

Dictamen nº: **2/18**  
Consulta: **Alcalde de Casarrubuelos**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **11.01.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 11 de enero de 2018, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Casarrubuelos, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del Convenio Urbanístico del Sector SUS-R4 del Plan General de Ordenación Urbana de Casarrubuelos.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 16 de noviembre de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo del alcalde presidente del Ayuntamiento de Casarrubuelos cursada a través del director general de Administración Local mediante firma delegada del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, en relación al expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 482/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de

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

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 11 de enero de 2018.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1. El Plan General de Ordenación Urbana de Casarruebelos (en adelante, PGOU) fue aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid mediante acuerdo de 18 de enero de 2007 publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del día 7 de febrero de 2007.

2. El 8 de noviembre de 2007 el Ayuntamiento de Casarruebelos y los propietarios de suelo incluidos en el ámbito del Sector SUS-R4 del PGOU firman un convenio urbanístico de ejecución de dicho sector. El convenio, se somete a información pública a efectos de dar cumplimiento al artículo 247 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid con inserción de anuncio en el BOCM del día 21 de noviembre de 2007 y en un periódico deportivo el día 23 de noviembre de 2007.

El 16 de enero de 2008 *“Sin que se hubiera presentado alegación alguna”* el Pleno del Ayuntamiento de Casarrubuelos por mayoría absoluta ratifica definitivamente el Convenio Urbanístico.

Obra en el expediente certificado del secretario municipal de 11 de enero de 2008 en el que se contiene relación de propietarios adheridos

al convenio en un porcentaje que alcanza el 76,41% y un porcentaje de suelo, del 85,46%.

3. Se incorpora como documento nº 2 del expediente una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de mayo de 2012, estimatoria del recurso de apelación 91/2012 interpuesto por el Ayuntamiento de Casarrubuelos contra la sentencia de 26 de marzo de 2010 dictada por el Juzgado de lo Contenciosos Administrativo nº 5 de Madrid en el procedimiento ordinario nº 66/2008 seguido a instancia de otro interesado contra el acuerdo del Pleno de 16 de enero de 2008 que ratificó definitivamente el Convenio Urbanístico suscrito el 8 de noviembre de 2007.

La sentencia en su fundamento de derecho cuarto expresa:

*“Tal y como consta en el expediente administrativo, el Convenio al que se refieren los presentes autos ha seguido cada uno de los preceptos legales para cumplir con el trámite establecido en la ley, de lo que se deriva la legalidad del procedimiento seguido para la firma del mismo.*

(...)

*Debe destacarse que ninguna de las prescripciones del convenio contradice norma alguna reguladora del sistema de cooperación, no creando un nuevo marco normativo sustitutorio del legal para lo que se requeriría unanimidad, si no que se complementa para una mejor gestión del ámbito. No crea ni limita ni genera derechos ni obligaciones distintas a las marcadas por ley, si no que sencillamente complementa la gestión de estas y posibilita un marco para adquirir mayor eficacia”.*

4. La entidad PCAE S.L. en escrito de 2 de diciembre de 2013, presentado en el Registro de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas el 4 de diciembre de 2013 solicita al Ayuntamiento de Casarruebuelos se declare la nulidad de pleno derecho del Convenio Urbanístico de Ejecución del Sector SUS R4 suscrito el 8 de noviembre de 2007 y la devolución de 116.831,10 euros abonados *“en virtud de los contratos privados que tiene suscritos con diversos propietarios de suelo incluido en el Sector SUS R-4 del Plan General de Ordenación Urbana de esa localidad”* que adjunta.

Entiende, que el convenio es nulo puesto que el Plan General no establece las determinaciones estructurales de desarrollo ni se concretan las determinaciones pormenorizadas de desarrollo, la unidad o unidades de ejecución dentro del ámbito de actuación del SUS R4 no están delimitadas y *“no consta que para su celebración, perfeccionamiento y publicidad se haya dado cumplimiento a los artículos 247 y 248 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid”*.

5. Contra la desestimación presunta de su solicitud de revisión de oficio, la entidad PCAE S.L. interpone recurso contencioso administrativo que fue estimado parcialmente por sentencia de 19 de diciembre de 2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid.

Su fundamento de derecho octavo, expresa:

*“OCTAVO.- En el caso de autos en el escrito de 4.12.13 la recurrente solicitaba (ver folios 15 a 18 de las actuaciones) que se declarara la nulidad de pleno derecho del Convenio Urbanístico por adolecer de motivos de nulidad de pleno derecho conforme al art. 243.3 Ley 9/01, de 14 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid.*

*La Administración podía hacer uso de lo previsto en el art. 102.3 Ley 30/92 y si entendía que no se basaba en causa de nulidad del art.*

*62 o carecía manifiestamente de fundamento acordar motivadamente la inadmisión a trámite de la solicitud. Pero no lo hizo y, sin embargo, desestimó la solicitud “por no concurrir en él, los requisitos exigidos por la normativa en vigor para llevar a cabo su nulidad”. Lo que implica una desestimación en cuanto al fondo a lo que se llegó sin seguirse el procedimiento establecido en el art. 102 Ley 30/92, sin solicitarse el previo dictamen del órgano consultivo.*

*Todo lo cual nos lleva a concluir la disconformidad a Derecho de las resoluciones impugnadas y a ordenar a la Administración recurrida de dar a la solicitud de la recurrente la tramitación prevista para la revisión de los actos nulos de pleno derecho.*

*Sin que pueda entrarse a conocer del fondo litigioso conforme a la jurisprudencia señalada en el Fundamento Séptimo de esta resolución, todo lo cual determina la estimación parcial del recurso contencioso administrativo”.*

6. Se ha incorporado como documento nº 3 del expediente, el “*primer expediente de revisión del Convenio Urbanístico del Sector SUS-R4, inadmitido por el Ayuntamiento*” del que forman parte las siguientes actuaciones:

Providencia del alcalde de 10 de marzo de 2017 de inicio de expediente de revisión de oficio en la que se solicita a la Secretaría-Intervención del Ayuntamiento la emisión de informe sobre su procedencia, tras la Sentencia 315/2015 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid dictada en el Procedimiento Ordinario 81/2014 en el recurso contencioso administrativo interpuesto por PCAE S.L. contra la desestimación presunta de la solicitud de revisión de oficio instada el 4 de diciembre de 2013.

Informe del Interventor con el visto bueno del alcalde de 13 de marzo de 2017 en el que se formula propuesta de resolución de inadmisión de la revisión de oficio solicitada por considerar que *“carece de fundamento, ya que la validez del Convenio ha sido ratificada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sección 2ª, Sentencia de 4 de mayo de 2012 y porque no acredita causa concreta que fundamente la nulidad del Convenio, conforme al artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”*.

A propuesta del alcalde y previo dictamen de la Comisión Permanente, el Pleno municipal en sesión ordinaria celebrada el 16 de marzo de 2017 acuerda por unanimidad inadmitir la solicitud de revisión de oficio del convenio urbanístico de 8 de noviembre de 2017 instada el 4 de diciembre de 2013 por la entidad PCAE S.L.

7. El Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid mediante Auto de 7 de julio de 2017 acuerda la ejecución forzosa de la sentencia de 19 de diciembre de 2016 dictada en el Procedimiento Ordinario 81/2014 seguido a instancia de la entidad PCAE S.L. contra la desestimación presunta de su solicitud de 4 de diciembre de 2013 y declara la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de 16 de marzo de 2017 del Pleno del Ayuntamiento de Casarrubuelos.

8. Tras dicho auto y previo informe jurídico del secretario interventor de 20 de julio de 2017, el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el 28 de julio de 2017 acuerda por unanimidad:

*“PRIMERO.- Iniciar el expediente de revisión del Convenio Urbanístico del Sector SUS-R4, de fecha 8 de noviembre de 2007, planteado por PROMOCIONES Y CONSTRUCCIONES APARICIO ESTEBAN, SL, en su solicitud de 9 de diciembre de 2013 (registro de entrada nº 6688), por las causas ahí descritas.*

*SEGUNDO.- Notificar el inicio del procedimiento a los interesados para que en el plazo de 15 días presenten las legaciones y sugerencias que consideren necesarias.*

*TERCERO.- Dar traslado del expediente, una vez finalizado el trámite de audiencia a los interesados, a los Servicios Municipales para que informen las alegaciones presentadas.*

*CUARTO.- Con los informes anteriores, trasládese a la Comisión Informativa Permanente para su estudio y propuesta de aprobación, que se elevará al Pleno en la próxima sesión que se celebre.*

*QUINTO.- Solicitar, realizados todos los trámites anteriores y adjuntando la propuesta de resolución, el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.*

*SEXTO.- Suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.*

*SÉPTIMO.- Remitir el expediente a la Secretaría una vez recibido el Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para la emisión del informe-propuesta.*

*OCTAVO.- Con los informes anteriores, trasládese a la Comisión Informativa Permanente para su estudio y propuesta de aprobación, que se elevará al Pleno en la próxima sesión que se celebre”.*

El 28 de agosto de 2017 la sociedad PCAE S.L. presenta escrito de alegaciones. Considera que está legitimada para instar la nulidad del convenio urbanístico al ser sujeto pasivo de las derramas previstas en el mismo y como propietaria de terrenos incluidos en el Sector SUS R4 en virtud de los contratos privados de permuta que adjunta. También considera que el convenio urbanístico es nulo de pleno derecho por

entender que el reparto de gastos de urbanización se ha previsto sin contar con ordenación pormenorizada previa, sin tener previamente definida la modalidad de gestión y sin haberse aprobado la reparcelación con anterioridad. Además de haberse prescindido del procedimiento también considera que concurre la causa de nulidad del artículo 62.1.g) LRJAP por vulneración del artículo 245 de la Ley del Suelo al imponerse unas prestaciones más gravosas que las legalmente procedentes. Niega que el PGOU de Casarrubuelos establezca el sistema de actuación de cooperación para el Sector SUS R4 ni que ejercite una acción de devolución de ingresos indebidos y finalmente entiende que el convenio urbanístico es nulo de pleno derecho en su totalidad y, como consecuencia de ello, también las derramas aprobadas.

El 2 de noviembre de 2017 el secretario municipal con el visto bueno del alcalde certifica las alegaciones y observaciones presentadas en el trámite de audiencia conferido a los interesados.

El 3 de noviembre de 2017 el alcalde formula propuesta de resolución. en los siguientes términos:

*“PRIMERO.- Visto el escrito de fecha 9/12/2013 de PCAE S.L que plantea la revisión del Convenio Urbanístico del Sector SUS-R4 por las causas de nulidad ahí planteadas, el Ayuntamiento de Casarrubuelos mantiene la validez del referido Convenio, y se da traslado del expediente a la Comisión Jurídica Asesora, para que emita dictamen favorable o no a la referida solicitud, al amparo del artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*SEGUNDO.- Suspender el plazo para resolver este expediente, hasta que tenga entrada en el Ayuntamiento el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), suspensión que en ningún caso superará los tres meses.*

*TERCERO.- Notificar el contenido del presente Decreto a la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, para que lo eleve, junto con el resto del expediente remitido, a la Comisión Jurídica Asesora”.*

**TERCERO.-** El Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio formula solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora que tiene entrada en el registro de este órgano consultivo, el 16 de noviembre de 2017.

Al advertirse que el expediente estaba incompleto se solicitó al amparo del artículo 19.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA), que se remitiese determinada documentación, la cual tuvo entrada en esta Comisión el 18 de diciembre de 2017, reanudándose el plazo para emitir dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 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, que establece: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades*

*locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes*". A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Casarrubuelos está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, tal y como preceptúa el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

**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, de Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), que dispone que las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

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, (en adelante, Real Decreto 2568/1986), 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.

Por remisión, resulta de aplicación el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), cuando 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 47.1”.*

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, como ha quedado visto, la preceptividad del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda, referencia que 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.

Por ello, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el Título IV del citado cuerpo legal, denominado “*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida, y que el procedimiento, si es iniciado de oficio, puede incurrir en caducidad si la tramitación supera el plazo de seis meses, *ex* artículo 106.5 de la LPAC.

En este caso, el procedimiento se ha iniciado a instancia de parte, toda vez que la empresa PCAE S.L., como hemos señalado en antecedentes, el día 4 de diciembre de 2013 instó al Ayuntamiento de Casarrubuelos a declarar la nulidad del convenio urbanístico de ejecución del sector SUS R4 de 8 de noviembre de 2007.

Por otro lado la tramitación del procedimiento obedece a la ejecución de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid de 19 de diciembre de 2016 que instó al Ayuntamiento de Casarrubuelos a iniciar el procedimiento de revisión de oficio y Auto del mismo Juzgado de 7 de julio de 2017 que declaró la ejecución forzosa de la citada Sentencia y la nulidad de pleno derecho

del Acuerdo de 16 de marzo de 2017 del Pleno del Ayuntamiento de Casarrubuelos que inadmitió la nulidad del convenio urbanístico de ejecución del sector SUS R4 de 8 de noviembre de 2007.

Por otro lado, las 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). En este caso, se ha recabado y emitido informe jurídico por el secretario interventor el 20 de julio de 2017 y se ha iniciado expediente de revisión de oficio por acuerdo municipal de 28 de julio de 2017.

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 según dispone el artículo 82 de la LPAC. En este caso, se ha conferido trámite de audiencia a los propietarios interesados en el Convenio Urbanístico del Sector SUS R4 lo que posibilitó la presentación de alegaciones por los interesados según consta en el certificado del secretario interventor del Ayuntamiento de Casarrubuelos de 2 de noviembre de 2017 y documentación obrante en el expediente. Figura en la relación de alegaciones, las presentadas el 29 de agosto de 2017 por la entidad PCAE S.L.

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 con la motivación que exige el artículo 35.1.b) de la LPAC, propuesta que en el expediente consta formulada el 3 de noviembre de 2017 en la que se mantiene la validez del ya citado convenio urbanístico de 8 de noviembre de 2007.

**TERCERA.-** El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical, por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014), que cita reiterada jurisprudencia, la revisión de oficio aparece como *“(...) un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”*.

Más recientemente, el Tribunal Supremo ha vuelto a pronunciarse sobre el carácter restrictivo y riguroso de la potestad de revisión de oficio en su sentencia de 10 de febrero de 2017 (rec. 7/2015):

*“La acción de nulidad no es el último remedio impugnatorio susceptible de utilizar cuando se ha agotado el sistema de recursos normal, en el que cabe, pues, alegar cuantas causas de oposición*

*quepa contra los actos combatidos, sino que se constituye como instrumento excepcional y extraordinario para evitar la producción de efectos jurídicos de aquellos actos viciados de nulidad radical. De ahí, como medio excepcional y extraordinario, que las exigencias formales y materiales para su ejercicio hayan de exigirse de manera absolutamente rigurosa, y toda interpretación que se haga de los dictados del artículo 102 de la LRJPA haya de ser necesariamente restrictiva, ya que no exigir este rigor sería desvirtuar la naturaleza y finalidad de esta acción de nulidad y la puesta en peligro constante del principio de seguridad jurídica. Formalmente, por tanto, no cabe ejercitar esta acción de nulidad más que contra actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo. Materialmente es exigencia ineludible que el vicio del que adolece el acto sea de los que hacen al mismo radicalmente nulo por así contemplarse en el artículo 62.1 de la LRJPA”.*

**CUARTA.-** Como hemos indicado, en el presente procedimiento se pretende revisar un convenio urbanístico de ejecución del Sector SUS R4 suscrito el 8 de noviembre de 2007, por tanto estamos ante un acto que puso fin a la vía administrativa ex artículo 52.2 de la LBRL y, por tanto, susceptible de revisión conforme el artículo 106.1 de la LPAC.

La solicitud de revisión de oficio instada por la empresa interesada se basa en que el convenio urbanístico no establece las determinaciones estructurantes de desarrollo ni las determinaciones pormenorizadas, limitándose el PGOU a establecer que el sistema de actuación será fijado por el Ayuntamiento al efectuar la delimitación de la unidad de ejecución, sin que se encuentre delimitada la unidad o unidades de ejecución dentro del ámbito de actuación del SUS R4 y, por tanto, no se pueden conocer los límites de propiedad o su grado o porcentaje de participación, lo que impide exigir derramas a los propietarios. Por ello considera que se ha prescindido del procedimiento previsto en los

artículos 247 y 248 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSM) concurriendo la causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la LRJPAC, vulnerando también su artículo 243.3 y 245 al imponer prestaciones más gravosas que las exigidas en la ley lo que hace que concurra la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.g) de la LRJPAC.

Tal como ha sido señalado anteriormente, la revisión de oficio, constituye un procedimiento excepcional que sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia de interesado, sin intervención judicial, revisar actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los supuestos objeto de revisión de oficio establecidos en el artículo 62 de LRJPAC (actualmente recogidos en el artículo 47 LPAC), debe ser restrictiva.

Procede, por tanto, determinar si concurren en este supuesto alguna o algunas de las causas de nulidad invocadas por el interesado.

Respecto a la causa de nulidad establecida en el artículo 62.1.e) de la LRJPAC, actos administrativos *“dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*, tal como hemos señalado en antecedentes la aprobación del convenio siguió el procedimiento previsto en los artículos 243.2, 247 y 248 de la LSM. En este sentido se pronuncia también el fundamento de derecho cuarto de la sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de mayo de 2012 al afirmar *“tal y como consta en el expediente administrativo, el Convenio al que se refieren los presentes autos ha seguido cada uno de los preceptos legales para cumplir con el trámite establecido en la ley, de lo que se deriva la legalidad del procedimiento seguido para la firma del mismo”*.

Resulta relevante señalar con anterioridad al examen de las otras casusas de nulidad invocadas, que la citada sentencia de 4 de mayo de 2012 también responde a las causas de nulidad alegadas. Con respecto al sistema de ejecución mediante cooperación previsto en el convenio urbanístico señala:

*“QUINTO.- En el caso que examinamos no se está realizando un cambio de sistema de ejecución, ni se está apartando el Ayuntamiento del sistema establecido para la ejecución de la urbanización del Sector SUS-R4. En el sistema de ejecución por cooperación no es necesario el desarrollo de un convenio urbanístico, si bien, el Ayuntamiento de Casarrubuelos redactó el mismo para dar mayor claridad, seguridad y agilidad a la ejecución de las actuaciones de urbanización del Sector SUS.R4. Además, de ser necesaria su previa suscripción, puesto que recogen entre sus objetivos y funciones se recogen el desarrollo de las gestiones necesarias para la tramitación y aprobación que previamente debe establecerse el modo de sufragar los gastos de redacción del mismo Plan Parcial, lo cual se regula en el Convenio Urbanístico.*

*El sistema de ejecución por Cooperación se caracteriza por lo siguiente:*

*1.- Aportación de los propietarios del suelo de cesión obligatoria, tanto los referentes a los equipamientos viales, etc, como los referentes al aprovechamiento lucrativo que corresponde a la Administración.*

*2.- Ejecución por la propia Administración de las obras de urbanización, ya sea mediante actuación propia de esta, o mediante una personificación jurídica de dicha Administración actuante o a través de un contrato administrativo de obras.*

3.- *Existencia de unos costes de urbanización que corresponden en su consecuente distribución a los propietarios.*

4.- *Existencia de una reparcelación de los terrenos, dentro de la unidad de ejecución, salvo que esta fuera innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de beneficios y cargas prevista por el planeamiento.*

*Partiendo de las citadas características del sistema de cooperación, como una combinación de elementos privados y públicos, aunque con preponderancia, en cuanto a las facultades dominicales entre los privados y en cuanto a la gestión de los públicos, calificándose como un sistema bisagra respecto a los de compensación y expropiación, tal y como viene siendo definido por la doctrina.*

*Siendo, según señala el planeamiento, y en virtud de los intereses comunes del SUS.R4 y de las peculiaridades del ámbito, el más adecuado para ejecución del planeamiento en este ámbito concreto. Además la utilización de este sistema de actuación da una mayor agilidad a la gestión por el hecho de fragmentar la unidad de ejecución en unidades más pequeñas, así como la aportación del valor añadido y la capacidad de gestión de la administración actuante en esta unidad, mejorado todo ello con la firma del convenio en la que se redacta la manera en que se llevarán a cabo cada uno de los actos de ejecución”.*

Señalado lo anterior, respecto a la causa de nulidad establecida en el artículo 62.1.g) de la LRJPAC “cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal” por haberse establecido en el convenio unas aportaciones sin contar con una ordenación pormenorizada previa ni delimitadas las unidades de ejecución, tal como recoge la ya citada sentencia de 4 de mayo de 2012, la ordenación pormenorizada no es necesaria cuando la determinación y concreción

de las redes generales está establecida directamente en el PGOU como ocurre en el caso que nos ocupa puesto que *“si las redes generales tienen la ordenación pormenorizada detallada en el PGOU, o ha sido establecida por el mismo, no será necesario que dichas redes tengan que volver a formar parte del Plan del Sector SUS.R4”*.

Por tanto, la aplicación del criterio de interpretación restrictiva de los motivos de nulidad y la claridad con la que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de mayo de 2012 destaca que *“ninguna de las prescripciones del convenio contradice norma alguna reguladora del sistema de cooperación, no creando un nuevo marco normativo sustitutorio del legal para lo que se requeriría unanimidad, si no que se complementa para una mejor gestión del ámbito. No crea ni limita ni genera derechos ni obligaciones distintas a las marcadas por ley, sino que sencillamente complementa la gestión de estas y posibilita un marco para adquirir mayor eficacia”* conduce a la improcedencia de la revisión de oficio del Convenio Urbanístico suscrito el 8 de noviembre de 2007 entre el Ayuntamiento y los propietarios del Sector SUS-R4 para la ejecución de dicho sector.

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

### **CONCLUSIÓN**

No procede declarar la nulidad de pleno derecho del Convenio Urbanístico de ejecución del sector SUS R4 suscrito el 8 de noviembre de 2007.

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 11 de enero de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 2/18

Sr. Alcalde de Casarrubuelos

Pza. de la Constitución, 1 – 28977 Casarrubuelos