

Dictamen n.º: **415/20**  
Consulta: **Alcalde de Arganda del Rey**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **29.09.20**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 29 de septiembre de 2020, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Arganda del Rey, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio del convenio urbanístico firmado el día 26 de noviembre de 2008 por el citado Ayuntamiento y la sociedad Grupo de Gestión Inter, S.L. (en adelante, “*la sociedad firmante del convenio*” o “*la sociedad*”).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 18 de agosto de 2020 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio del convenio urbanístico firmado el día 23 de julio de 2008 por el Ayuntamiento de Arganda del Rey y la sociedad citada en el encabezamiento del dictamen.

A dicho expediente se le asignó el número de expediente 399/20, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen de acuerdo con lo dispuesto artículo 23.1 del Reglamento de

Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 29 de septiembre de 2020.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, numerada y foliada, que debería ser completada. No obstante, observándose defectos procedimentales que conllevan la retroacción del procedimiento, se procede a la emisión del dictamen.

**SEGUNDO.-** Del examen del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Arganda del Rey se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1.- La sociedad firmante del convenio, como propietaria del solar sito en la calle B, números xxx y zzz, calle C número ttt, con vuelta a la calle A, números bbb, ccc y ddd, de Arganda del Rey, presentó en el Servicio Municipal de Urbanismo del citado ayuntamiento, el día 3 de mayo de 1995, solicitud de licencia de obra mayor (folio 64 del expediente administrativo), para la construcción de viviendas (27), locales, oficinas y garajes (Anexo II del expediente electrónico).

Según resulta del expediente, con fecha 20 de junio de 1995 el arquitecto municipal acordó requerir a la sociedad la aportación de determinada documentación técnica precisa para cumplir la normativa urbanística, a la vista de que la altura máxima permitida (artículo 76.4.B) del entonces vigente Plan General de Ordenación Urbana de Arganda del Rey, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el

27 de junio de 1985 (en adelante, PGOU 1985), era de 2 alturas y 7,40 metros en grado 2.

Con fecha 2 de agosto de 1995, el arquitecto municipal emitió informe en el que indicaba que había sido presentada correctamente la documentación que le había sido requerida. No obstante, dado que las modificaciones habían sido presentadas sin el visado del Colegio Oficial de Arquitectos, los miembros de la Comisión de Gobierno Municipal acordaron, por unanimidad, el día 4 de agosto de 1995, *“aprobar la licencia solicitada, condicionada a que presenten las modificaciones con el visado correspondiente y previo informe del arquitecto municipal, la licencia entrará en vigor”* (Anexo II del expediente electrónico).

2.- El día 18 de diciembre de 1995, la sociedad y el Ayuntamiento de Arganda del Rey suscribieron un convenio urbanístico en virtud del cual el citado ayuntamiento se comprometía a modificar, con relación al edificio delimitado por la calles B, números xxx y zzz, calle C número ttt, con vuelta a la calle A, números bbb, ccc y ddd, las condiciones de aprovechamiento y volumen establecidas en el apartado 4 del artículo 76 del PGOU 1985. El citado convenio, que se incorporó como Anexo nº 2 en el Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008, cuya revisión se pretende, figura en el Anexo III del expediente electrónico remitido a esta Comisión Jurídica Asesora.

Por su parte, la sociedad se comprometió a ceder al Ayuntamiento una planta completa de garaje de las realizadas en el solar objeto de la modificación, con una superficie de 1.211,45 m<sup>2</sup> y un número de 40 plazas; a construir una glorieta en el cruce urbano de las calles Avenida D, calle E, calle F y carretera G, de conformidad con un proyecto que se adjuntaba al convenio y con un presupuesto estimado de 5.031.250 pesetas y, por último, ejecutar el acondicionamiento de un solar de propiedad municipal situado en el referido cruce urbano, según proyecto que redactarían los servicios técnicos del Ayuntamiento.

El convenio de 1995 fijaba unos plazos para su cumplimiento y estipulaba:

*“Para el caso de que el órgano competente de la Comunidad Autónoma de Madrid denegase la aprobación definitiva de la modificación indicada, o la misma fuese impugnada por terceras personas, con resultado que impidiese dicha aprobación, los gastos de los trabajos efectuados hasta tal fecha por (la sociedad) serían asumidos por el Excmo. Ayuntamiento, reintegrándoselos a (la sociedad), a cuyo fin, deberán hacerse constar las sumas adeudadas mediante la correspondiente partida en el presupuesto municipal inmediato, para su efectividad”.*

Según recoge el Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008 cuya revisión se pretende, la sociedad dio cumplimiento a la segunda y tercera de las obligaciones anteriormente citadas. En relación con la primera de las obligaciones suscritas en el convenio, según el expositivo III:

*“Asimismo, (...) se ha procedido a la edificación de la parcela de su propiedad, si bien sin materializar toda la edificabilidad resultante del Convenio, ni la reconocida en el Plan General de Arganda del Rey (en adelante PGOU). También se ha procedido a la posterior venta de las viviendas y locales (bloques núms. 1, 2, 3, 4 y 5, sitios en la calle A y bloque nº 6, sito en calle C número sss), encontrándose todo ello ocupado, así como a la construcción de las plantas de garaje, sin que se haya procedido a formalizar la cesión al Ayuntamiento prevista en el convenio”.*

3. Por Resolución de 15 de enero de 1996, del concejal delegado de Urbanismo e Infraestructuras del Ayuntamiento de Arganda del Rey se ordenó a la sociedad demoler la construcción de las plantas que superaran la baja y la primera en cada una de sus fachadas de las calles C, B y A, al superar la altura prevista en el PGOU 1985.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la anterior resolución, con fecha 2 de diciembre de 2004 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Segunda) dicta sentencia por la que se acordaba estimar el recurso interpuesto y anular *“la resolución de fecha 15 de Enero de 1996 del Sr. Concejal Delegado de Urbanismo e Infraestructuras del Ayuntamiento de Arganda del Rey, que acordó desestimar las alegaciones presentadas a la propuesta de resolución de fecha 13 de Diciembre de 1996, y en su consecuencia proceder en el plazo de dos meses a ajustar la obra a la licencia concedida por acuerdo de la Comisión de Gobierno de 25 de Agosto de 1995, procediéndose a la demolición de la construcción de las plantas que superen la baja y primera en cada una de sus fachadas de la calle C, calle B y calle A y ordenamos que se retrotraigan las actuaciones a fin de que se requiera al recurrente en los términos previstos por el artículo 23 de la Ley de Madrid 4/1984 de 10 de febrero sobre Medidas de Disciplina Urbanística (hoy artículo 195 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid) y, practicada esta diligencia, se continúen, las actuaciones hasta dictar la resolución que corresponda en derecho”*.

Según resulta del informe de la jefa jurídica del Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Arganda del Rey de 5 de marzo de 2020, *“el edificio en cuestión se queda con los pilares que sobresalen de la última planta, si bien, aun estando sin rematar el edificio, (la sociedad) vende las viviendas y locales que son ocupados, con los consiguientes problemas de seguridad, mantenimiento y ornato a que alude la motivación del Convenio 08”*.

De los hechos relacionados en este apartado, solo figura en el expediente administrativo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de diciembre de 2004 (Archivo 17- Documento 2 aportado a informe jurídico del expediente electrónico).

4. Iniciada por el Ayuntamiento de Arganda del Rey la modificación puntual del PGOU 1985 relativa a la ampliación de alturas en el ámbito

de las calles C, B y A, delimitada como Unidad de Actuación “B”, con fecha 29 de febrero de 1996 el consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, como presidente de la Comisión de Urbanismo, cita al alcalde-presidente de Arganda del Rey a reunión de la citada comisión, convocada para el día 5 de marzo de 1996. En la citada convocatoria se proponía la denegación de la aprobación definitiva de la modificación puntual propuesta.

Con esa misma fecha, 5 de marzo de 1996, el concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Arganda del Rey compareció en el Servicio de Actuación Administrativa y Desarrollo Normativo de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, *“al objeto de retirar el expediente relativo a la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana del término municipal de Arganda del Rey, (...), desistiendo de la tramitación y resolución del expediente de referencia”* (Documento 3 aportado a informe jurídico del expediente electrónico).

Intentada nuevamente la Modificación Puntual del PGOU 1985 por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Arganda del Rey en lo que afecta al artículo 76.4.b) de la Ordenanza de “Edificación Cerrada”, por Acuerdo nº 221/1997, de 30 de septiembre de la Comisión de Urbanismo de Madrid se acordó denegar la aprobación definitiva de la modificación propuesta (Archivo 19- Documento 4 aportado a informe jurídico del expediente electrónico). Dice el citado Acuerdo:

*«Por ello, se estima que una regulación de las condiciones edificatorias del municipio, como la que ahora se plantea, ha de encauzarse a través de la Revisión del Plan General de Arganda del Rey, la cual actualmente se encuentra en tramitación.*

*De otra parte, se señala que, de acuerdo con lo informado por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, la aplicación de la*

*normativa propuesta “representaría un sustancial incremento del volumen edificado en diversos puntos del casco antiguo de Arganda que agravaría las condiciones de habitabilidad y estimularía un mayor tráfico del automóvil con su consecuente impacto negativo, dada la estrechez de la red viaria y el alto grado de colmatación de la edificación del citado casco”.*

*Por otra parte los valores ambientales y arquitectónicos del casco antiguo ya mermados por una actividad edificatoria no adecuada, en muchos casos, a la trama originaria, se verían afectados negativamente por un nuevo incremento de alturas y volúmenes a que daría lugar la aplicación de normativas como la que se propone en esta Modificación de la Ordenanza de la “Edificación Cerrada”.*

5. Tras el fracaso del segundo intento de modificación puntual del PGOU 1985, en la revisión del citado plan que termina con la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Arganda del Rey de 1999 aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 14 de enero de 1999, se delimita el ámbito de la UE-(...) “B” que no solo incluye el edificio “B” sino que se extiende a más edificaciones y espacios públicos, si bien se incluye en la ficha característica del ámbito, todas las condiciones urbanísticas y un plano concreto con las plantas que se pueden elevar en el edificio “B”.

Según el informe de la jefa jurídica del Área de Urbanismo antes citado, con esta modificación, *“parece que todo está previsto para que por el sistema de compensación y por la figura del desarrollo de un Plan Especial de Reforma Interior (en adelante, PERI) en este ámbito UE-(...) “B” con clasificación de suelo urbano no consolidado, se pueda subsanar el problema de los residentes de viviendas y locales, que tienen su edificio sin rematar ante la previsión de subida de plantas, se lleve a buen término”.*

6. El día 25 de septiembre de 1997 la sociedad, sin estar definitivamente aprobado el PGOU de 1999, presenta a tramitar ante el Ayuntamiento un PERI (Anexo III del expediente electrónico). La anterior solicitud fue resuelta por la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid en la sesión celebrada el día 21 de diciembre de 2000 en la que se acordó:

*«Primero: Aceptar la subrogación de las competencias para la tramitación del Plan Especial de Reforma Interior de la Unidad de Ejecución UE-nº (...) “B” del término municipal de Arganda del Rey.*

*Segundo: Denegar la aprobación definitiva del citado Plan Especial de Reforma Interior de la Unidad de Ejecución UE-nº (...) “B” por cuanto incumple el Plan General de Ordenación Urbana de Arganda del Rey.*

*Tercero: Notificar el presente Acuerdo al Ayuntamiento de Arganda del Rey y al interesado”.*

7. Con fecha 23 de noviembre de 2003 la sociedad presentó un PERI según resulta, otra vez, del informe de 5 de marzo de 2020, (24 de noviembre de 2003, según el convenio), que expone que, con fecha 29 de marzo de 2004 el concejal delegado de Urbanismo, Vivienda y Planificación Estratégica requirió a la sociedad para que presentara determinada documentación, que esta cumplimentó el día 4 de mayo de 2005. En este nuevo procedimiento iniciado, el informe de la jefa jurídica del Área de Urbanismo menciona un informe de los técnicos municipales de 27 de julio de 2006 y la interposición de un recurso contencioso-administrativo por la sociedad contra la desestimación presunta de la aprobación inicial del PERI que dio lugar al Procedimiento Ordinario 58/2007 que fue objeto de desistimiento por la sociedad en cumplimiento de lo estipulado en el Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008, cuya revisión se pretende. Sin embargo, ninguno de los documentos referidos en este apartado, han sido remitidos a esta Comisión Jurídica Asesora.

8. Con fecha 23 de mayo de 2006, un representante de la sociedad y el presidente de la Comunidad de Propietarios de la calle A números aaa, bbb, ccc y ddd, calle B números xxx, zzz e yyy, y calle C números ttt y vvv de Arganda del Rey firman Acuerdo de transacción extrajudicial con acuerdos económicos para la subsanación de las humedades que se generan a través de la cubierta en el edificio en Arganda del Rey (Archivo 21- Documento 6 aportado a informe jurídico del expediente electrónico).

En dicho acuerdo se expone que la sociedad, como promotora del edificio, se había reservado en escritura pública el derecho de vuelo sobre el edificio, *“en cuya virtud, tiene presentado proyecto para la elevación de varias plantas sobre la actual cubierta del edificio”* y que *“ante la tardanza en la tramitación y ejecución de la referida obra, se hace necesario adoptar un acuerdo que permita dejar el edificio en perfecto estado de estanqueidad a través de su cubierta, sin que por ello, se perjudique ninguna de las partes interesadas, estando prevista la instalación de una cubierta provisional en la zona a tal fin”*.

Con tal finalidad, los firmantes del acuerdo de 23 de mayo de 2006 estipulan que los titulares del derecho de vuelo del edificio autorizan a la comunidad de propietarios del edificio a instalar a su costa una nueva cubierta que evite los serios problemas de humedad y deterioro que el edificio está padeciendo, proyecto que debe ser aprobado por la sociedad y ejecutarse previa licencia del Ayuntamiento.

Asimismo, las partes estipulan que *“en el momento en el que el titular del derecho de vuelo proceda a edificar en el mismo en el ejercicio de su derecho, podrá retirar o modificar la cubierta instalada por la comunidad de propietarios, pero abonando en ese acto el coste que haya tenido la comunidad de propietarios por dicha obra, para lo cual requerirá a la comunidad para liquidar la obra efectuada, (...)”*.

9. El día 23 de julio de 2008 el Ayuntamiento de Arganda del Rey y la sociedad firman el Convenio Urbanístico cuya revisión de oficio pretende la administración consultante en el presente procedimiento (Archivo 1 Convenio urbanístico 23-07-2008 del expediente electrónico). Según el apartado VII de la parte expositiva del citado documento:

*“(...) no habiéndose aprobado la modificación del apartado 4 del artículo 76 del PGOU de Arganda del rey en los términos recogidos en la estipulación II del Convenio de 18 de diciembre de 1995 y no habiéndose tramitado el PERI de la UE-(...)“B” presentado ante el Ayuntamiento, INTER, S.L. no ha podido materializar en el solar de su propiedad identificado en el Expositivo II anterior una edificabilidad de 3.885 m<sup>2</sup> de la estipulada en el Convenio de 18 de diciembre de 1995.*

*Que de las obligaciones asumidas por INTER, S.L. en el Convenio de 18 de diciembre de 1995, únicamente quedó pendiente la formalización de la cesión al Ayuntamiento de Arganda del Rey de la planta de garaje referida en el Expositivo I anterior. Tanto el Ayuntamiento de Arganda del Rey como INTER, S.L. están de acuerdo en no formalizar dicha cesión, a cuyo fin ambas partes fijan su valor en el equivalente a 350 m<sup>2</sup> de la edificabilidad no materializada en el solar identificado en los expositivos anteriores, de conformidad con el informe de valoración emitido por los servicios técnicos de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Arganda del Rey, que queda unido a este Convenio como Anexo nº 3.*

*Que el interés de los vecinos y, particularmente, el de los residentes y ocupantes de los pisos de bloques construidos en la UE-(...), por razones de seguridad, de adecuado mantenimiento y ornato, recomiendan que se proceda a la retirada de las estructuras levantadas”.*

En el Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008 se estipula que:

*“El Ayuntamiento de Arganda del Rey e INTER, S.L. sustituyen en este acto la obligación dimanante del repetido convenio, consistente en autorizar la edificabilidad de 3.535 m<sup>2</sup> (es decir, 3.885 m<sup>2</sup> menos los 350 m<sup>2</sup> en que se tasa el incumplimiento de la obligación de cesión de las plazas de aparcamiento), edificabilidad no ejecutada en el solar sito en la UE-(...) propiedad de INTER, S.L., por una atribución en especie de otras tantas 3.535 unidades de aprovechamiento (u.a.) del uso característico en una o varias parcelas resultantes del proyecto de reparcelación del denominado Sector Sur (u.a.=OR\*\*\*), actualmente en fase de Avance, que sean adjudicadas en cumplimiento del deber legal de cesión del terreno en el que se patrimonialice el diez por ciento del aprovechamiento lucrativo total de dicho Sector”.*

*(...)*

*La cesión de aprovechamiento a favor de (la sociedad) se hará en la Unidad de Ejecución del Sector Sur que comience su desarrollo en primer lugar y podrá hacerse también, previa conformidad de (la sociedad) en cualquier otro Sector del municipio que se desarrolle con anterioridad al indicado Sector SUR en el que el Ayuntamiento de Arganda pueda resultar adjudicatario de parcelas resultantes con edificabilidad suficiente para cumplir este compromiso en los términos antedichos”.*

*Según la estipulación II, la sociedad, “como titular del derecho de vuelo y las nueve zonas bajo cubierta del edificio descrito en los expositivos anteriores, renuncia en el presente acto a materializar la edificabilidad reconocida por el PGOU así como la pactada en el Convenio señalado en el Expositivo II y que no ha sido materializada en el solar de su titularidad. Dicha renuncia será efectiva una vez se produzca la inscripción, a favor de INTER, S.L. de la parcela o parcelas resultantes a que se refiere la Estipulación I, debiendo en ese*

*momento instar INTER, S.L. la inscripción en el Registro de la Propiedad de la referida renuncia”.*

De acuerdo con la estipulación V, será de cuenta del Ayuntamiento de Arganda del Rey la retirada de las estructuras levantadas en las zonas inacabadas en los bloques núms. 1, 2, 3, 4 y 5, sitios en la calle A y bloque nº 6, sito en la calle C número sss, quedando eximida la sociedad de cualquier responsabilidad referida en exclusiva a dicha operación de retirada de las estructuras, no así de las que corresponden a la sociedad por su condición de promotor y constructor del edificio conforme a la legislación vigente.

Por último, en relación con el Procedimiento Ordinario 58/2007 como consecuencia del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la denegación presunta del PERI, la estipulación VI prevé que las partes se comprometen *“a solicitar la suspensión del proceso judicial referido en el Expositivo VI anterior. Una vez aprobado el texto definitivo de este convenio y firmado el mismo, se procederá a desistir del recurso, sintiéndose ambas partes satisfechas con el presente convenio y correspondiendo a cada una el pago de sus costas”.*

El convenio urbanístico de 23 de julio de 2008 fue ratificado por Acuerdo del Pleno municipal del Ayuntamiento de Arganda del Rey el día 5 de noviembre de 2008 por mayoría de 12 votos a favor y 9 en contra. Dicha ratificación fue firmada el alcalde presidente y el representante de la sociedad el día 26 de noviembre de 2008 (Anexo IV-Reclamación previa del expediente electrónico).

10. El día 3 de febrero de 2012 la sociedad presentó un escrito calificado como de *“reclamación previa a la vía jurisdiccional”* (Anexo IV-Reclamación previa del expediente electrónico) en el que requería al Ayuntamiento al cumplimiento del convenio suscrito y solicitaba:

*“a) Que el Ayuntamiento decida y le comunique a (la sociedad) tal elección, en el plazo de 3 meses desde la fecha de hoy, qué parcela entrega a (la sociedad), como consecuencia de las obligaciones contraídas en el convenio de 26 de noviembre de 2008.*

*b) Que se determine otro plazo de 3 meses, desde la elección, para la entrega de la parcela elegida.*

*c) Que en el caso de que en el plazo total establecido, de 6 meses desde el día de hoy, para entregar la parcela, el Ayuntamiento no lo hubiera hecho, dicho consistorio indemnice a (la sociedad) con la cantidad de dos millones novecientos sesenta y nueve mil cuatrocientos euros (2.969.400.- euros), cantidad que resulta de aplicar a la superficie de la parcela, que el Ayuntamiento debe entregar (3.535 m<sup>2</sup>), la valoración del metro cuadrado (840 euros), todo ello según la tasación que, para el caso, realizó la compañía “...”, (y que se adjunta como documento nº 3), más los gastos, costas e intereses correspondientes. Todo ello sin perjuicio de la correspondiente actualización”.*

Con fecha 13 de marzo de 2012 la concejala delegada de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente, Sostenibilidad y Servicios a la Ciudad del Ayuntamiento de Arganda del Rey firma escrito de contestación a dicha reclamación en el que informa a la sociedad que en dicha fecha, *“el Avance del Sector Sur no ha sido aprobado por la Comunidad de Madrid, habiéndose aprobado por acuerdo plenario de 20 de diciembre de 2011 Avance del Sector El Grillero II, cuyo uso característico es igualmente residencial, por tanto, previa conformidad de (la sociedad), esta Ayuntamiento podría compensar las unidades de aprovechamiento reconocidas en el referido convenio, en el Sector El Grillero II, una vez le sea cedido a este el 10% del aprovechamiento que le corresponda en dicho Sector, todo ello, en cumplimiento estricto de lo estipulado en el indicado*

*convenio urbanístico*” (Anexo IV-Reclamación previa del expediente electrónico).

11. Con fecha 21 de octubre de 2013, la sociedad interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de 30 de mayo de 2012 interpuesta ante el Ayuntamiento de Arganda del Rey sobre inactividad de la Administración. Esta reclamación no figura en el expediente remitido a esta Comisión, pero aparece citada en la Sentencia del 15 de septiembre de 2014 del Juzgado de lo Contencioso (Anexo V 20140915 Sentencia 366.2014-Juzgado CA 19 del expediente electrónico), que precisa que en dicha reclamación *“se reiteraban las pretensiones formuladas en el escrito de 3-2-2012 en el que denunciaba la inactividad de la Administración en relación con el cumplimiento del convenio suscrito en fecha 5-11-2008”*.

La citada sentencia declara incumplido por el Ayuntamiento de Arganda del Rey el convenio suscrito el día 5 de noviembre de 2008.

En su Fundamento Jurídico Cuarto la sentencia analiza las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Arganda del Rey relativas a la posible nulidad del convenio, al estar condicionando el mismo el futuro planeamiento a la obtención del beneficio para un particular sin que quede acreditado el interés público, así como por haberse prescindido de trámites esenciales del procedimiento y la falta de conformación debidamente de la formación de la voluntad del órgano aprobatorio del convenio. La sentencia dice sobre esta la posible nulidad del convenio:

*“Ciertamente, no cabe que la Administración demandada plantee en la contestación a la demanda como motivo de impugnación, la posibilidad que los convenios suscritos y que son objeto de este recurso, puedan ser nulos o anulables, ya que tal motivo no puede ser alegado directamente ante la Jurisdicción-Contencioso-Administrativa, sino que la Administración debe, en aplicación de lo previsto en el*

*artículo 103 para los actos anulables, o la revocación del artículo 105, con las limitaciones del artículo 106 de la misma ley; sin que quepa su alegación en la contestación a la demanda cuando debía haber utilizado estas vías y sin que se haya producido previamente tal declaración por la Administración y a través del procedimiento legalmente previsto”.*

En relación con el fondo del asunto, la sentencia declara:

*“Ciertamente existe una inactividad de la Administración de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la LJCA en cuanto en virtud de un convenio estaba obligada a realizar una prestación concreta que a día de hoy no se ha realizado, y aunque en el convenio no se establecía plazo para el cumplimiento de la obligación, es igualmente cierto que el cumplimiento de la misma no puede quedar al arbitrio de una de las partes, habiendo transcurrido al momento de la reclamación administrativa casi cuatro años desde la firma del convenio; y estando acreditado que la Administración no puede cumplir con lo estipulado en el convenio al no haberse aprobado el Sector Sur donde se había pactado la prestación, debe concluirse que el convenio se ha incumplido por parte del Ayuntamiento de Arganda del Rey y, en este punto la demanda debe prosperar.*

*En cuanto a las peticiones del suplico de la demanda, la actora solicita en primer lugar la condena a una indemnización que valora en 2.969.400 euros en base al informe pericial que aparece en el expediente. En cuanto a la primera petición debe prosperar que se declare vencido el plazo de la entrega de la prestación e incumplido el convenio de 5-11-2008, pero la solicitud indemnizatoria entiende este Juzgado que no está suficientemente acreditada en su valoración y cuantía, por cuanto el informe de tasación que aparece a los folios 27 a 30 del expediente se realiza por valor de mercado, estableciendo una aproximación del valor que hubiera tenido el suelo en el Sector Sur*

*en el supuesto de que fuese suelo finalista listo para solicitar licencia, lo que no resulta adecuado al no haber alcanzado el Sector Sur esa situación; añadiendo en el propio informe que no sería válido para ninguna de las finalidades que indica la OM ECO/805/2003, por lo que difícilmente puede tomarse como parámetro indemnizatorio.*

*En consecuencia a lo anterior, la Administración deberá indemnizar a la actora por el importe del valor económico de la prestación incumplida en la cuantía que se determinará en ejecución de sentencia y que resulte de aplicar a la superficie de la parcela que el Ayuntamiento debía entregar de 3.535 m<sup>2</sup> la valoración que se determine por metro cuadrado en el Sector Sur o, en caso de imposibilidad, en cualquier otro Sector de similares características y del mismo uso residencial en el municipio de Arganda del Rey”.*

12. Interpuesto recurso de apelación por el Ayuntamiento de Arganda del Rey contra la anterior sentencia al que se adhirió la sociedad al señalar su disconformidad con el fundamento quinto de la sentencia al no admitir la cuantía fijada como indemnización en el informe de tasación, el citado recurso se resolvió por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de junio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera) (Anexo V-20150601-Sentencia 580.2015-TSJM del expediente electrónico).

En relación con el incumplimiento del convenio por el Ayuntamiento de Arganda del Rey, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de junio de 2015 resuelve:

*“Estimar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Arganda del Rey y desestimar el interpuesto por la mercantil (...) contra la Sentencia de 15 de septiembre de 2.014 dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 19 de Madrid en el procedimiento ordinario nº 450/2013 que revocamos y en*

*su lugar declaramos que procede estimar parcialmente el recurso interpuesto por la mercantil Grupo Gestión y Desarrollo Inter SL contra la desestimación presunta de su reclamación de 30 de mayo de 2012 por inactividad por incumplimiento del Convenio suscrito el 5 de noviembre de 2008 declarando el derecho que le asiste a la recurrente a que, en ejecución de sentencia, por el Juzgador de instancia se conceda un plazo al Ayuntamiento a fin de que verifique el cumplimiento del citado Convenio en relación con la cesión de aprovechamiento fijado en la estipulación I del mismo”.*

La sentencia considera que “No habiendo sido denunciado el convenio por parte del Ayuntamiento, ni instado su revisión por los cauces legalmente establecidos no cabe duda que las prestaciones han de ser cumplidas, tal y como ha establecido el Juzgador de instancia en su sentencia.

*La prestación concreta a la que se obligó el Ayuntamiento fue "la atribución en especie de otras tantas 3.535 unidades de aprovechamiento (u.a.) del uso característico en una o varias parcelas resultantes del proyecto de reparcelación del denominado Sector Sur (u.a. =OR-\*\*\*)", no obstante también se prevé que "la cesión de aprovechamiento a favor de INTER SL se hará en la Unidad de Ejecución del Sector Sur que comience en su desarrollo en primer lugar y podrá hacerse también, previa conformidad de INTER SL, en cualquier otro Sector del municipio que se desarrolle con anterioridad al indicado Sector SUR en el que el Ayuntamiento de Arganda pueda resultar adjudicatario de parcelas resultantes con edificabilidad suficiente para cumplir este compromiso en los términos antedichos”.*

13. Con fecha 8 de octubre de 2019 el concejal delegado de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública del Ayuntamiento de Arganda del Rey solicita informe técnico al arquitecto municipal y jurídico al Área de Urbanismo sobre “*las posibles causas que puedan dar pie a la revisión*

*del Convenio” (Archivo 2 Providencia del Concejal Delegado de 8-10-2019 del expediente electrónico).*

El día 15 de octubre de 2019 emite informe el arquitecto municipal (Archivo 3- Informe del técnico municipal 15-10-2019 del expediente electrónico) que concluye:

*“(…) que el Convenio 08 tiene en cuenta edificabilidades y unidades de aprovechamiento no asignadas, hasta la fecha, por ningún instrumento urbanístico sobre la parcela de referencia. Quedando condicionado, en todo caso, el reconocimiento de la edificabilidad asignada por el PGOU 1999 a la aprobación y entidad en vigor del correspondiente PERI sobre la UE-(…).*

*Por otra parte, señalar que la edificación ejecutada en el solar de referencia incumple, al menos, la altura máxima de dos plantas sobre rasante fijada por el PGOU 1985, siendo éste el planeamiento en vigor cuando se obtuvo la licencia de obras”.*

El informe de la jefa jurídica del Área de Urbanismo, de 17 de octubre de 2019 (Archivo 4-Informe Jurídico 17-10-2019 del expediente electrónico) considera que podría concurrir la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.f) de la LPAC: *“Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.* Así, considera que, de acuerdo con el informe del arquitecto municipal, los derechos urbanísticos solo se adquieren con la aprobación del PERI, que no ha sido aprobado y, *“como se expone en dicho informe, el PERI no ha sido aprobado, y como consecuencia de todo ello, el Convenio firmado no se apoya en derechos existentes que el otorgue el preceptivo PERI”.* El informe analiza también el procedimiento que ha de seguirse en la revisión de oficio.

14.- A la vista de los anteriores informes, con fecha 23 de octubre de 2019, la Junta de Gobierno Local acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio del Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008, *“por cuanto de los informes técnicos y jurídicos obrantes en el expediente, se desprende que el citado convenio otorga a la sociedad citada derechos sin el apoyo legal previo, de los requisitos esenciales para su adquisición”* y conceder el trámite de audiencia a la sociedad firmante del convenio cuya revisión se pretende (Archivo 7-Certificado del secretario general 23-10-2019 del expediente electrónico).

Notificado el trámite de audiencia el día 7 de noviembre de 2019, con fecha 28 de noviembre el representante de la empresa presentó instancia en la que solicitaba vista y copia del expediente administrativo. Solicitud que reiteró el día 3 de enero de 2020. El día 22 de enero de 2020 compareció el representante de la sociedad y obtuvo copia del expediente administrativo (Archivos 8 a 13 del expediente electrónico).

Con fecha 25 de febrero de 2020 presentó escrito de alegaciones la sociedad en las que se oponía al procedimiento de revisión de oficio, al considerar que el acto de inicio del procedimiento incurría en falta de motivación, afectaba a la seguridad jurídica y ponía de manifiesto la mala fe del Ayuntamiento (Archivo 14- Escrito nº registro 2020006740 de 25-02-2020 del expediente electrónico).

Alegaba que, en relación con el cumplimiento del Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008, *“el procedimiento ha sido objeto de excepciones materiales y de fondo y condenada la administración la Sentencia nº 580/2015, de 1 de junio de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primaria, que se ejecuta, al cumplimiento del Convenio 08 y de dicha prestación”*. Dice que el Tribunal Superior de Justicia *“declaró que mi mandante ha cumplido con sus prestaciones y que el Ayuntamiento debe cumplir con la suya. El derecho de mi mandante a obtener dichos*

*aprovechamientos en el Sector Sur o en otra zona, conforme a la Estipulación I del Convenio 08, viene de haber cumplido mi mandante con sus obligaciones y es cosa juzgada que mi patrocinada ha cumplido con ellas”.*

Consideraba que no concurría la causa de nulidad alegada y que el procedimiento para la revisión del convenio era la declaración de lesividad prevista en el artículo 107 LPAC.

4. Tras el trámite de audiencia, se incorporó al expediente un nuevo informe jurídico de la jefa jurídica del Área de Urbanismo de 5 de marzo de 2020 que consideraba que la motivación del Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008 fundamentada en la situación de malestar en los residentes de las viviendas y locales del edificio “B” por humedades en sus viviendas y demás perjuicios que les ocasionan la falta de remate de la edificación, no se correspondía con la solución alcanzada con el convenio, en el que la sociedad era la receptora de unos aprovechamientos urbanísticos sin cumplir con su obligación de redactar el PERI y además que era el Ayuntamiento el obligado a quitar los pilares que sobresalen en el edificio, ejecutados por la empresa sin la preceptiva licencia municipal (Archivo 15- Informe Jurídico 05-03-2020 del expediente electrónico) .

El informe considera que el Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2018 es nulo porque no hay reciprocidad en las prestaciones de las partes firmantes del convenio, observándose la quiebra del interés general; que se han reconocido derechos urbanísticos sin que en el expediente conste el informe del arquitecto municipal motivando como se llega a esos derechos, *“siendo esto un motivo también de nulidad del convenio por falta de uno de los informes necesarios para su correcta tramitación (artículo 47.e)”*; que se trata de un convenio de planeamiento en la medida que *“está cambiando el sistema de actuación fijado en la ficha de la UE-(...) como Compensación (por tanto a tramitar por la propiedad de los terrenos), por el sistema de Cooperación (a tramitar por la Administración), pero*

*además sin repercutir los costes de la actuación municipal en la propiedad, como establece el sistema de Cooperación”;* que no es posible que la Administración obligue a prestaciones al particular antes de la aprobación definitiva del planeamiento en cuestión por lo que, a *sensu contrario*, el convenio no puede establecer unas obligaciones de otorgar anticipadamente por parte del Ayuntamiento unas unidades de aprovechamiento al particular y, finalmente, que es requisito esencial para adquirir el derecho a las unidades de aprovechamiento es la aprobación definitiva del PERI, lo que no se ha producido.

El informe jurídico se acompaña, en apoyo de sus argumentos, de nuevos documentos consistentes en copia de la solicitud de licencia de obras; certificación de la Comisión de Gobierno de concesión de la licencia de obra mayor, de 4 de agosto de 1995; copia incompleta de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de diciembre de 2004; citación al alcalde-presidente de Arganda del Rey para comparecer en la Comisión de Urbanismo de Madrid del día 5 de marzo de 1996, en la que se proponía la denegación de la aprobación definitiva de la modificación puntual del PGOU 1985; Acuerdo 221/97, de 30 de septiembre de la Comisión de Urbanismo de Madrid en la que se acordó la denegación de la aprobación definitiva de la modificación puntual propuesta; ficha de características urbanísticas de la UE-(...) “B” y copia del Acuerdo de transacción extrajudicial con acuerdos económicos para la subsanación de las humedades que se general a través de la cubierta en el edificio en Arganda del Rey, firmada por la sociedad y la Comunidad de Propietarios de la calle A números aaa, bbb, ccc y ddd, calle B números xxx, zzz e yyy, y calle C números ttt y vvv de Arganda del Rey (Archivos 16 a 21 del expediente electrónico).

Con fecha 6 de marzo de 2020 el secretario general del Ayuntamiento de Arganda del Rey emitió informe de Secretaria sobre el expediente de revisión de oficio con nota de conformidad con los informes jurídicos de

17 de octubre de 2019 y 5 de marzo de 2020 (Archivo 22- Informe Secretaría de 05-03-2020 del expediente electrónico).

Tras la incorporación del anterior informe, la Junta de Gobierno Local de 11 de marzo de 2020 acordó propuesta de resolución favorable a la declaración de nulidad del Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008, a tenor del artículo 47.1 de la LPAC y solicitar dictamen a la Comisión Jurídica, sin que se acordara la suspensión del procedimiento de conformidad con el artículo 22.1.d) de la LPAC.

En relación con la anterior solicitud, esta Comisión Jurídica Asesora emitió su Dictamen 199/20, de 9 de junio, en el que se concluía que procedía la retroacción del procedimiento, se indicaba que en la nueva solicitud de dictamen se completara el expediente con documentación que no había sido remitida y se advertía de la proximidad de la fecha de caducidad del procedimiento de revisión de oficio.

Recibido el anterior dictamen por el ayuntamiento consultante el día 11 de junio de 2020, se concedió nuevo trámite de audiencia a la sociedad el día 16 de junio siguiente.

Por escrito presentado el día 6 de julio de 2020 la sociedad interesada solicita vista del expediente completo.

El día 13 de julio de 2020 emite informe la jefa jurídica del Área de Urbanismo para indicar que el informe de Secretaría *“podrá consistir en una nota de conformidad en relación con los informes que hayan sido emitidos por los servicios del propio Ayuntamiento y que figuren como informes jurídicos en el expediente”* y advierte que, para evitar la caducidad del nuevo expediente será necesario acordar la suspensión del procedimiento por el tiempo que medie entre la petición de dictamen, que deberá comunicarse a al interesado y la recepción del mismo, que igualmente deberá ser comunicada a éste.

Con esa misma fecha, 13 de julio de 2020, la secretaria general accidental firma informe que en el que emite nota de conformidad con el informe de 13 de julio de 2020.

Con fecha 15 de julio de 2020 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arganda del Rey, por delegación del Pleno (Acuerdo de 18 de junio de 2019, publicado en el BOCM el 5 de agosto de 2019) acordó por unanimidad aprobar el dictamen de la Comisión Informativa de Medio Ambiente, Obras Públicas y Salud Pública, de 14 de julio de 2020 que, según reproduce el citado acuerdo, dice:

*“Primero.- Caducar el expediente 15/2019/7000 de revisión de oficio del Convenio Urbanístico firmado por este Ayuntamiento y la sociedad Grupo de Gestión Inter, S.L. con fecha 26/11/2008, relativo a la Unidad de Ejecución UE-(...) "B".*

**TERCERO.-** En relación con el procedimiento de revisión de oficio, se deducen los siguientes hechos:

1.- Como se acaba de exponer, el día 15 de julio de 2020 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arganda del Rey, por delegación del Pleno acordó, además de declarar caducado el procedimiento de revisión de oficio anterior, iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio. En este sentido, reproduce el dictamen de la Comisión Informativa de Medio Ambiente, Obras Públicas y Salud Pública, de 14 de julio de 2020 que dice:

*“Segundo.- Aprobar el inicio de nuevo expediente 13/2020/70000 de revisión de oficio del Convenio Urbanístico firmado por este Ayuntamiento y la sociedad Grupo de Gestión Inter, S.L. con fecha 26/11/2008, relativo a la Unidad de Ejecución UE-(...) "B", a tenor de lo establecido en el artículo 47.1.d y f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las*

*Administraciones Públicas, por cuanto de los informes técnicos y jurídicos obrantes en el expediente, se desprende que el citado Convenio adolece de informe técnico de valoración de los aprovechamientos que otorga el mismo a la sociedad citada y, de que estos derechos se otorgan sin el apoyo legal previo, de los requisitos esenciales para su adquisición.*

*Tercero.- Remisión del expediente con todo lo actuado a la sociedad Grupo de Gestión Inter, S.L., para que en el plazo de diez días hábiles, a contar desde el día siguiente de su notificación, presente las alegaciones que a su derecho convenga.*

*Cuarto.- Contestadas las alegaciones, si éstas se presentaran en el plazo establecido, se elevará el expediente a la Junta de Gobierno Local, para la aprobación de Propuesta de Resolución que se remitirá junto con todo lo actuado en dicho expediente a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, para la emisión de informe.*

*Quinto.- Suspender el plazo para resolver el expediente 13/2020/70000 por el tiempo que medie entre la petición de informe a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y la recepción del mismo, lo que en ambos casos se comunicará al interesado.*

*Sexto.- Una vez emitido el informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la Junta de Gobierno Local adoptará el acuerdo que legalmente proceda para la resolución del presente expediente”.*

2.- Notificado el anterior acuerdo, con fecha 3 de agosto de 2020 la sociedad presenta escrito en el que, en primer lugar considera nulo de pleno derecho que se dé por caducado el antiguo expediente y sin decretar el archivo de las actuaciones se proceda al inicio de un nuevo

procedimiento y comunica al Ayuntamiento de Arganda del Rey que con esa misma fecha, ha interpuesto recurso contencioso-administrativo *“para el reconocimiento de vía de hecho de la actuación, además de la petición de medida cautelar de cese de las actividades, que en el presente escrito se vuelve a repetir en vía administrativa, suspensión que debe ser inmediata, y que, del propio modo se vienen a repetir para el órgano consultivo que, entre otras circunstancias porque, de continuar con ellas, éste puede resolver sobre las mismas circunstancias de nulidad de la caducidad, archivo y nuevo inicio que no es tal”*.

Además, alega que el inicio del procedimiento de revisión de oficio es una práctica fraudulenta para eludir la efectividad de la ejecución de sentencia del Procedimiento Ordinario 450/2013, Ejecución de títulos judiciales 115/2016 que se sigue en sede de ejecución forzosa frente al Ayuntamiento de Arganda del Rey y que han transcurrido más de 12 años desde la firma del Convenio de 23 de julio de 2008.

En relación con la falta de aprobación del PERI, la sociedad alega que interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del PERI solicitado por ella y que, una de las estipulaciones del convenio era el desistimiento de la sociedad en el citado recurso.

En el escrito de alegaciones dice que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha declarado que la sociedad ha cumplido con sus prestaciones y que el Ayuntamiento debe cumplir la suya.

Añade que las causas de nulidad invocadas fueron alegadas en el recurso contencioso-administrativo Procedimiento Ordinario 450/2013, sin que se acordara en ese momento el inicio del procedimiento de revisión de oficio, sino que ha esperado a entrar en fase de ejecución forzosa y *“cuando los tribunales le han puesto entre la espada y la pared, obligándole a cumplir y que se descubre que tiene con qué cumplir cuando inicia un expediente de revisión sobre aquella causa que el Ayuntamiento la*

*emplea fraudulentamente y va contra el principio de seguridad jurídica, que incluso es prioritario al de legalidad, conforme a reiterada jurisprudencia”.*

Considera que no concurren las causas de nulidad invocadas por el Ayuntamiento, alega que la revisión del convenio debería tramitarse como un recurso de lesividad y que, en cualquier caso, resultan de aplicación los límites a la revisión previstos en el artículo 110 de la LPAC.

Consta en el expediente que la sociedad el día 3 de agosto de 2020 ha interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la vía de hecho que constituye el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arganda del Rey de 15 de julio de 2020 en el que solicitaba como medida cautelar, inaudita parte, la suspensión de la actividad de la Administración.

Por Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, de 4 de agosto de 2020 se resolvió no haber lugar a la adopción de la medida cautelarísima solicitada, y ordenar la tramitación del incidente cautelar conforme al artículo 131 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Con fecha 12 de agosto de 2020 la Junta de Gobierno Local, por delegación del Pleno, acordó aprobar el dictamen favorable de la Comisión Informativa Modelo de Ciudad, Medio Ambiente, Obras Públicas y Salud Pública de 11 de agosto de 2020 que dice:

*“Primero.- Declarar la nulidad del Convenio Urbanístico firmado por este Ayuntamiento y la sociedad (...). con fecha 26/11/2008, relativo a la Unidad de Ejecución UE-(...) "B", a tenor de lo establecido en el artículo 47.1.d y f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por cuanto valorado lo actuado en el expediente y las alegaciones presentadas por la sociedad citada con fecha 3/08/2020,*

*se desprende que el citado Convenio otorga a la sociedad nombrada derechos sin el apoyo legal previo, de los requisitos esenciales para su adquisición.*

*Segundo.- Remitir la presente propuesta de resolución y el expediente administrativo 13/2020/70000 que contiene todo lo actuado en el procedimiento de revisión de oficio del Convenio Urbanístico antes referido, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, para la emisión del preceptivo Dictamen conforme a lo establecido en el artículo 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Tercero.- Notificar a la sociedad (...), la fecha de suspensión del plazo para resolver el presente expediente, que comenzará el día de la petición del dictamen enunciado en el punto anterior y finalizará el día de la recepción de dicho dictamen, fecha que también le será notificada”.*

Con fecha 13 de agosto de 2020, el alcalde de Arganda del Rey, a través del consejero de Vivienda y Administración Local dirige solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora.

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 alcalde de Arganda del

Rey, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Arganda del Rey está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el ya citado apartado 1 en relación con el 3.1.f) b. del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

El artículo 106.1 de la LPAC, al igual que lo hacía el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren 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. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC (artículo 62.1 LRJ-PAC), 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 éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en determinado supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse

hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

**SEGUNDA.-** La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales 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.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 LPAC.

**TERCERA.-** Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho del acto administrativo de aprobación del Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008, firmado por la sociedad y el Ayuntamiento de Arganda del Rey, debe hacerse una referencia el procedimiento.

El artículo 106 LPAC no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título VI de dicho cuerpo legal, denominado *“Disposiciones Generales sobre los procedimientos*

*administrativos*”, con la especialidad exigida por el artículo 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Estas normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

De conformidad con el artículo 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (en adelante, R.D. 128/2018), la función de asesoramiento legal preceptivo corresponde a la secretaría cuyo informe previo, en los procedimientos de revisión de oficio de actos de la entidad local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria, resulta preceptivo [ex. artículo 3.3.c)3º del R.D. 128/2018].

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente 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 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.

El correcto desarrollo procedimental demanda que dicho trámite se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución y del informe del órgano consultivo según dispone el artículo 82 de la LPAC.

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, se observa que el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de julio de 2020 acordó “*caducar el expediente*” e iniciar un procedimiento nuevo y distinto, sin realizar pronunciamiento alguno sobre la conservación de los actos del anterior procedimiento declarado caducado, limitándose sin más trámite a dar audiencia a la sociedad firmante del convenio cuya nulidad se pretende y a dictar una propuesta de resolución con escasa motivación, al considerar que “*valorado lo actuado en el expediente y las alegaciones presentadas por la sociedad citada con fecha 3/08/2020, se desprende que el citado convenio otorga a la sociedad derechos sin el apoyo legal previo, de los requisitos esenciales para su adquisición*”.

Como es sabido, en relación con la conservación de los actos en los procedimientos caducados, la LPAC dispone, en su artículo 95.3, segundo párrafo, lo siguiente:

*“En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”.*

De lo anteriormente expuesto debe deducirse que no es posible iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio y utilizar la documentación del procedimiento caducado, sin haber declarado

expresamente el archivo del anterior y la conservación de aquellos trámites que, por ser independientes del anterior procedimiento caducado, pueden incorporarse al nuevo.

En el presente caso se observa que el acto de inicio del nuevo procedimiento, el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de julio de 2020, no contiene ningún pronunciamiento alguno sobre los actos y trámites del procedimiento anterior que son susceptibles de conservación por tratarse de actos independientes del procedimiento caducado y que, en consecuencia, pueden incorporarse al nuevo procedimiento.

Este defecto procedimental es alegado por la sociedad en el trámite de audiencia que, con cita en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2012 (recurso de casación nº 5618/2009) resume la jurisprudencia sobre la conservación de los actos de un procedimiento caducado y concluye que el Acuerdo de 15 de julio de 2020 *“debe decretarse nulo de pleno derecho”*.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance que ha de darse a los actos y trámites de un procedimiento de revisión de oficio caducado en el Dictamen 522/16, de 17 de noviembre que examina la Sentencia de 21 de noviembre de 2012 y concluye que *«no es posible iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio y “utilizar la documentación remitida en su día”, sin acordar el archivo del anterior procedimiento lo que, a tenor de alguna de las alegaciones formuladas por algunos interesados, no se ha producido en el presente caso»*.

En este sentido, la citada sentencia del Tribunal Supremo declara que *“lo que no podía la Administración actuante es limitarse a dar por reproducido lo actuado en aquel expediente caducado y dictar una nueva resolución de nulidad del estudio de detalle contemplado”* y ordenaba la *“retroacción del procedimiento a fin de que por la Administración*

*demandada se sustancie el mismo conforme a Derecho; debiéndose remitir el expediente de revisión de oficio (completo, debidamente sustanciado, y con recta observancia del trámite de audiencia de los interesados)”.*

Además, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2012 (rec. 2512/2010), dictada en un expediente de declaración de jubilación por incapacidad de un funcionario declaró que no podía admitirse que, en virtud del principio de conservación de los actos, el nuevo expediente se fundara en los informes emitidos dentro del expediente caducado *“porque ello nos situaría al margen de la Ley y del mismo sentido de la caducidad como causa de terminación del procedimiento administrativo, prevista en el artículo 87.1 de la LRJ-PAC”.*

Ahora bien, el defecto procedimental alegado, al no haber recaído todavía resolución definitiva del procedimiento de revisión de oficio, es susceptible de subsanación mediante la retroacción del procedimiento a su inicio, para que se incorporen los documentos del procedimiento caducado en la forma indicada.

Además, de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, deberá emitir informe en el presente procedimiento la Secretaría del Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, sin que pueda servir, a estos efectos, el emitido con fecha 13 de julio de 2016, anterior al acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio y relativo a la caducidad del procedimiento anterior.

Asimismo, deberá cumplimentarse otra vez el trámite de audiencia y dictar nueva propuesta de resolución motivada, conforme a lo previsto en el artículo 88 de la LPAC, que exige que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

Procede la retroacción del procedimiento para que se tramite en la forma señalada en la consideración de derecho tercera de este dictamen.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, 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 29 de septiembre de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 415/20

Sr. Alcalde de Arganda del Rey

Pza. de la Constitución, 1 – 28500 Arganda del Rey