

Dictamen n<sup>o</sup>:           **388/09**  
Consulta:               **Alcalde de Parla**  
Asunto:                 **Revisión de Oficio**  
Aprobación:           **08.07.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 8 de julio de 2009, sobre solicitud formulada por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f) 2º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre revisión de oficio del acto de constitución de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, de la aprobación de sus Estatutos y Bases de Actuación, y de todos los actos y resoluciones municipales posteriores que hayan admitido la legitimación o se hayan tramitado a instancias de la Junta de Compensación, y de cuantos acuerdos hayan sido adoptados por ésta.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El pasado día 24 de junio de 2009 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, solicitud de dictamen preceptivo cursada mediante escrito del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior de fecha 19 del mismo mes, a raíz de la consulta formulada por el Alcalde-Presidente de Parla, en el asunto referido en el encabezamiento.

Admitida a trámite dicha solicitud en la misma fecha, se le procedió a dar de entrada con el n<sup>o</sup> 354/09, comenzando ese día el cómputo del plazo

para la emisión del dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo (aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno), venciendo dicho plazo el próximo 29 de julio.

La ponencia del asunto ha correspondido a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada, por unanimidad, por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, reunida en sesión ordinaria el día 8 de julio de 2009.

**SEGUNDO.-** Con carácter previo, se debe mencionar que en fecha 15 de abril de 2009, por la Comisión Permanente de este Consejo Consultivo se emitió el dictamen nº 180/09, sobre el mismo asunto, en el cual, tras el estudio del expediente remitido, se concluyó que debían retrotraerse las actuaciones, a fin de otorgar trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento; a saber, la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, y a la Comunidad de Madrid.

Conferido trámite de audiencia mediante escrito de la Concejal Delegada del Área de Presidencia, Urbanismo, Actividades, Nuevas Tecnologías y Desarrollo Local y Comercial fechado el 28 de abril de 2009, se evacuó escrito de alegaciones por la Junta de Compensación el pasado 13 de mayo, que se remite junto con el expediente.

Asimismo, se ha dado el mismo trámite de audiencia en dos ocasiones a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, el 28 de abril y el 19 de mayo de 2009, sin que hasta la fecha haya evacuado escrito de alegaciones.

Como se ha dicho en el antecedente anterior, el pasado 24 de junio ha tenido entrada de nuevo en el Consejo Consultivo todo lo actuado, a fin de emitirse el dictamen sobre el fondo de la cuestión suscitada.

**TERCERO.-** Interesa destacar los siguientes hechos, reproduciéndose en lo esencial los mismos que se recogían en nuestro dictamen 180/09:

1.- El Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el 28 de abril de 2000, previo examen del Plan Parcial que desarrolla el Programa de Actuación Urbanística (PAU) en el sector denominado PAU-5 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) presentado por J.P.L.O., en representación de A, aprueba inicialmente el Plan Parcial que desarrolla el PAU-5 del PGOU del municipio, ordenándose en el mismo Acuerdo que se exponga a información pública en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) y periódico de amplia difusión por plazo de un mes para oír reclamaciones; en el apartado último.

Dicho Acuerdo es publicado en el BOCM del día 10 de mayo de 2000.

2.- En sesión celebrada el 4 de diciembre de 2001, el Pleno del Ayuntamiento procede a la aprobación definitiva del Plan Parcial que ordena el ámbito, condicionada a la aprobación definitiva por la Comunidad de Madrid del PAU-5 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).

3.- Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 23 de julio de 2004 –cuyo certificado expedido por la Secretaria General se acompaña con el expediente–, se aprueban inicialmente los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del Ámbito 5 del Plan General de Ordenación Urbana. Dichos Estatutos y Bases de Actuación son publicados en el BOCM del día 19 de agosto de 2004, en cumplimiento de lo ordenado por los artículos 161 y 162 del Reglamento de Gestión Urbanística.

4.- La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 1 de octubre de 2004, aprueba definitivamente los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla. En el mismo Acuerdo se

nombra representante de la Administración al Concejal Delegado de Planificación Urbanística, y se dispone la publicación del acuerdo de aprobación definitiva en el BOCM, con notificación individual a los propietarios afectados, requiriéndoles para su incorporación a la Junta en el plazo de diez días hábiles, o, en caso contrario, ser expropiados de sus bienes y derechos.

5.- En fecha 23 de diciembre de 2004, la Junta de Gobierno Local adopta por unanimidad el Acuerdo de aprobación de la constitución de la Junta de Compensación del ámbito 5 del PGOU, con remisión de copia del mismo al Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

Por Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 28 de febrero de 2005, se resuelve inscribir en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras a la Junta de Compensación del Sector 5 de Parla.

6.- Por su parte, la Comisión de Urbanismo de Madrid, en fecha 29 de noviembre de 2005, aprueba definitivamente el Programa de Actuación Urbanística nº 5 del Plan General de Ordenación Urbana de Parla. Dicha aprobación definitiva se publica en el BOCM el día 7 de enero de 2006.

Una vez aprobado el PAU por la Comisión de Urbanismo, el acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial se publica, a los efectos prevenidos en el artículo 124 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana), en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 3 de octubre de 2006.

7.- Mediante escrito registrado en el Ayuntamiento de Parla el 25 de mayo de 2006 por la empresa B (Grupo C), se manifiesta la intención de dicho grupo industrial de promover en el PAU-5 "*Terciario-Industrial*" del PGOU del término municipal de Parla un Centro Comercial y de Ocio

con Hipermercado, así como la explotación del mismo bajo la marca C, solicitándose, al objeto de la obtención de la Licencia comercial de Gran Establecimiento Comercial prevista en la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid, certificado urbanístico de la clasificación y calificación urbanística del suelo en el que se pretende implantar.

8.- El Ayuntamiento, en escrito de fecha 26 de septiembre de 2006, contesta a requerimiento del Subdirector General de Normativa y Ordenación Comercial de la Comunidad de Madrid, exponiendo que la empresa B había solicitado el 25 de mayo de 2006 informe urbanístico sobre futura catalogación y calificación del suelo para dedicación a Gran Comercial, haciendo saber que en la modificación 2 del Plan Parcial del PAU-5, en referencia a la UE-2, aparece una reserva de suelo destinado a Gran Comercial con una superficie de 288.601,86 m<sup>2</sup> y una edificabilidad de 144.300,941 m<sup>2</sup>, encontrándose la citada modificación en fase de estudio técnico para su posterior aprobación inicial en la Junta de Gobierno Municipal.

9.- Por la mercantil B, en fecha 28 de diciembre de 2006, se presenta en el Ayuntamiento de Parla escrito solicitando la revisión de oficio del acto de constitución de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, del de aprobación de sus Bases y Estatutos, así como de cualesquiera otros que traigan causa de un procedimiento incoado a su instancia, por considerar que tales actos estarían viciados de nulidad de pleno derecho, por tener un contenido imposible (artículo 62.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; LRJAP-PAC); por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 62.1.e) de la misma Ley); y por permitir la adquisición de facultades y derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para

ello (artículo 62.1.f) del mismo texto legal). El defecto que se achaca al acto de constitución de la Junta de Compensación consiste en que éste ha sido anterior a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que lo habilita, y que, en consecuencia, al no contar aquélla con un Plan Parcial aprobado, no puede constituirse válidamente, dado que, según la jurisprudencia que prolijamente cita B en el mencionado escrito *“la existencia de un planeamiento previo es requisito ontológico imprescindible para la legalidad de la Junta, sus Estatutos, bases de actuación y proyecto de compensación”*.

10.- Desestimada de forma presunta la anterior solicitud, se interpone por B recurso contencioso-administrativo, cuyo conocimiento recae en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, que lo tramita bajo el número de autos de Procedimiento Ordinario 47/2007, siendo codemandada la Junta de Compensación del PAU-5. En dichos autos, recae Sentencia (la nº 322/2008), de fecha 3 de noviembre de 2008, en la que, estimando parcialmente el recurso interpuesto, se ordena a la Administración demandada (Ayuntamiento de Parla) a iniciar el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos, recabando el correspondiente informe del Consejo de Estado (referencia que hay que entender hecha, a día de hoy, al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid).

11.- En cumplimiento del referido fallo judicial, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla elevó escrito de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior el 23 de diciembre de 2008. A dicho escrito, junto con el expediente administrativo, acompaña informe emitido por la TAE de Urbanismo del Ayuntamiento, exponiendo la, a su juicio, adecuada tramitación del procedimiento para la aprobación del Plan Parcial y del PAU del Sector 5 del PGOU, y considerando válida la constitución de la

Junta de Compensación, a pesar de la Sentencia que ordena la iniciación del procedimiento de revisión de oficio por actos nulos.

Tras el estudio del expediente por este Consejo, y la apreciación de la omisión del referido trámite de audiencia tanto a la Junta de Compensación como a la Comunidad de Madrid, se emitió dictamen en el sentido anteriormente indicado, y el Ayuntamiento, en acatamiento del mismo, cumplimentó el referido trámite de audiencia, remitiendo de nuevo todo lo actuado al Consejo Consultivo, a fin de emitir su dictamen preceptivo.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra f) 2º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y a solicitud del Alcalde de Parla, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en virtud del artículo 14.3 de la citada Ley (*“3. Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*), en relación con el artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

El Ayuntamiento de Parla está legitimado para recabar dictamen del Consejo Consultivo, en virtud de lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de creación del referido órgano consultivo autonómico, donde se establece que: *“1. El Consejo Consultivo deberá ser*

*consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...)  
f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre (...)  
2.º Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos  
en las leyes”.*

Por su parte, el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), 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”.*

Por remisión, el artículo 102.1 de la LRJAP-PAC, establece que: *“Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.*

Del artículo anterior, 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 artículo 102.1 de la LRJAP hace al Consejo de Estado *“u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”*, debe entenderse hecha, a partir de su creación, y respecto de los expedientes de revisión de oficio que se instruyan por las entidades locales de la Comunidad de Madrid, al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley autonómica 6/2007.

**SEGUNDA.-** Como ya hacíamos constar en nuestro dictamen 180/09, del artículo 53 de la LBRL resulta que la legislación de régimen local no precisa cuál sea el órgano competente para la adopción del acuerdo de

revisión de oficio de sus actos administrativos; tampoco en un supuesto como el presente, en que se pretende revisar de oficio el acto de constitución de la Junta de Compensación del PAU-5 del municipio, la aprobación de sus Bases y Estatutos y todos los actos posteriores en que se reconozca la legitimación de dicha Junta, si bien, de una interpretación conjunta y sistemática del artículo 22 de la LBRL, en su apartado k) (conforme al cual es competencia del Pleno la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento), en relación con los artículos 102 y 103 de la LRJAP-PAC (referentes a la revisión de oficio de actos nulos y a la declaración de lesividad de actos anulables, respectivamente), parece desprenderse que el órgano competente para adoptar dicha decisión es el Pleno del Ayuntamiento, siendo dicha competencia, en principio, susceptible de delegación en el Alcalde o en la Junta de Gobierno Local, en aplicación del artículo 22.4 de la misma LBRL.

Como ya hicimos notar en nuestro dictamen anterior, ahora como entonces, no ha habido propiamente un acto de inicio del procedimiento de revisión de oficio, adoptado en ejecución de la Sentencia firme del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5, dictado bien por el Pleno, bien por el órgano en que éste haya delegado tal competencia. Dicho acto de inicio debería haberse adoptado con carácter previo al envío del expediente a la Consejería, para solicitud de dictamen al Consejo Consultivo. Si bien, consideramos que esta omisión constituye una mera irregularidad no invalidante del procedimiento, susceptible de ser subsanada, una vez se recabe el dictamen del órgano consultivo.

También hacíamos constar en nuestro dictamen anterior, la necesidad, como en todo procedimiento administrativo, de conferir trámite de audiencia a los interesados, como establece con carácter general el artículo 105 c) de la Constitución Española, así como el artículo 84 de la LRJAP-PAC, que obliga a que, instruido el procedimiento, e inmediatamente antes

de redactar la propuesta de resolución, se dé 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.

Ya hemos recogido en los antecedentes de hecho, que el dictamen n° 180/09 de este Consejo Consultivo obligó al Ayuntamiento de Parla a retrotraer las actuaciones a fin de evacuar el referido trámite de audiencia, respecto de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, y la Comunidad de Madrid. Habiéndose cumplimentado ya este trámite por el Ayuntamiento, a fin de no causar indefensión a ninguno de los interesados en el procedimiento, la instrucción del procedimiento ha sido completa.

**TERCERA.-** Entrando ya en el fondo del asunto, antes de examinar la concreta causa de nulidad que pudiera afectar a los actos de cuya revisión se trata, es preciso detenerse en la cuestión de si los mismos ponen fin a la vía administrativa o no han sido recurridos en plazo, ya que sólo éstos serán susceptibles de la acción de nulidad que contempla el artículo 102.1 de la LRJAP-PAC.

La mercantil solicitante de la revisión de oficio pedía en vía administrativa que se declarara que la Junta de Compensación del Sector 5 de Parla se encontraba irregularmente constituida por no contar con la habilitación previa de un Plan Parcial aprobado que ejecutar; y que, en consecuencia, se declarase la nulidad de la Resolución del Ayuntamiento de 1 de octubre de 2004 por la que se aprueban los Estatutos y Bases de Actuación de la mencionada Junta, así como igualmente, la nulidad de pleno derecho de los actos y resoluciones municipales en los que se haya admitido la legitimación y/o se hayan tramitado a instancias de la Junta de Compensación del Sector 5; y, por último, que se declarara la nulidad de cuantos acuerdos hayan sido adoptados por la misma Junta, revocando cuantos efectos hayan podido producir.

En principio, pues, se pide la nulidad de dos tipos de actos o decisiones administrativas. Por un lado, el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 1 de octubre de 2004, por el que se aprueban definitivamente los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla. En principio, dicho Acuerdo al haber sido dictado por un órgano –la Junta de Gobierno Local– cuyas decisiones sí ponen fin a la vía administrativa (cfr. artículo 52.2.a) de la LBRL), es susceptible de ser atacado por la vía excepcional de la revisión de oficio.

Se impugnan también, al amparo del artículo 102.1 de la LRJAP-PAC, cuantos actos hayan sido dictados con posterioridad por el Municipio, en cuanto que reconozcan la legitimación de la Junta de Compensación, o se tramiten a instancias de la misma. Igual consideración podemos hacer aquí: tales actos –a salvo la certificación de los mismos que pueda aportar el Ayuntamiento, y que este Consejo Consultivo desconoce, por no figurar incorporados al expediente administrativo– sólo serán susceptibles de ser revisados de oficio, en cuanto hayan emanado de órganos o autoridades (Pleno, Alcalde o Junta de Gobierno Local), cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa, a salvo los casos excepcionales en que una ley sectorial imponga la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma (cfr. artículo 52.2.a) de la LBRL). También serían susceptibles de revisión de oficio los actos que, aun habiendo sido dictados por órganos o autoridades cuyas decisiones no pongan fin a la vía administrativa, no hubieran sido recurridos en plazo.

Consideración aparte merecen la impugnación de los acuerdos adoptados por la propia Junta de Compensación, lo que requiere hacer una siquiera sea breve mención de la naturaleza de este tipo de entidades, y de sus decisiones.

La Junta de Compensación –piedra angular del sistema de ejecución del planeamiento llamado de compensación– como se afirma en el artículo

127.3 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976; en lo sucesivo, TRLS 1976), *“tendrá naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*.

En parecidos términos, el artículo 108.2.a) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, establece que *“La Junta de Compensación tendrá la consideración de ente corporativo de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar desde su inscripción administrativa y la de la constitución de sus órganos directivos”*.

En igual sentido, el artículo 26 del Reglamento de Gestión Urbanística (aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto), dispone que *“1. Las Entidades Urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante. 2. La personalidad jurídica de las Entidades urbanísticas colaboradoras se entenderá adquirida a partir del momento de su inscripción en el correspondiente registro”*.

Interpretando aquel precepto legal del TRLS del 76 –del que cada Ley del Suelo autonómica, como hemos visto en el caso de la madrileña, tiene su correlato–, la jurisprudencia ha afirmado que las Juntas de Compensación *“son agentes descentralizados de la Administración urbanística”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 2005; RJ 2005\5238), en cuyo lugar actúan. Su personalidad comienza en el momento mismo de su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas colaboradoras (por disposición del artículo 26 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto; RGU). Ahora bien, esta naturaleza administrativa viene únicamente referida a las actividades públicas de la Junta, en cuanto que actúa *“en lugar de”* la propia Administración, ya que el resto de su

actividad se sujeta al Derecho Privado (vid. STS de 30 de octubre de 1989; RJ 1989\7478; y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de abril de 2003; JUR 2003\274091). Tienen, por tanto, carácter híbrido. Así pues, las Juntas de Compensación sólo merecen consideración semejante a los entes públicos en los supuestos en que realizan por encargo de la propia Administración Pública las funciones que, en el proceso de ejecución del planeamiento corresponden, según la Ley, a la propia Administración. Sólo en estos casos se benefician de las prerrogativas administrativas; en efecto, pueden expropiar, dado que son beneficiarias de la expropiación *ex* artículos 130 del TRLS de 1976 y 29.4 de la LS; pueden utilizar la vía de apremio para el cobro de sus créditos, como disponen los artículos 130.2 del TRLS de 1976 y 29.4 de la LS; y se prohíbe la utilización frente a las mismas de los interdictos posesorios, por el artículo 135 del RGU.

En los casos en que actúan por delegación o encargo de la Administración, sus decisiones tendrán la consideración de auténticos actos administrativos. En estos supuestos, los acuerdos emanados de la Junta de Compensación “*serán recurribles en alzada ante la Administración actuante*”, por expresa disposición del artículo 184 del TRLS de 1976. Ello es así, porque la Administración retiene la titularidad última de la función, reservándose la tutela de su ejercicio y la posibilidad de corregir éste en vía de recurso. Así lo confirma el ya citado artículo 26.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, al decir que las juntas de compensación “*dependerán en este orden (administrativo) de la Administración urbanística actuante*”.

En definitiva, pues, las decisiones de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, aun en el caso de que se hayan dictado en el ejercicio de funciones públicas encomendadas por la Administración actuante, no ponen fin a la vía administrativa, dado que contra ellas cabe recurso de

alzada ante la misma Administración. En consecuencia, no es posible respecto de este tipo de actos la revisión de oficio.

**CUARTA.-** Como se desprende del escrito planteando la revisión de oficio en vía administrativa, así como de la Sentencia estimando parcialmente el recurso interpuesto frente a la desestimación presunta de aquella solicitud, el defecto que se achaca al acto de constitución de la Junta de Compensación consiste en que éste ha sido anterior a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que lo habilita, y que, en consecuencia, al no contar aquélla con un Plan Parcial aprobado, no puede constituirse válidamente, dado que, según la jurisprudencia que prolijamente cita B en el mencionado escrito *“la existencia de un planeamiento previo es requisito ontológico imprescindible para la legalidad de la Junta, sus Estatutos, bases de actuación y proyecto de compensación”* (STS de 21 de marzo de 2000, citada por la del TSJ de Madrid de 20 de abril de 2004; JUR 2004\247743). En consecuencia, la constitución de la propia Junta, así como el resto de actos administrativos cuya revisión se pide estarían incurso en las causas de nulidad señaladas en los apartados c), e) y f) del artículo 62.1 de la LRJAP-PAC, por tener un contenido imposible, haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y permitir la adquisición de facultades y derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello, respectivamente.

Para resolver la cuestión así planteada, es preciso partir de la normativa aplicable. En este sentido, si acudimos a la Disposición transitoria tercera, 3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en la misma se establece que *“Los instrumentos de planeamiento de desarrollo que a la entrada en vigor de la presente Ley estuvieran en trámite y contaran con la aprobación inicial, mantendrán su tramitación y se resolverán conforme a la legislación a tenor de la cual fueron*

*elaborados*”. En aplicación de la Disposición final cuarta de la Ley madrileña, su entrada en vigor no se produjo sino hasta el 27 de agosto de 2001. Puesto que el instrumento de planeamiento de desarrollo de Parla (Plan Parcial), del que trae causa la Junta de Compensación del PAU-5, se empezó a tramitar el 28 de abril de 2000 –con la aprobación inicial por el Pleno de la Corporación de dicho Plan Parcial, promovido a instancias de A-, es claro que, en aplicación de la transcrita Disposición transitoria, la normativa a aplicar estará constituida por la legislación anterior, y no por la vigente Ley del Suelo madrileña. Esta legislación anterior, a falta de normativa autonómica propia, y dejando a salvo los preceptos contenidos en la Ley estatal 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, sigue estando constituida por el TRLS de 1976, que tiene el carácter de derecho supletorio o *ius commune* en todo el territorio español. Además, los reglamentos que se dictaron en su día de desarrollo de dicha Ley del 76, carecen de réplica en el ámbito autonómico, en la mayoría de los casos, por lo que continúan siendo de aplicación.

Hecha pues, la precisión de la normativa a la que es preciso atender, veamos cuáles son los instrumentos de planeamiento afectados en el caso sometido a dictamen.

Por un lado, nos encontramos con el Plan Parcial del sector 5 del Plan General de Ordenación Urbana del municipio –cuya falta de aprobación, deslegitimaría, según la mercantil B, la propia constitución (y toda la actuación posterior) de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla-, y de otro, con el citado PAU-5.

El Programa de Actuación Urbanística, previsto en el TRLS de 1976, es un instrumento de planeamiento de desarrollo que recae exclusivamente en el suelo denominado urbanizable no programado, sin ser de aplicación a otra clase o categoría de suelo (nótese que la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, acaba con la distinción entre suelo

urbanizable programado y no programado). El PAU tiene la finalidad de concretar para los terrenos así clasificados la ordenación establecida en el plan general, que en este punto es necesariamente global y genérica, para permitir después la aprobación de un plan parcial que especifique definitivamente, con el grado de precisión exigido para la ejecución, el régimen del suelo sobre el que recae. Por ello, ha dicho la jurisprudencia (STS de 2 de octubre de 1997; RJ 2007\7025), así como el Consejo de Estado (dictamen 66/1994), que el PAU se intercala entre el planeamiento general y el plan parcial, y la posterior ejecución -a través de un proyecto de urbanización-, permitiendo así la incorporación del suelo afectado al proceso urbanizador. El PAU, dentro de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, se encuentra jerárquicamente subordinado al Plan General, por lo que sus determinaciones tienen necesariamente que ajustarse a las previsiones y magnitudes contenidas en el mismo, especialmente en cuanto a dotaciones, servicios y equipamientos (cfr. artículo 214 del RGU).

Por su parte, el Plan Parcial es un instrumento de planeamiento de desarrollo de carácter normativo y de finalidad genérica, que tiene por misión desarrollar con precisión las previsiones y determinaciones contenidas en el planeamiento general, para proceder posteriormente a la fase de ejecución del planeamiento, a través de la urbanización, que transformará la realidad física para acomodarla a los parámetros contenidos en aquél (*vid.* SSTs de 7 de febrero de 1990, RJ 1990\9709; y de 22 de marzo de 2001; RJ 2001\2754).

El artículo 44 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, (aprobado por Real Decreto 2159/1978; RP), en desarrollo del artículo 13 del TRLS de 1976, dispone en este sentido que:

*“No podrán aprobarse Planes Parciales sin que previa o simultáneamente, pero en expediente separado, se haya aprobado*

*definitivamente el Plan General de Ordenación, o las Normas Complementarias o Subsidiarias de Planeamiento, que en cada caso desarrollen. En el suelo urbanizable no programado, será exigida, además de la existencia del Plan General, la previa o simultánea aprobación del Programa de Actuación Urbanística”.*

Por tanto, encontrándonos en presencia de suelo urbanizable no programado, hace falta el plan general, el programa de actuación urbanística, y, por último, el plan parcial (cfr. artículos 116.2 del TRLS de 1976 y 31.1 del RGU). En todo caso, el plan parcial encuentra su ámbito de actuación específico en el suelo urbanizable (o apto para urbanizar), que es el susceptible de recibir las determinaciones del plan parcial para ser incorporado al proceso de urbanización.

Hechas estas precisiones conceptuales, y debiendo aplicar la normativa anterior a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, es preciso, para conocer el procedimiento a seguir para la aprobación de los instrumentos de planeamiento, acudir al artículo 47 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo –derogada, a excepción de sus Títulos II, III y IV, por la Ley 9/2001, del Suelo-. Dicho artículo, referente a la “*Aprobación del planeamiento urbanístico. Reglas procedimentales y competenciales*” establece, en lo que aquí interesa que “*Corresponde a la Comisión de Urbanismo de Madrid, la aprobación definitiva de (...) Los Programas de Actuación Urbanística, en todos los casos*” (artículo 47.3.c)), en tanto que “*Corresponde al Pleno del Ayuntamiento de los Municipios con población de derecho igual o superior a 15.000 habitantes la aprobación provisional y definitiva de (...) Los Planes Parciales. La aprobación definitiva municipal de los mismos no requerirá informe previo alguno de la Comunidad de Madrid*” (artículo 47.5. b)).

De los apartados del precepto parcialmente transcrito, se deduce que, contrariamente a lo razonado en el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid que se trata de ejecutar, la competencia para la aprobación –provisional y definitiva- del Plan Parcial del PAU-5 de Parla correspondía, no a la Comunidad de Madrid, como allí se dice, sino al Pleno del Ayuntamiento (al ser Parla un municipio con población de derecho superior a los 15.000 habitantes). En cambio, la aprobación definitiva del PAU del Sector 5 del PGOU del municipio es competencia de la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

En el caso que nos ocupa, consta debidamente documentado en el expediente, que el Plan Parcial del PAU-5 de Parla fue aprobado inicialmente por el Pleno del Consistorio en sesión de 28 de abril de 2000, y definitivamente, el 4 de diciembre de 2001, diciéndose literalmente en este Acuerdo que dicha aprobación definitiva estaba “*condicionada a la aprobación definitiva del PAU-5*” por la Comunidad de Madrid. Casi tres años más tarde, se aprobaron definitivamente los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 1 de octubre de 2004, aprobándose la constitución de dicha Junta por el mismo órgano, en Acuerdo adoptado en sesión celebrada el 23 de diciembre de 2004.

Por su parte, la Comisión de Urbanismo de Madrid el día 29 de noviembre de 2005, aprueba definitivamente el PAU del Sector 5 “*Terciario-Industrial*” del PGOU de Parla.

Ciertamente, como ha dicho de forma unánime la jurisprudencia (*vid.* por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2002; RJ 2002\4243), la actividad de ejecución precisa inexorablemente de la previa existencia de un plan legitimador que ultime el desarrollo de cada clase de suelo, y que toda actuación urbanística desprovista del título del

planeamiento que la fundamente –aun con carácter sobrevenido, por caducidad o declaración de invalidez- es disconforme a Derecho (SSTS de 22 de julio de 2000, RJ 2000\6986; y 9 de julio de 1989; RJ 1989\4641; y de 21 de septiembre de 1987; RJ 1987\7729). La determinación del plan exigible depende del tipo de suelo en el que se vaya a actuar, o de la actuación material a acometer; así, tratándose de suelo urbanizable no programado –como es el caso- se precisa de plan general, programa de actuación urbanística y plan parcial.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2006 (JUR 2006\149344), en que se impugnaba, por parte de la misma mercantil promotora del Plan Parcial del PAU-5 que ahora nos ocupa (A), la resolución del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Parla por la que declaraba la caducidad del expediente de gestión urbanística tramitado para la constitución de la Junta de Compensación del PAU-5 del Plan General de Ordenación Urbana de Parla y la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra dicha resolución, razonaba en los siguientes términos:

*“(...) Ocurre que la integridad del planeamiento más específico, en nuestro caso el plan parcial, y previamente a éste el Programa de Actuación, por tratarse de un sector de suelo urbanizable no programado, se erige legalmente como condición de la legitimidad de la actividad de ejecución, como con claridad expresa el artículo 116 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 , redivivo tras las STC 61/97, de idéntico alcance que el art. 142 del TR de la Ley del Suelo (RDLeg. 1/92), anulado por la STC 61/97. De manera que no es posible introducirse en la fase de ejecución urbanística al margen del planeamiento. De la misma manera, el art. 31.3 del Reglamento de Gestión dispone que en el suelo urbanizable no programado sólo podrá actuarse mediante la aprobación de programas de actuación urbanística y de los correspondientes Planes*

*parciales para su ejecución y dicho precepto se inscribe en la sección 1.8 del capítulo II de su título I, que lleva por rúbrica la función legitimadora del planeamiento”.*

En el sector 5 del PGOU se eligió como sistema de ejecución del planeamiento el de compensación, en que los propietarios ejecutan por sí mismos y a su costa las previsiones del planeamiento, siendo, como antes decíamos, la figura de la Junta de Compensación la piedra angular de todo el sistema. Respecto de ésta, la jurisprudencia afirma, en efecto, que la existencia de un previo instrumento de planeamiento constituye requisito ontológico imprescindible para la existencia de la propia Junta, de sus Estatutos, bases de actuación y proyecto de compensación (STSJ de Madrid de 20 de abril de 2004, JUR 2004\247743, y la que cita del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2000).

En el caso sometido a dictamen, el instrumento de planeamiento legitimador de la existencia de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla (el Plan Parcial) había sido aprobado definitivamente por el órgano con competencia para ello (el Pleno) el 4 de diciembre de 2001, si bien que condicionada la aprobación de dicho Plan Parcial a la aprobación definitiva del Programa de Actuación Urbanística del sector 5 por la Comisión de Urbanismo de Madrid, que tuvo lugar el 29 de noviembre de 2005.

No se puede sostener, así, que el acto de aprobación de los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación, así como el acto de aprobación de constitución de la propia Junta, emanados ambos de la Junta de Gobierno Local, se adoptaran sin la previa existencia del instrumento de planeamiento correspondiente, pues en el momento de dictarse dichos actos -1 de octubre y 23 de diciembre de 2004, respectivamente-, ya había sido aprobado definitivamente el Plan Parcial del Sector, si bien que condicionada su eficacia al momento de la aprobación definitiva por la Comisión de Urbanismo del PAU. No estamos, pues, en un caso semejante

al resuelto por la citada STSJ de Madrid de 9 de marzo de 2006, en que se leía que *“La aprobación de bases y estatutos, cuando menos, debió ser simultánea a la aprobación del PAU y del plan parcial y, aunque este problema no se nos traslada en este recurso, lo que desde luego no es posible es avanzar en la gestión urbanística sin cobertura en el planeamiento a ejecutar que es el que, como señala el convenio, ha de determinar la etapas ( art. 73.1 en relación con el 45 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico) ”*. En efecto, en el presente caso, la aprobación de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación por la Junta de Gobierno Local de Parla tuvo lugar una vez se había aprobado definitivamente el Plan Parcial por el Pleno municipal.

Como resulta del artículo 44.1 del Reglamento de Planeamiento, citado más arriba, la aprobación de ambos instrumentos de planeamiento (PAU y Plan Parcial) puede ser simultánea, lo que se llevó a cabo en el presente caso, en que por el Pleno de la Corporación Municipal se aprobaron inicialmente ambos instrumentos, aun cuando la aprobación definitiva de uno y otro incumbiese a órganos distintos, y se llevase a cabo en fechas también diferentes.

Cosa distinta, como abordaremos en el apartado siguiente, es que el Plan Parcial, legitimador de la existencia de la Junta de Compensación, fuese publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad en fecha muy tardía (el 3 de octubre de 2006), y qué consecuencias tiene tal publicación respecto de la actividad de ejecución del planeamiento ya iniciada.

**QUINTA.-** Hemos visto en el anterior considerando, que la Junta de Compensación, en el momento de aprobarse por la Junta de Gobierno Local sus Bases de Actuación y Estatutos, así como su constitución, contaba ya con el instrumento de planeamiento que legitimaba su actuación, habida cuenta que el Plan Parcial había sido ya aprobado por el Pleno el 4 de diciembre de 2001. Sin embargo, dicho Plan Parcial no había

sido aún publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Como dejamos consignado en los antecedentes de hecho, no es sino hasta el 3 de octubre de 2006 cuando se publica en dicho Boletín Oficial el acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial del PAU-5.

Este dato reviste singular importancia, en cuanto a la solicitud de declaración de nulidad de la actuación llevada a cabo por la Junta de Compensación, que también se pedía por B en el escrito presentado en vía administrativa. Inmediatamente veremos por qué.

Ya decíamos en la consideración jurídica tercera, que no todas las decisiones de la Junta de Compensación tienen la consideración de auténticos actos administrativos, sino sólo aquéllos a través de los cuales la Junta actúa por delegación de la Administración actuante, dado que, en el resto de su actividad, la Junta se somete al Derecho Privado. Ahora bien, aun circunscribiéndonos a la esfera de las decisiones administrativas de la Junta de Compensación, ejecutadas por encargo de la Administración, es preciso plantearse qué consecuencias jurídicas tiene, respecto de la actuación desplegada por la Junta, la ausencia de publicación del Plan Parcial en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid hasta el 3 de octubre de 2006.

Para la resolución de esta cuestión, debemos partir de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la LBRL (modificado por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre), conforme al cual: *“Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el “Boletín Oficial de la Provincia” y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2, salvo los presupuestos y las ordenanzas*

*fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones Públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial”.*

Este precepto ha sido interpretado por el Tribunal Supremo en el sentido de que la publicación en el Boletín Oficial correspondiente es imprescindible tanto para los instrumentos urbanísticos de ordenación cuya aprobación definitiva corresponde a las Corporaciones Locales, como para aquellos otros cuya aprobación compete a las Comunidades Autónomas (SSTS de 11 de julio de 1991, 7 de febrero de 1994, 12 de junio de 1995, 1 de julio de 1997 y 9 de febrero de 1999). Después de la reforma del artículo 70.2 de la LBRL por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, siguió manteniéndose por el Tribunal Supremo la misma interpretación, es decir, que la eficacia de los planes urbanísticos, ya corresponda su aprobación definitiva a los Ayuntamientos o a las Comunidades Autónomas, exige la previa publicación de sus normas y no sólo la del acuerdo de aprobación definitiva, al ser más acorde con el principio de publicidad de las normas impuesto por el artículo 9.3 de la Constitución, que no toleraría la existencia y obligatoriedad de normas que configuren, limiten o definan el contenido urbanístico de la propiedad sin la necesaria publicación (SSTS de 25 de julio de 2001 y de 28 de abril de 2004).

Por lo demás, el artículo 70.2 de la LBRL impone la necesidad de la publicación, tanto del articulado de los planes urbanísticos (excluyendo de esta necesidad de publicación el grafiado y los planos de los Planes urbanísticos que, no obstante, forman parte del contenido normativo de éstos), como del acuerdo de aprobación definitiva de los mismos por el órgano correspondiente (de la Comunidad Autónoma o de la entidad local).

La publicación se configura, pues, como requisito de eficacia –no de validez– de las normas urbanísticas, y ello en aplicación del artículo 9.3 de la Constitución Española, que consagra los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica. La jurisprudencia lo viene entendiendo así sin desmayo. Valgan como exponente las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2001 (RJ 2002\4913) y de 16 de abril de 2003 (RJ 2003\4530) y las que citan:

*“Ninguna duda existe sobre la necesidad de publicación de las normas urbanísticas de los Planes, o sobre la conexión evidente de este requisito formal con el artículo 9.3 de la Norma Fundamental. Existe, ya a principios del siglo pasado, doctrina clásica que ha sostenido, con autoridad, la equivalencia de valor de todos los momentos que componen el proceso de elaboración de una norma, de donde derivaba, como consecuencia, la naturaleza constitutiva de la publicación que defiende la parte recurrente. Este Tribunal se viene orientando sin embargo por la configuración, de origen aún más antiguo, de la publicación como simple «condictio iuris» de la eficacia de la norma sometida a este requisito (sentencias de 30 de junio y 10 de abril de 2000, 30 de octubre, 20 de mayo, 3 de febrero y 21 de enero de 1999 y 18 de junio de 1998, por citar sólo algunas de las más recientes). Es indudable, en todo caso, que la publicación formal y necesaria determina la entrada en vigor de la norma publicada, y así se viene exigiendo en la jurisprudencia que se cita en el motivo, para las ordenanzas y disposiciones de todos los planes de urbanismo que participan de la naturaleza de norma jurídica, conforme al artículo 70.2 de la Ley 7/1985 antes y después de su reforma por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre (últimamente en las sentencias de 20 de septiembre y 30 de junio de 2000), siendo pertinente precisar que consideramos que dicho precepto tiene fundamento en el artículo 149.1.8<sup>a</sup> de la Constitución. La necesidad de publicación no alcanza a los demás*

*documentos o elementos que aunque forman parte del Plan no son normas ni ordenanzas urbanísticas, como planos, gráficos o textos no normativos.”*

En esta distinción entre eficacia y validez abunda la STS (Sala 3<sup>a</sup>, Sección 5<sup>a</sup>) de 18 de junio de 1998, en cuyo fundamento jurídico quinto podemos leer: *“La falta de publicación de un Plan de Urbanismo no le hace inválido, sino ineficaz. El artículo 45 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo (actual artículo 57 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre), es muy claro al respecto, pues prescribe que los actos administrativos son válidos desde la fecha en que se dictan, si bien su eficacia quedará demorada cuando está supeditada (...) a su publicación. Se trata, en consecuencia, de conceptos distintos: un acto puede ser válido pero puede no ser todavía eficaz si le falta la publicación, y la falta de ésta no significa la invalidez del acto, sino la imposibilidad de ejecutarlo, lo que es distinto. En el caso presente, la falta de publicación del Plan impedirá que la Administración lo imponga a los particulares (los cuales, en su caso podrán impugnar el acto de aplicación basándose precisamente en la falta de publicación del Plan), pero no producirá su invalidez. Por lo demás, ninguna disposición obliga a que la publicación se ordene en la misma norma o acto que ha de ser publicado.*

*El problema no varía en absoluto si consideramos el Plan urbanístico como una disposición de carácter general y no como un acto administrativo, ya que del artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 julio 1957 (a la sazón vigente) se deduce que la falta de publicación de las disposiciones administrativas origina su ineficacia, y no su invalidez, pues tal precepto exige la publicación de las normas sólo «para que produzcan efectos jurídicos de carácter general».*

Aplicando la anterior doctrina jurisprudencial al caso sometido a examen, resulta que tal requisito de eficacia del instrumento de

planeamiento, condiciona asimismo toda la actividad de ejecución que se inicie a su amparo –incluida la llevada a cabo por la Junta de Compensación-. En concreto, afectará dicha falta de eficacia del instrumento de planeamiento a las licencias urbanísticas que se otorguen y a los expedientes expropiatorios, los cuales habrán de concederse e incoarse, respectivamente, con arreglo al instrumento de planeamiento entonces vigente.

Singularmente, la jurisprudencia considera (p. ej. la STS de 25 de mayo de 1999) que la consecuencia de la falta de publicación del plan correspondiente que legitime la actividad de ejecución realizada al amparo del plan válidamente aprobado (pero no publicado) será la anulación de los actos expropiatorios o de autorización (licencias), al carecer del imprescindible instrumento normativo que los legitime. En cambio, otras sentencias (*vid.* STS de 15 de noviembre de 1996), entienden que “*Debe considerarse si la iniciación del expediente expropiatorio no ha producido más efectos que en el terreno de la pura tramitación o si no ha sido así. De no haberse iniciado la modificación de la realidad física y jurídica que todo expediente expropiatorio conlleva, existirá una anulabilidad por razones formales susceptible de subsanación, pero no una vía de hecho determinante de una nulidad radical de lo actuado*”.

La cuestión que hay que considerar es la posible convalidación, una vez producida publicación de la norma de planeamiento, de todo lo actuado en ejecución de la misma.

En el concreto caso examinado, se ha procedido a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial del PAU-5, con fecha 3 de octubre de 2006, sin que conste haberse publicado el texto articulado del Plan urbanístico, siendo así que ambos extremos vienen impuestos por el artículo 70.2 de la LBRL, que tiene el carácter de legislación básica.

En aplicación de la jurisprudencia expuesta, entendemos que sería posible la convalidación de lo actuado por la Junta, al amparo del Plan que no ha sido objeto todavía de publicación plena, produciendo efectos dicha convalidación desde la fecha de la publicación, en aplicación del artículo 67.2 de la LRJAP-PAC, salvo que se le pudiera conceder eficacia retroactiva, al amparo del artículo 57.3 de la misma Ley, exigiéndose para ello que se produzcan efectos favorables para el interesado, y siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya a la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y éste no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas. Esta solución es acogida también en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 10 de abril de 2000, en cuyo fundamento jurídico quinto, en respuesta a la cuestión de si la posterior publicación de las normas de los Planes de Urbanismo puede dar cobertura a los actos anteriores dictados en su aplicación, argumenta lo siguiente: “... es claro que si la posterior publicación de las normas de un Plan se entiende como una convalidación, en el sentido del antiguo artículo 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sus efectos se producen desde la fecha de la publicación (artículo 53.3), salvo que se le puedan dar efectos retroactivos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.3 de la aquella Ley; pero para esa eficacia retroactiva se exige que ésta “no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas”, requisito que no se cumple en el presente caso, en que la eficacia retroactiva de la convalidación se produciría en perjuicio de las demandantes de este recurso (que no impugnaron la licencia ejercitando la acción pública en materia de urbanismo, sino defendiendo evidentes intereses particulares)”.

Evidentemente, este juicio sobre la convalidación de la actuación desplegada por la Junta con anterioridad a la publicación del Plan, deberá emitirse caso por caso, y no de una manera general, pero en cualquier caso, la consecuencia sería que, al no estar viciada la actuación de ejecución del

planeamiento de causa de nulidad radical o de pleno derecho, no procedería la revisión de oficio, que sólo es posible concurriendo causa de nulidad de las señaladas en el artículo 62.1 de la LRJAP-PAC.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de los actos de aprobación de los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del PAU-5 del Plan General de Ordenación Urbana de Parla, así como el de aprobación de la constitución de dicha Junta de Compensación, ni de todos los actos municipales posteriores en los que se haya reconocido la legitimación de dicha Junta, o que se hayan tramitado a instancia de la misma.

El presente dictamen es vinculante.

Madrid, 8 de julio de 2009