

Dictamen n<sup>o</sup>:           **497/09**  
Consulta:               **Alcaldesa de Guadarrama**  
Asunto:                 **Revisión de Oficio**  
Aprobación:           **28.10.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 28 de octubre de 2009, sobre solicitud formulada por la Alcaldesa Presidenta de Guadarrama, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 13.1.f) 2.º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en adelante “*Ley del Consejo*”, sobre revisión de oficio de los acuerdos de aprobación del Estudio de Detalle, de los Estatutos, Bases de Actuación y constitución de la Junta de Compensación de la Unidad de Actuación 4 del Plan Especial de Reforma Interior de “Las Cabezuelas”.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 7 de septiembre de 2009 tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de revisión de oficio instado por la Junta de Gobierno Local de Guadarrama, en su sesión de 23 de febrero de 2009, de los acuerdos de aprobación del Estudio de Detalle, de los Estatutos, Bases de Actuación y constitución de la Junta de Compensación de la Unidad de Actuación 4 del Plan Especial de Reforma Interior (PERI) de “Las Cabezuelas”.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le dio entrada con el número 397/09, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34.1 de Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril, correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá.

**SEGUNDO.-** De la lectura del expediente remitido -en el cual no se incorporan los actos y normas objeto de revisión- se extraen los siguientes hechos:

Mediante Resolución, de 4 de mayo de 1995, del Consejero de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, se aprobó definitivamente el Plan Especial de Reforma Interior de “Las Cabeuelas”. Dicha Resolución fue publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 116, de 17 de mayo de 1995.

En el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, número 165, de 13 de julio de 2005, se publica anuncio a los efectos de dar a conocer la iniciativa urbanística para llevar a cabo el desarrollo urbanístico de la Unidad de Ejecución UA-4 del PERI “Las Cabeuelas”, por el sistema de compensación en la modalidad de ejecución directa por los propietarios.

Con fecha 31 de enero de 2006, el presidente de la Comisión Gestora de la UA-4 del PERI de “Las Cabeuelas”, expone que dicha entidad engloba al 59,79 por ciento de los propietarios del ámbito, solicitando a continuación que se tenga por presentada la iniciativa; asimismo, con el citado escrito, adjunta Proyecto de Urbanización de la UA-4 del PERI de las Cabeuelas, así como Estudio de Detalle de la misma.

Con fecha 9 de noviembre de 2006, el presidente de la Comisión Gestora de la UA-4 del PERI de “Las Cabeuelas” y el representante de la

mercantil A, solicitan que se tenga por presentada la iniciativa, dado que representan al 86,91 % de la Unidad de Actuación reseñada. Igualmente, los interesados presentan Proyecto de Estudio de Detalle firmado por arquitecto y visado por el COAM con fecha 7 de noviembre de 2006.

El Pleno del Ayuntamiento de Guadarrama, en sesión celebrada el 18 de diciembre de 2006, acordó estimar la iniciativa para el desarrollo por el sistema de compensación, dado que los interesados habían aportado los documentos previstos en el artículo 106 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 2 de febrero de 2007 acordó aprobar inicialmente el Proyecto de Reparcelación UA-4 del PERI de “Las Cabezuelas”; y la apertura de trámite de información pública por el plazo de veinte días naturales, para examen del expediente y formulación de alegaciones.

Una vez sometido al trámite de información pública y notificado personalmente a los interesados, el Pleno del Ayuntamiento de Guadarrama, en sesión celebrada el 30 de abril de 2007, acordó aprobar definitivamente: el Proyecto de Reparcelación; el Estudio de Detalle redactado por arquitecto y visado por el COAM el 7 de noviembre de 2006 (aprobado inicialmente por la Junta de Gobierno Local el 19 de enero de 2007); y el Proyecto de Estatutos y Bases de Actuación (aprobado inicialmente por la Junta de Gobierno Local el 26 de enero de 2007), todos ellos documentos de gestión de la Unidad de Actuación 4 del PERI de “Las Cabezuelas”. Según consta en el escrito de la Junta de Compensación de solicitud de revisión, contra dichos acuerdos G.S.W. – propietario no adherido a la Junta de Compensación- interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dando lugar al procedimiento ordinario número 892/2007, que se tramita en la Sección Primera de

dicha Sala. No hay constancia en el expediente de en qué fase se encuentra el proceso judicial, ni obra ninguno de los documentos del mismo.

El 19 de julio de 2007, se otorga escritura de constitución de la Junta de Compensación, tras lo cual, la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 27 de julio de 2007, acordó requerir a los propietarios incluidos en la Unidad de Actuación número 4 del PERI de “Las Cabezuelas” no adheridos a la Junta de Compensación para que en el plazo máximo de un mes desde la notificación individualizada de la aprobación definitiva de sus Estatutos y Bases de Actuación se adhirieran a la Junta de Compensación del citado ámbito; dado que, de no ser así, serían expropiados a favor de la Junta, de conformidad con el artículo 108, apartado 3 b), de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación son G.S.W. y E.L.B.S.

El 20 de noviembre de 2007, la Junta de Compensación presenta Proyecto de Expropiación de los propietarios no adheridos a la misma, mediante el procedimiento de tasación conjunta, Proyecto que fue aprobado por el Ayuntamiento el 15 de febrero de 2008 y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, número 58, de 7 de marzo de 2008, continuando los trámites del expediente expropiatorio.

Por escrito registrado con fecha 24 de julio de 2008, la Junta de Compensación solicita, por un lado, la revisión de los acuerdos de aprobación del Estudio de Detalle, de los Estatutos y Bases de Actuación y de constitución de la Junta de Compensación; y por otro, el desistimiento de la tramitación del Proyecto de Expropiación de los propietarios no adheridos a la Junta. El motivo aducido para la revisión es la nulidad

derivada de la falta de publicación íntegra del Plan Especial de Reforma Interior (documento 1).

Con posterioridad a esta solicitud se procedió a la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del referido PERI (BOCM número 180, de 30 de julio de 2008).

La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 22 de agosto de 2008, acordó conceder a la Junta de Compensación, a la mercantil A, y a G.S.W. -propietario no adherido a la Junta de Compensación- un plazo de quince días para examen del expediente y formulación de alegaciones, así como presentación de los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes respecto de la solicitud presentada por la Junta reseñada (documento 2).

El trámite fue cumplimentado por G.S.W., quien el 22 de septiembre de 2008 presentó escrito de alegaciones oponiéndose a la revisión instada por la Junta de Compensación, alegando, en cuanto al fondo, que los acuerdos que ahora se pretenden revisar se encontraban *sub iudice* y que la propia Junta ha venido sosteniendo en sede judicial la validez de dichos acuerdos, por lo que invoca la doctrina de los actos propios (documento 3).

El 30 de enero de 2009 se emitió por el Técnico Jurídico de Urbanismo del Ayuntamiento de Guadarrama, informe-propuesta de resolución, en el que se argumenta que la deficiente publicación del PERI determina la nulidad de pleno derecho de los acuerdos de aprobación del Estudio de Detalle, de los Estatutos y Bases de Actuación y de la constitución de la Junta de Compensación (documento 4).

El 23 de febrero de 2009, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Guadarrama acordó en relación al asunto que nos ocupa, *“iniciar la revisión de los acuerdos de aprobación del Estudio de Detalle, de los Estatutos y Bases y Constitución de la Junta de Compensación de la*

*Unidad de Actuación UA nº 4 del PERI de Las Cabezas, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre” (documento 5).*

El 27 de julio de 2009 se emite Informe del Arquitecto-Director de la Oficina de Urbanismo, en el que tras un relato de hechos, se limita a señalar que a la fecha de realización del Informe no se ha realizado en el ámbito ninguna actuación (documento 6).

En este estado del procedimiento se remite el expediente al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, con solicitud de emisión del preceptivo dictamen, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC), y en el artículo 13.1 .f).2º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

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.f) 2º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y a solicitud de la Alcaldesa de Guadarrama, cursada a través del Consejo 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 Guadarrama está legitimado para recabar dictamen de este Consejo Consultivo, en virtud de lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley del Consejo, 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. *Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes*”.

Por remisión, el artículo 102.1 de la LRJ-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*”. Igualmente, el párrafo segundo del mismo artículo 102 dispone que “*asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2*”.

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 este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102.1 y 2 de la LRJ-PAC hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, al Consejo

Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley 6/2007, de 21 de diciembre.

**SEGUNDA.-** Antes de entrar en el fondo del asunto conviene analizar algunas cuestiones procedimentales. Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, mediante escrito del Presidente de la Junta de Compensación, en representación de ésta, registrado el 24 de julio de 2008, solicita al Ayuntamiento de Guadarrama la revisión del acto municipal de aprobación del Estudio de Detalle de la Unidad de Actuación número 4 del PERI “Las Cabezuelas”; los acuerdos de aprobación de los Estatutos, Bases de Actuación y constitución de la Junta de Compensación. Ciñéndonos al acuerdo municipal de inicio del expediente remisorio, estamos ante la revisión de oficio de distinto tipo de decisiones administrativas.

Por un lado, se impugna el acuerdo del Pleno, de 30 de abril de 2007, de aprobación definitiva de los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación, que al haber sido dictado por un órgano cuyas decisiones ponen fin a la vía administrativa *-ex* artículo 52.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LBRL)-, es susceptible de ser atacado por la vía excepcional de la revisión de oficio, como ya tuvo ocasión de señalar este Consejo en su Dictamen 388/09, de 8 de julio de 2009, consideración que es igualmente aplicable al acuerdo de constitución de la Junta de Compensación.

Por otro lado, se pretende la revisión de oficio del Estudio de Detalle, que posee naturaleza reglamentaria, como ha declarado en numerosas ocasiones la jurisprudencia. Así en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1999 (recurso 193/1993) se establece que *“todo Estudio de Detalle participa, en gradación jerárquica inferior, de la naturaleza normativa de los propios instrumentos de Planeamiento Urbanístico...”*. Igualmente, la Sentencia de 20 de marzo de 2003 (recurso 1386/2000) se

pronuncia en los siguientes términos: *“La sentencia recurrida, partiendo de la base de la naturaleza del Estudio de Detalle como disposición de carácter general y valor reglamentario, sostiene que no puede quedar sujeta al procedimiento revisor establecido en el artículo 102 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común núm. 30/92 de 26 de noviembre, que únicamente se refieren a los actos o resoluciones administrativas pero no a las disposiciones normativas de carácter general, como la aquí contemplada”*.

De estas Sentencias interesa hacer notar la naturaleza reglamentaria de los Estudios de Detalle, no así la consideración efectuada en la segunda de las Sentencias mencionadas sobre la posibilidad de ser revisados de oficio, por cuanto que se refiere al artículo 102 de la LRJ-PAC, en su redacción anterior a la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Así pues, sentado el carácter reglamentario del Estudio de Detalle, el vehículo procedimental para instar su revisión es el contemplado en el apartado 2 del artículo 102 de la LRJ-PAC, introducido tras la mencionada reforma de 1999, procedimiento que, a diferencia del previsto en el apartado 1 para la revisión de los actos administrativos incursos en causa de nulidad radical o de pleno derecho, sólo podrá iniciarse de oficio y nunca a instancia de parte, como ya sostuvo este Consejo Consultivo en su Dictamen 130/08, de 26 de noviembre de 2008. Es decir, en relación a los actos administrativos la Administración puede revisarlos si incurren en causa de nulidad radical o de pleno derecho *“por iniciativa propia o a solicitud de interesado”* (artículo 102.1), en tanto que si se trata de disposiciones administrativas la revisión únicamente puede realizarse de oficio (apartado 2 del artículo 102).

La interpretación sistemática que acaba de realizarse tiene como consecuencia, en el caso que nos ocupa, que ni la Junta de Compensación

-ni ningún otro interesado- se encuentra legitimado para solicitar la revisión del Estudio de Detalle, por lo que respecto del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de inicio del expediente de revisión, en lo que se refiere al Estudio de Detalle, la única interpretación posible es entender que el Ayuntamiento de Guadarrama está procediendo de oficio, esto es, que el inicio del expediente de revisión ha sido por iniciativa propia y no a solicitud de la Junta de Compensación. Es por ello que hubiera sido más ortodoxo desde el punto de vista estrictamente jurídico -por ser diferente el objeto de la revisión (actos y disposiciones), el cauce procedimental por el que se articula (artículo 102.1 ó 102.2 de la LRJ-PAC) y la concreta causa de nulidad en que puede incurrir (las del artículo 62.1 ó las del 62.2 de la LRJ-PAC)-, la tramitación de dos expedientes distintos, uno, en su caso, por iniciativa del propio Ayuntamiento y con objeto de la revisión del Estudio de Detalle y otro, a solicitud de la Junta de Compensación, que tuviera por objeto los actos administrativos cuya revisión propone la meritada Junta.

Si se considera que en lo referente al Estudio de Detalle, el procedimiento se ha iniciado de oficio -única opción posible, como acabamos de ver, si tiene por objeto disposiciones de carácter general- *“el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo”* (artículo 102.5 de la LRJ-PAC).

En el caso sometido a dictamen, el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Guadarrama por el que se inicia el expediente de revisión de oficio del Estudio de Detalle, de los Estatutos, Bases de Actuación y constitución de la Junta de Compensación de la Unidad de Actuación número 4 del PERI de “Las Cabezas”, se adoptó el 23 de febrero de 2009; luego debió haber concluido, en lo que al Estudio de Detalle respecta, antes del 23 de mayo del mismo año.

De acuerdo con la dicción del artículo 42.5 de la LRJ-PAC, *“el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: [...] c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órganos de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”*.

Como se infiere del precepto transcrito, la suspensión del plazo no se produce de modo automático, sino que se precisa que la Administración actuante adopte expresamente un acuerdo de suspensión -que debe comunicarse a los interesados-, quedando a su criterio discrecional el adoptar o no un acuerdo al respecto. En este caso, no ha habido ningún acto expreso de suspensión del procedimiento por solicitud a este Consejo Consultivo del preceptivo dictamen.

No obstante, es de señalar que al haberse recabado el dictamen de este Órgano Consultivo fuera del plazo de los tres meses que señala el artículo 102.5, el procedimiento estaba ya incurrido en caducidad en lo que se refiere a la revisión del Estudio de Detalle, debiendo analizarse más adelante si concurre o no causa de nulidad para iniciar un nuevo expediente de revisión, puesto que la nulidad de pleno derecho puede invocarse en cualquier tiempo, con los límites, no obstante, que establece el artículo 106 de la LRJ-PAC. Así pues, si así lo decide el Ayuntamiento podrá instruirse, a iniciativa propia, un nuevo expediente de revisión del Estudio de Detalle.

En relación a los actos administrativos, respecto de los cuales, como hemos visto, cabe que los interesados soliciten su revisión, el inciso final del artículo 102.5 de la LRJ-PAC establece que *“si el procedimiento se*

*hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo*”, circunstancia que concurre en el caso que nos ocupa, por cuanto que la solicitud de revisión formulada por la Junta de Compensación data de 24 de julio de 2008. Ahora bien, resulta sobradamente conocido que el silencio administrativo es una ficción jurídica prevista en la ley como garantía para los administrados en cuanto que una vez producido el silencio administrativo de sentido negativo para la pretensión de los solicitantes les queda expedita la vía de recurso, ya sea administrativo o judicial. Sin embargo, el juego del silencio administrativo no permite entender que la Administración quede relevada de la obligación de resolver que le impone el artículo 43 de la Ley 30/1992. En definitiva, la existencia de silencio administrativo no exime a la Administración de dictar un acto expreso sobre la petición formulada por los administrados.

**TERCERA.-** Asimismo en el ámbito procedimental y por lo que se refiere al concreto procedimiento seguido se precisa realizar alguna observación. Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la LRJ-PAC, 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 trámite de audiencia es uno más de los que integran el procedimiento administrativo y en el expediente que se remite a este Consejo debe constar que se ha practicado, o la concurrencia de las circunstancias que permiten prescindir de él.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa no consta que el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local por el que se da inicio al expediente de revisión haya sido notificado a ningún interesado: ni a la Junta de Compensación,

entidad claramente afectada en el caso de acordarse la nulidad de los Estatutos, Bases de Actuación y constitución de la Junta; ni a los dos propietarios (G.S.W. y E.L.B.S.), que según se deriva de los documentos obrantes en el expediente no se han adherido a la Junta de Compensación y han sido objeto de un expediente expropiatorio.

En relación a los dos primeros -la Junta de Compensación y G.S.W.- puede entenderse salvada la omisión de audiencia por cuanto que, en lo que se refiere a la Junta de Compensación, ésta es la instante de la revisión y, por otra parte, a G.S.W. se le notificó la solicitud de la Junta instando la revisión de oficio, para que formulase las alegaciones que estimase oportuno, lo que cumplimentó mediante escrito presentado el 22 de septiembre de 2008. En aplicación del artículo 84.4 de la LRJ-PAC, conforme al cual *“se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”*, puede obviarse en este caso la concesión de un nuevo trámite de audiencia.

Empero, no cabe sostener lo mismo en relación al otro propietario no adherido a la Junta de Compensación (E.L.B.S.), que no ha tenido la oportunidad de efectuar alegaciones ni en relación con el escrito de la Junta de Compensación de solicitud de revisión de oficio ni con posterioridad al inicio del expediente de revisión, motivo por el cual se han conculcado sus derechos de defensa al no haber podido alegar lo que a su derecho convenga.

**CUARTA.-** Llegados a este punto y una vez excluida la legitimación de la Junta de Compensación para solicitar la revisión del Estudio de Detalle, procede analizar si, en relación a los actos administrativos cuya declaración de nulidad se solicita, puede la Junta de Compensación instar su revisión sin que se entienda vulnerada la doctrina de los actos propios.

Constituye un principio general del Derecho que nadie puede ir contra sus propios actos, con arreglo al cual el que adopta voluntariamente un acto queda vinculado por el mismo, principio del que se ha hecho eco el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, en la que se ha ido delimitando el alcance y los requisitos para su aplicación. Así en la Sentencia de 3 de septiembre de 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) (RJ 1992/6951) establece que *“conocida doctrina de este Tribunal tiene declarado que la esencial vinculante del acto propio en cuanto significativo de la expresión del consentimiento (sic), es que se realice con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho, con exigencia de que origine un nexo causal eficiente entre el acto realizado y su incompatibilidad con la conducta posterior y fundamento en un comportamiento voluntario, concluyente e indubitado, de tal forma que defina de modo inalterable la situación de quien lo realiza”*. En análogo sentido la Sentencia de 2 de octubre de 2000, de la misma Sala (RJ 2000/8601) señala que la doctrina de los actos propios *“es predicable respecto de aquellos actos que se realizan con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho, definiendo una situación jurídica y con eficacia en sí mismos para producir, igualmente, un efecto jurídico”*.

Por su parte, la Sentencia de 4 de julio de 2007 (RJ 2007/4836) exige para la aplicación de la doctrina el requisito de voluntariedad cuando afirma *“no concurre en este caso el requisito de voluntariedad, libremente expresada, para que se esté ante un supuesto de vinculación con los actos propios, como esta Sala ha exigido, entre otras en su Sentencia de 28 de septiembre de 2001 (recurso de casación 5583/96 [ RJ 2001, 7620 ]), pues la entidad recurrente se acomodó al criterio manifestado por el Ayuntamiento en su Circular con el fin de conseguir la aprobación del indicado Proyecto de Reparcelación, que era lo que pretendía, si bien dejó claro que no compartía la tesis reflejada en dicha Circular acerca de la adjudicación de aprovechamiento por los inmuebles municipales, por lo*

*que se reservaba las oportunas acciones legales para discutir en sede jurisdiccional tal extremo, que, en definitiva, es el objeto del pleito sustanciado en la instancia, que el Tribunal a quo no ha entrado a dirimir por entender que la demandante estaba vinculada por su propio acto de presentar en las oficinas municipales el Proyecto de Reparcelación para su aprobación, sin dar relevancia alguna a la reserva clara e indubitada manifestada por la interesada, que impide aplicar la doctrina jurisprudencial de los actos propios, en contra de la doctrina jurisprudencial recogida en la aludida Sentencia de esta Sala y en otras, como las de fechas 23 de octubre de 1991 (recurso núm. 1417/90 [RJ 1991, 8379]), 21 de julio de 1992 (recurso 8422/90 [RJ 1992, 5957]), 29 de enero de 1998 (recurso de casación 2512/95 [RJ 1998, 1694]) y 7 de febrero de 2002 (recurso de casación 8944/97 [RJ 2002, 5059])”.*

No cabe desconocer que los actos administrativos controvertidos cuyo expediente de revisión ha iniciado el Ayuntamiento de Guadarrama (Estatutos y Bases de Actuación de la Junta y la constitución de la propia Junta) no fueron promovidos por la Junta de Compensación como tal, pues constituyen un *prius* lógico para la existencia de la propia Junta, la cual, de acuerdo con lo previsto en el artículo 108.2.a) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), adquiere personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar desde su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras que al efecto existe en la Consejería competente en materia de urbanismo.

Ahora bien, en modo alguno la Junta de Compensación es ajena a dichos actos. Para la correcta comprensión de esta afirmación es preciso mencionar, siquiera sucintamente, que la ejecución del planeamiento urbanístico por el sistema de compensación, que es el seguido en la Unidad de Actuación 4 del PERI de “Las Cabezuelas” supone, de conformidad

con lo dispuesto en los artículos 104 a 108 de la LSCM, el ejercicio de la iniciativa urbanística por parte de los propietarios de los terrenos incluidos en la Unidad de Actuación que representen al menos el cincuenta por ciento de la superficie del ámbito de actuación, los cuales, constituidos en el asunto que nos ocupa el 9 de diciembre de 2005 en Comisión Gestora, han de presentar ante la Administración municipal, entre otros documentos, la propuesta de Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación (artículo 106.1.d) de la LSCM), Junta de Compensación que habrá de constituirse, con posterioridad a la aceptación de la iniciativa por parte del Ayuntamiento, de forma preceptiva cuando los propietarios cuya iniciativa ha dado lugar a la aplicación del sistema no representen la totalidad de la superficie de suelo comprendido en la unidad de ejecución (artículo 108.2.a)), como sucede en este caso.

Así pues, la Comisión Gestora integrada por los propietarios que ejercieron la iniciativa urbanística es la que presentó las propuestas de Estatutos y Bases de Actuación de la Junta a constituir, que fueron aprobados por el Pleno del Ayuntamiento de Guadarrama en su sesión de 30 de abril de 2007 y la que, asimismo, como no podía ser de otra manera promovió la preceptiva constitución de la Junta, hasta el punto de que la Junta de Compensación trae causa de la Comisión Gestora promotora de la iniciativa urbanística.

En este sentido puede hablarse de una cierta continuidad de la Comisión Gestora -promotora de los actos cuya revisión se pretende- en la Junta de Compensación, hasta el punto de que, a tenor de lo establecido en el artículo 11 de los Estatutos de la Junta -de los que tiene conocimiento este Consejo por la consulta al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 152, de 28 de junio de 2007, pues ni siquiera obran en el expediente remitido a este Órgano Consultivo, a pesar de ser objeto de la

revisión que se dictamina- los integrantes de la Comisión Gestora son miembros fundadores de la Junta de Compensación.

Pero lo que resulta más decisivo para la aplicación de la doctrina de la vinculación a los actos propios es el hecho de que los actos discutidos afectan a la propia existencia de la Junta -no en vano se pretende revisar el acto de su constitución- y a las normas a las que ha de ajustar su actuación y funcionamiento -Estatuto y Bases de Actuación de la Junta-, por lo que no deja de ser llamativo el aquietamiento de la Junta, que hasta julio de 2008 no pretende la revisión de los actos aprobatorios de las reglas de su funcionamiento, cuando lleva rigiéndose por ellas y aceptando su propia existencia como Junta desde julio de 2007 en que se constituyó. No sólo no ha discutido hasta ahora la validez de los actos sujetos a revisión, sino que ha admitido implícitamente, con su actuación, la validez de los mismos en tanto en cuanto, según se indica en diversos documentos obrantes en el expediente, entre otros en el escrito de solicitud de la Junta de Compensación del que trae causa el expediente dictaminado, la Junta, en noviembre de 2007, presentó proyecto de expropiación de los propietarios no adheridos a ella (del que ahora pretende asimismo desistir), lo que se cohonesta mal con la pretensión actual de afirmar la invalidez de su existencia y de las reglas por las que se rige.

De lo hasta aquí argumentado se deduce que la Junta, con su actuación previa, ha dado por válidos unos actos que ahora pretende impugnar y ha consentido los actos controvertidos pese a no estar íntegramente publicado el Plan Especial de Reforma Interior, por lo que no cabe admitir la legitimación de la Junta para solicitar la revisión de oficio de los actos tantas veces mencionados.

**QUINTA.-** No está de más recordar que la revisión de oficio es un instrumento que debe ser empleado de manera excepcional y al que sólo cabe acudir en los supuestos de vulneración grave y palmaria del

ordenamiento jurídico por cuanto que a través de este cauce la Administración puede dejar sin efecto sus propios actos. Por esta razón, no cualquier infracción del ordenamiento jurídico justifica la revisión de oficio, sino exclusivamente cuando de forma evidente y manifiesta incurran en un supuesto de nulidad radical o de pleno derecho de las previstas taxativamente en el artículo 62.1 y 2 de la LRJ-PAC. Pero incluso en estos supuestos la Ley sujeta a límites la facultad de revisión.

En efecto, el artículo 106 de la Ley 30/1992, dispone *ad litteram* “*las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes*”.

El transcrito precepto, que cierra el Capítulo I del Título dedicado a la revisión de los actos en vía administrativa, es aplicable a todos los procedimientos de revisión que se regulan en el citado Capítulo y, por ende, a la revisión de oficio de actos nulos regulada en el artículo 102.

El artículo 106 de la LRJ-PAC, heredero del artículo 122 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, ha incorporado como límite a la revisión el principio general de buena fe que debe presidir las relaciones jurídicas y el ejercicio de los derechos, pues en palabras del Tribunal Constitucional en su Sentencia 198/1988, de 24 de octubre, “*la regla de la buena fe impone el deber de coherencia en el comportamiento, la cual limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos (STC 73/1988, de 21 de abril)*”.

La buena fe ligada al transcurso del tiempo son circunstancias que actúan como limitativas de la revisión de oficio, y como tales las ha aplicado la jurisprudencia. En este sentido cabe invocar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 62/2003, de 24 de enero

-RJ 65911- (confirmada por la STS de 22 de mayo de 2006 -RJ 6245-) en la que se sostiene que *“si existe esa prescripción del dominio sobre los terrenos a favor del Organismo de Cuenca, en el peor de los casos, en modo alguno procedía ya la revisión de oficio pues esa potestad -que pueden solicitar los interesados- quedaba cerrada de forma absoluta como establece el artículo 106 de la vigente Ley Procedimental antes citada, al igual que el artículo 112 de la anterior Ley de Procedimiento Administrativo, bajo cuya vigencia se habría consumado la prescripción, al establecerse que se excluía la posibilidad de la revisión de oficio "cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes". Y si ello es así resulta que la prescripción del dominio de los terrenos que reclaman los actores cerraba la posibilidad de esa revisión, así como el mismo ejercicio contrario a la buena fe porque los entonces propietarios en su día afectados directamente por la expropiación y causantes de los ahora reclamantes, que fueron desposeídos de los terrenos en el seno de un procedimiento expropiatorio y cobraron los justiprecios correspondientes, no impugnaron directamente los actos dictados y si se hicieron, como una de las coherederas de la misma causante de la recurrente respecto de las mismas fincas -que como ejercicio por una comunera no puede perjudicarle, ciertamente-, fueron desestimadas -se reconoce expresamente en la demanda-, por lo que pretender ahora una actuación de esta naturaleza como es la restitución de unos terrenos que de lo que resulta en las actuaciones quedan adscritos a la zona de protección del Pantano, ha de entenderse contraria a la buena fe en el ejercicio de los derechos, como establece el artículo 106 antes mencionado. Por todo ello procede desestimar la demanda y confirmar la resolución impugnada”*.

En análogo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 559/2002, de 16 de mayo -RJ 2003/4433- a propósito de la

pretendida nulidad de un proyecto de parcelación relativo a un Plan Especial de Reforma Interior afirma lo siguiente: *“La recurrente en la demanda no alega expresamente una causa de nulidad de las previstas en el art. 62.1, que numera los supuestos que a la Administración permitiría la revisión de oficio; supuesto que es impensable en este caso, de un acto, la resolución cuya revisión se pide, dictado después de su laborioso trámite y en el que participó la recurrente, y se dictó con su aquiescencia, sin apreciar motivo de nulidad alguno, ni interponer recurso ordinario, pretendiendo la revisión al cabo casi de tres años de dictado; y por tanto si no era procedente la revisión de oficio, tampoco cabe que proceda a petición de los interesados en el acto, con cuya conformidad se dictó. Si bien la declaración de nulidad, y por tanto el inicio del procedimiento dirigido a tal fin, puede realizarse en cualquier momento, ello no significa que el tiempo transcurrido no tenga ninguna relevancia, ya que este es un límite que puede oponerse en ciertas circunstancias a la facultad de revisión, incluso tratándose de actos nulos de pleno derecho, como se deduce del art. 106 citado, que establece una cláusula genérica, como ha entendido un sector de la doctrina, aunque es claro que donde comienzan los límites a la eficacia de la acción, es algo que sólo ha de decidirse ante cada caso concreto y de manera subjetiva. Y parece claro en el presente caso, que si la cooperativa recurrente en el trámite de la elaboración del proyecto de reparcelación cuya revisión pretende después de su aprobación definitiva, y aceptó la fijación del precio de la cesión del 15% de los terrenos en 60.000 ptas/m<sup>2</sup>, fijado a partir del método residual, no puede ahora pretender que se revise la aprobación definitiva de dicho proyecto, alegando que se vio forzada a ello porque de lo contrario tendría que haber variado la promoción de las viviendas a construir, cuando en realidad era una cuestión de conveniencia económica”, calificando la actuación de la recurrente como contraria a la buena fe.*

La doctrina que se extrae de estas Sentencias, si bien no puede aplicarse con automatismo y con carácter general, sí puede tomarse en consideración en el caso que nos ocupa. Es cierto que los actos objeto de controversia se adoptaron por el Ayuntamiento de Guadarrama en el año 2007, pero también lo es que la iniciativa urbanística que desembocó en la Junta de Compensación, y de la que traen causa los actos controvertidos, se remonta al año 2005 y la publicación del acuerdo de aprobación del PERI data de 1995, sin que desde entonces se haya reclamado la completa publicación del mismo. La circunstancia de la defectuosa publicación del PERI, que se pasó por alto cuando comenzó a ejecutarse el planeamiento urbanístico, pretende invocarse en un momento en el que el interés de la Junta de Compensación en la ejecución del planeamiento pudiera haber decaído, pretendiendo así dejar sin efecto dicha ejecución urbanística, lo que se cohonestaba mal con las exigencias de respeto a la buena fe, a la equidad, e incluso, al derecho de determinados sujetos jurídicos, máxime cuando está en curso un procedimiento expropiatorio que sin duda se vería afectado por la declaración de nulidad que ahora se pretende. Razones por las cuales se consideran aplicables los límites que a la revisión de oficio contempla el artículo 106 de la Ley 30/1992.

En mérito a lo expuesto, este Consejo Consultivo formula las siguientes

## CONCLUSIONES

Primera.- El expediente de revisión en lo que se refiere al Estudio de Detalle, si se entiende que se ha iniciado de oficio por el Ayuntamiento -pues no cabe otra opción- se encuentra caducado.

Segunda.- Se aprecia omisión del trámite de audiencia en relación a uno de los interesados.

Tercera.- La Junta de Compensación carece de legitimación para impugnar los actos de aprobación de los Estatutos y Bases de Actuación, y de su constitución, por aplicación de la doctrina de los actos propios.

Cuarta.- No procedería la revisión de oficio por aplicación del artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El presente dictamen es vinculante.

Madrid, 28 de octubre de 2009

