o no en la forma de notificar la convocatoria, debemos revocar la sentencia apelada y estimar el recurso contencioso-administrativo ya que como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2007 antes citada, (...) el plazo de antelación establecido para la convocatoria del Pleno constituye una de las condiciones que resultan necesarias para el debido ejercicio del derecho de participación política del artículo 23 CE , por lo que su limitación sin la debida justificación comporta una infracción de dicho derecho fundamental».

5.- Con fecha 16 de febrero de 2018, tuvo entrada en la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio escritos del Ayuntamiento de Meco por el que se remitía el documento provisional de la Modificación Puntual nº 2 del PGOU de Meco en soporte digital, acompañada de certificación del Acuerdo Plenario de 14 de febrero de 2018 que incorporaba la resolución de las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública de la Modificación Puntual nº 2; la toma de conocimiento de los informes sectoriales y el Acuerdo de Aprobación Provisional. La remisión de la anterior documentación tenía por objeto dar por ejecutada la Sentencia de 17 mayo de 2017 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y por resuelta la subsanación de la Modificación nº 2.

A la vista de la citada sentencia y las actuaciones municipales realizadas en ejecución de sentencia, la Dirección General de Urbanismo de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio emitió informe y solicitó asimismo informe a la Abogacía General que con fecha 3 de abril de 2018 concluyó que procedía la revisión de oficio de los acuerdos adoptados mediante Orden 3127/2016, de 24 de noviembre, y Orden 1731/2017, de 30 de junio, como consecuencia de la Sentencia

367/2017, de 17 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la que se declaraba la nulidad del Decreto 672/2016, de 15 de julio, del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Meco por el que se convocaba sesión extraordinaria y urgente del Pleno Municipal en el que se acordó la aprobación provisional de la Modificación n.º 2 del PGOU, en cuanto la citada nulidad implicaba la nulidad de dicho acuerdo de aprobación provisional, y esta nulidad, a su vez, se extendía a los acuerdos de aprobación definitiva adoptados mediante las referidas Órdenes.

6.- A la vista del anterior informe, con fecha de 12 de abril de 2018, el Director General de Urbanismo propuso incoar un procedimiento de revisión de oficio de las Órdenes 3127/2016, de 24 de noviembre, y 1731/2017, de 30 de junio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, relativas a la aprobación definitiva de la Modificación Puntual n.º 2 del PGOU de Meco, y que se declarase la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la citada Modificación.

En la mencionada propuesta, la Dirección General de Urbanismo señalaba que la Comunidad de Madrid no había sido parte en los procedimientos judiciales que habían culminado con una sentencia firme en la que se declaraba nula la convocatoria del Pleno en el que se adoptaba el acuerdo de aprobación provisional de la Modificación Puntual n.º 2 del Plan General de Ordenación Urbana de Meco. Dicha circunstancia había provocado el desconocimiento de las sentencias dictadas en relación a la convocatoria del Pleno de 18 de julio de 2016, hasta que el Ayuntamiento de Meco había remitido de nuevo el documento en 2018, junto con la adopción de nuevos acuerdos, con los que se pretendía tener por ejecutada la sentencia y por subsanado el acuerdo.

Asimismo, la citada Dirección General discrepaba jurídicamente con la forma de ejecutar la sentencia por parte del Ayuntamiento de Meco, al respecto de las actuaciones municipales seguidas para entender que el documento había sido subsanado, ya que consideraba que *“la nulidad de la convocatoria”* producía la nulidad de la aprobación provisional, lo que contaminaba la aprobación definitiva del documento de Modificación. Así, la Dirección General de Urbanismo entendía que el acuerdo de aprobación provisional no podía convalidarse o subsanarse, por lo que se había procedido a la devolución del expediente remitido por el Ayuntamiento de Meco, relativo al acuerdo plenario de 14 de febrero de 2018 que pretendía otorgar validez y eficacia a la Modificación ya tramitada. Consideraba que el acuerdo de Aprobación Definitiva estaba viciado de nulidad, por lo que procedía la revisión de oficio del citado acuerdo.

6.- El 20 de abril de 2018 la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio dictó Orden nº 915/2018, por la que, se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de las Órdenes 3127/2016, de 24 de noviembre y 1731/2017, de 30 de junio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, relativas a la aprobación definitiva de la Modificación Puntual n.º 2 del PGOU de Meco, declarando la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la citada Modificación, de acuerdo con el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 3 de abril de 2018, y sobre la base de la propuesta formulada por el Director General de Urbanismo el 12 de abril de 2018.

Además de atribuir la instrucción del señalado procedimiento de revisión de oficio a la Secretaría General Técnica de dicha consejería, la mencionada Orden disponía, de conformidad con lo establecido en los artículos 82 y 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC),

respectivamente, otorgar trámite de audiencia al Ayuntamiento de Meco por plazo de quince días hábiles, así como someter la mencionada orden al trámite de información pública por un período máximo de 20 días hábiles.

7.- Con fecha 23 de abril de 2018 la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, dio traslado al Ayuntamiento de Meco de la señalada Orden nº 915/2018, de 20 de abril, que fue recepcionada el 24 de abril de 2018.

Asimismo, al objeto de someter el procedimiento de revisión de oficio incoado al trámite de información pública por plazo máximo de 20 días hábiles, el 27 de abril de 2018 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid la citada Orden nº 915/2018, de 20 de abril, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.

Expirados los plazos otorgados al efecto ni el Ayuntamiento de Meco ha comparecido en el trámite de audiencia concedido, ni tampoco se han presentado alegaciones u observaciones durante el período de información pública.

El día 4 de junio de 2018 el secretario general técnico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio firma propuesta de resolución para declarar de oficio la nulidad de las Órdenes 3127/2016, de 24 de noviembre y 1731/2017, de 30 de junio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, relativas a la aprobación definitiva de la modificación puntual nº 2 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Meco.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud del consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Del artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el citado artículo hace al “*órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDA.- El artículo 106.2 LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, declaren de oficio la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2 Para ello es necesario que concurra, desde un punto de vista material, en la disposición a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.2 de la LPAC y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que este tenga sentido favorable.

El artículo 106 de la LPAC no contempla el procedimiento específico para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el Título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establece el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se de vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del órgano consultivo, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad.

En el presente caso, la Orden 915/2018, de 20 de abril, por la que se acordó el inicio del presente procedimiento de revisión de oficio fue publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el día 27 de abril de 2018, se ha dado audiencia al Ayuntamiento de Meco, con notificación de dicho trámite el 24 de abril de 2018 y se ha sometido al trámite de información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. No consta que se hayan formulado alegaciones.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la

procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad con la motivación que exige el artículo 35.1.b) de la LPAC. En este caso se ha redactado una propuesta de resolución con fecha 4 de junio de 2018 en los términos expresados en los antecedentes de hecho de este dictamen y que analizaremos a continuación.

En relación con el plazo máximo para resolver, el artículo 106.5 LPAC establece que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

En el presente caso, iniciado de oficio el expediente el día 20 de abril de 2018, el plazo expiraría el día 20 de octubre de 2018 por lo que, aunque no se ha hecho uso de la facultad de suspensión del plazo para resolver prevista en el artículo 22 LPAC, el procedimiento de revisión de oficio no está caducado.

La competencia para resolver el procedimiento de revisión corresponde al consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio conforme el artículo 53.4 b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

TERCERA.- Se pretende con el presente procedimiento la anulación de las Órdenes 3127/2016, de 24 de noviembre y 1731/2017, de 30 de junio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, relativas a la aprobación definitiva de la modificación puntual nº 2 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Meco.

Respecto a la naturaleza jurídica de los instrumentos de planeamiento como es el Plan General que nos ocupa, nuestra jurisprudencia, tanto la del Tribunal Constitucional como la del Tribunal Supremo, ha declarado reiteradamente la naturaleza jurídica normativa de los Planes. Así podemos destacar la Sentencia n° 56/1986, de 13 de mayo, (RTC 1986/56) en cuyo Fundamento Jurídico (FJ) 4° se recoge lo siguiente:

“Conviene recordar que el planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos art. 9.1 de la C.E.)”.

Del mismo modo el Tribunal Supremo viene señalando este carácter normativo, entre otras, en su Sentencia de 25 de mayo de 2016 (recurso n° 25/2015) que declara que los planes urbanísticos, como disposiciones de carácter general que son, o por poseer en todo caso estos instrumentos de planeamiento una naturaleza análoga o similar, les son de aplicación las previsiones específicas establecidas por la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común para su revisión de oficio (artículo 106.2 LRJ-PAC), no las de los actos administrativos (artículo 106.1), y sucede así que, mientras la revisión de oficio de los actos administrativos puede promoverse *“por iniciativa propia o a solicitud de interesado”* (artículo 106.1), la de las disposiciones de carácter general -y, por tanto también, la de los planes urbanísticos- solo puede tener lugar *“de oficio”* (artículo 106.2), esto es, los particulares no tienen reconocido el derecho a promover la revisión de oficio -en definitiva, no vienen a disponer de una auténtica acción de nulidad- en estos casos.

Cierto es que las infracciones del ordenamiento jurídico que puedan imputarse a los planes y demás disposiciones de carácter general determinan indefectiblemente su nulidad de pleno derecho (artículo 62.2 LRJ-PAC), y no ha lugar a la anulabilidad en estos casos

(al contrario que los actos administrativos que pueden ser nulos de pleno derecho o anulables, según la infracción que se les imputa, y que como regla general son anulables y solo excepcionalmente nulos de pleno derecho).

De igual modo, no resulta posible la declaración de lesividad de las disposiciones generales, prevista en el artículo 103 LRJ-PAC solo para los actos anulables, ni tampoco la suspensión de las mismas pues el artículo 104 LRJ-PAC solo contempla la suspensión para los actos administrativos. Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de julio de 2014 (recurso 441/2010), *“es sin duda, el carácter de norma reglamentaria de las disposiciones administrativas la que determina este particular régimen no suspensivo”*.

La suspensión de una norma reglamentaria se contempla en el artículo 129.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando establece que *“si se impugnare una disposición general, y se solicitare la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados, la petición deberá efectuarse en el escrito de interposición o en el demanda”*.

Por lo tanto, al pretenderse la revisión de las órdenes de aprobación definitiva de la modificación puntual nº2 del PGOU de Meco será aplicable el motivo de nulidad contemplado en el artículo 47.2 LPAC, en el que se dice que,

“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

Es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora que la revisión de oficio constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado (entre otros, v. gr. Dictamen 31/16, de 21 de abril). Como señala el Dictamen del Consejo de Estado 925/2013, de 19 de septiembre, la revisión de oficio comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto en contra del principio general *“venire contra factum proprium non valet”*. Por ello, no basta cualquier vicio jurídico para acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos. Como señala el Consejo de Estado en el ya citado dictamen, reflejo del carácter excepcional que la nulidad de los actos tiene, frente a su anulabilidad, en el ordenamiento jurídico administrativo es la interpretación estricta de las causas de nulidad que se recogen en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 así como en la cláusula general del artículo 62.2 LRJ-PAC, que *“debe ser interpretada muy estrictamente a efectos de la aplicación del artículo 102.2, precisamente por su amplitud y atendiendo a la restricción que de la potestad de la revisión de oficio por parte de la Administración hizo la Ley 4/1999”*.

Sobre el procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones generales, el Dictamen del Consejo de Estado 925/2013 realiza un estudio entre las figuras de la derogación y la nulidad de las disposiciones generales y dice:

“La derogación, que puede ser expresa o tácita, entraña el término de vigencia de una norma. El poder reglamentario que ha dado vida a una norma puede también expulsarla del Ordenamiento jurídico mediante un acto expreso de derogación. Entraña, pues, una eliminación de una norma del Ordenamiento jurídico, pero el efecto derogatorio se produce ex nunc (...). La eliminación de las normas

incursas en nulidad de pleno derecho, mediante el instrumento de la revisión, se produce ex tunc, privando de efectos proyectados sobre el pasado, a salvo el respeto a las situaciones jurídicas consolidadas. La declaración de nulidad de un precepto reglamentario se produce ex tunc, si bien no provoca la invalidez de los actos administrativos dictados a su amparo y que han pasado a ser firmes, sin perjuicio de que puedan ser revisados a través de las técnicas de la revisión, si quedaran incursos en los supuestos de nulidad o de anulabilidad que configuran los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En este distinto efecto radica precisamente la razón de que la derogación no cubre o puede no cubrir las exigencias que reclaman los reglamentos ilegales (...). Ni los ciudadanos, ni el derecho en general, pueden estar bajo la vigencia, aunque sea formal, de una disposición que conculca tan gravemente el orden jurídico, que ha merecido la sanción de la nulidad de pleno derecho (...). Precisamente en el efecto ex tunc radica que la eliminación de los reglamentos deba rodearse de las garantías que brinda la revisión de oficio, y, entre ellas, la audiencia de los interesados, el dictamen preceptivo y habilitante del Consejo de Estado, y la aplicación estricta de tal instrumento depurador del Ordenamiento jurídico”.

Para que pueda declararse la nulidad de una disposición general es necesaria que la vulneración de la Constitución, la ley o las disposiciones administrativas de rango superior sea manifiesta. Es manifiesta la infracción cuando esta se deduce de forma patente y notoria de la confrontación de los preceptos aplicables al caso. Como señala el Consejo de Estado en el Dictamen 1701/1991, de 30 de enero de 1992, el adjetivo “*manifiesta*” exige que la infracción sea clara y evidente, de forma que resulte indiscutible, pero no obtenida a través de una labor de interpretación -más o menos discutible- acerca del sentido y alcance normativo de la disposición que se crea vulnerada. Además,

deberá ser grave, calificación esta que evitará estimar o no concurrente tal infracción manifiesta en función de la pericia del operador jurídico.

En el supuesto que nos ocupa, la Consejería de Medio Ambiente considera procedente la revisión de oficio de las Órdenes 3127/2016, de 24 de noviembre y 1731/2017, de 30 de junio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, relativas a la aprobación definitiva de la modificación puntual nº 2 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Meco, al haber sido declarado nulo por la Sentencia de 17 de mayo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el Decreto 672/2016, de 15 de julio del alcalde presidente de Meco por el que se convocaba la sesión extraordinaria y urgente del Pleno Municipal para el día 18 de julio de 2016, que acordó la aprobación provisional de la modificación nº 2 del PGOU de Meco. La propuesta de resolución concluye que la declaración de nulidad de un trámite esencial, como era la convocatoria del Pleno, arrastra la de los actos posteriores y, por tanto, la de las Órdenes 3127/2016, de 24 de noviembre y 1731/2017, de 30 de junio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, relativas a la aprobación definitiva de la modificación puntual nº 2 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Meco.

Conclusión que comparte esta Comisión Jurídica Asesora porque, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 2013 (recurso de casación nº 2878/2010), en relación con la naturaleza normativa de los Planes Generales de Ordenación Urbana:

«[...] venimos declarando desde antiguo que los planes de urbanismo son normas de carácter general aunque de rango reglamentario, pues, "el Plan, que tiene una clara naturaleza normativa - sentencias de 7 de febrero de 1987, 17 de octubre de 1988, 9 de mayo de 1989, 6 de noviembre de 1990 , 22 de mayo de 1991, etc.", por

todas, STS de 9 de julio de 1991 (RJ 1991, 5737) (recurso de apelación nº 478/1989).

Si esto es así, nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, es decir, que incurran en un vicio de invalidez, la consecuencia más severa: la nulidad plena, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992.

Esta naturaleza normativa de las determinaciones del plan que sólo consiente un vicio de invalidez: la nulidad plena, hace inviable la aplicación del régimen jurídico propio de la anulabilidad de los actos administrativos, así como de los principios de conservación y de convalidación, también reservado a los actos administrativos y no a las disposiciones de carácter general.»

Doctrina que confirman las Sentencias de 3 de marzo de 2015 (recurso de casación nº 4063/2013) y de 30 de mayo de 2017 (recurso de casación nº 3169/2015).

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula las siguientes,

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de las Órdenes 3127/2016, de 24 de noviembre y 1731/2017, de 30 de junio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, relativas a la aprobación definitiva de la modificación puntual nº 2 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Meco.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 5 de julio de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 310/18

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid