

Dictamen n<sup>o</sup>:           **180/09**  
Consulta:               **Alcalde de Parla**  
Asunto:                 **Revisión de Oficio**  
Aprobación:           **15.04.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 15 de abril de 2009, sobre solicitud formulada por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f) 2º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre revisión de oficio del acto de constitución de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, de la aprobación de sus Estatutos y Bases de Actuación, y de todos los actos y resoluciones municipales posteriores que hayan admitido la legitimación o se hayan tramitado a instancias de la Junta de Compensación, y de cuantos acuerdos hayan sido adoptados por ésta.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El pasado día 17 de febrero de 2009 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, solicitud de dictamen preceptivo cursada mediante escrito del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior de fecha 13 del mismo mes, a raíz de la consulta formulada por el Alcalde-Presidente de Parla, en el asunto referido en el encabezamiento.

Admitida a trámite dicha solicitud en la misma fecha, se le procedió a dar de entrada con el n<sup>o</sup> 91/09, comenzando ese día el cómputo del plazo

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

De acuerdo con la Resolución 2/2008, del Presidente del Consejo Consultivo, la ponencia del asunto ha correspondido a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada, por unanimidad, por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, reunida en sesión ordinaria el día 15 de abril de 2009.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes remitidos por el Ayuntamiento de Parla, que se consideran suficientes para la emisión del dictamen, resultan de interés los siguientes hechos:

1.- El Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el 28 de abril de 2000, previo examen del Plan Parcial que desarrolla el Programa de Actuación Urbanística (PAU) en el sector denominado PAU-5 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) presentado por J.P.L.O., en representación de A, aprueba inicialmente dicho Plan Parcial, ordenándose en el mismo Acuerdo que se exponga a información pública en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) y periódico de amplia difusión por plazo de un mes para oír reclamaciones. Dicho Acuerdo es publicado en el BOCM del día 10 de mayo de 2000.

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

3.- Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 23 de julio de 2004, se aprueban inicialmente los Estatutos y Bases de Actuación de la

Junta de Compensación del Ámbito 5 del Plan General de Ordenación Urbana. Dichos Estatutos y Bases de Actuación son publicados en el BOCM del día 19 de agosto de 2004, en cumplimiento de lo ordenado por los artículos 161 y 162 del Reglamento de Gestión Urbanística.

4.- La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 1 de octubre de 2004, aprueba definitivamente los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla. En el mismo Acuerdo se nombra representante de la Administración al Concejales Delegado de Planificación Urbanística, y se dispone la publicación del acuerdo de aprobación definitiva en el BOCM, con notificación individual a los propietarios afectados, requiriéndoles para su incorporación a la Junta en el plazo de diez días hábiles, o, en caso contrario, ser expropiados de sus bienes y derechos.

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

Por Orden 28 de febrero de 2005 del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se dispone la inscripción de la Junta de Compensación en el citado Registro, practicándose el asiento en el mismo día.

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

7.- Mediante escrito registrado en el Ayuntamiento de Parla el 25 de mayo de 2006 por la empresa B (Grupo C), se manifiesta la intención de dicho grupo industrial de promover en el PAU-5 “*Terciario-Industrial*”

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

8.- El día 3 de octubre de 2006 se publica en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial del PAU-5, de fecha 8 de septiembre de 2006, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley del Suelo (Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio).

**TERCERO.-** Por la mercantil B, en fecha 28 de diciembre de 2006, se presenta en el Ayuntamiento de Parla escrito solicitando la revisión de oficio del acto de constitución de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, del de aprobación de sus Bases y Estatutos, así como de cualesquiera otros que traigan causa de un procedimiento incoado a su instancia, por considerar que tales actos estarían viciados de nulidad de pleno derecho, por tener un contenido imposible (artículo 62.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común;(LRJAP-PAC); por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 62.1.e) de la misma Ley); y por permitir la adquisición de facultades y derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para ello (artículo 62.1.f) del mismo texto legal). El defecto que se achaca al acto de constitución de la Junta de Compensación consiste en que éste ha sido anterior a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que lo habilita, y que, en consecuencia, al no contar aquélla con un Plan Parcial aprobado, no puede constituirse válidamente, dado que, según la

jurisprudencia que prolijamente cita B en el mencionado escrito *“la existencia de un planeamiento previo es requisito ontológico imprescindible para la legalidad de la Junta, sus Estatutos, bases de actuación y proyecto de compensación”*.

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

**QUINTO.-** En cumplimiento del referido fallo judicial, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla eleva escrito de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior el 23 de diciembre de 2008. A dicho escrito, junto con el expediente administrativo, acompaña informe emitido por la TAE de Urbanismo del Ayuntamiento, exponiendo la, a su juicio, adecuada tramitación del procedimiento para la aprobación del Plan Parcial y del PAU del Sector 5 del PGOU, y considerando válida la constitución de la Junta de Compensación, a pesar de la Sentencia que ordena la iniciación del procedimiento de revisión de oficio por actos nulos.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

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

El Ayuntamiento de Parla está legitimado para recabar dictamen del Consejo Consultivo, en virtud de lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de creación del referido órgano consultivo autonómico, donde se establece que: *“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre (...) 2.º Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), dispone que *“(...) las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”*.

Por remisión, el artículo 102.1 de la LRJAP-PAC, establece que: *“Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o*

*a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.*

Del artículo anterior, se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102.1 de la LRJAP hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, y respecto de los expedientes de revisión de oficio que se instruyan por las entidades locales de la Comunidad de Madrid, al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley 6/2007.

**SEGUNDA.-** Antes de entrar en el fondo del asunto, debemos realizar algunas consideraciones a propósito del procedimiento seguido.

Como resulta del artículo 53 de la LBRL citado *supra*, la legislación de régimen local no precisa cuál sea el órgano competente para la adopción del acuerdo de revisión de oficio de sus actos administrativos; tampoco, claro está, en un supuesto como el presente, en que se pretende revisar de oficio el acto de constitución de la Junta de Compensación del PAU-5 del municipio, la aprobación de sus Bases y Estatutos y todos los actos posteriores en que se reconozca la legitimación de dicha Junta, si bien, de una interpretación conjunta y sistemática del artículo 22 de la LBRL, en su apartado k) (conforme al cual es competencia del Pleno la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento), en relación con los artículos 102 y 103 de la LRJAP-PAC (referentes a la revisión de oficio de actos nulos y a la declaración de lesividad de actos anulables, respectivamente), parece desprenderse que el órgano competente para adoptar dicha decisión es el

Pleno del Ayuntamiento, siendo dicha competencia, en principio, susceptible de delegación en el Alcalde o en la Junta de Gobierno Local, en aplicación del artículo 22.4 de la misma LBRL.

En el presente caso, sin embargo, no ha habido un acto de inicio del procedimiento de revisión de oficio, dictado bien por el Pleno, bien por el órgano en que éste haya delegado tal competencia adoptado en ejecución de la Sentencia firme del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5. Dicho acto de inicio debería haberse adoptado con carácter previo al envío del expediente a la Consejería, para solicitud de dictamen al Consejo Consultivo.

Por otra parte, como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo diga expresamente el artículo 102.1 de la LRJAP se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 105 c) de la Constitución Española, así como en el artículo 84 de la LRJAP-PAC, que obliga a que, instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Tienen la consideración de interesados en el procedimiento, en primer lugar, la mercantil B, que instó en vía administrativa la revisión de oficio de los actos señalados. La legitimación para recurrir en vía jurisdiccional le ha sido reconocida, además, por la propia Sentencia de cuya ejecución se trata. En primer lugar, con el argumento de que la acción en materia de urbanismo es pública, en aplicación del artículo 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), hoy su correlativo artículo 48.1 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Se razona, en efecto, en la Sentencia (fundamento jurídico tercero),

*que “hay indicios más que fundados de que el proceso de ejecución del planeamiento no ha sido ajustado a la legalidad, por lo que cualquier persona, sin mayor fundamento, puede interesar del Ayuntamiento que inicie un proceso de revisión de oficio de todo lo actuado...”.*

En segundo lugar, en el caso concreto sometido a examen, ha quedado acreditado –se dice en el mismo fundamento jurídico de la sentencia– que la mercantil recurrente ha negociado con dos sociedades propietarias de suelo integrado dentro del sector la cesión de los derechos que les corresponderían dentro de la Junta de Compensación, por lo que ostenta, además, un interés particular y directo en impugnar los actos cuya revisión pide, sin que este interés se equipare –como se pretende de contrario, por el Ayuntamiento y por la Junta de Compensación codemandada– con el intento de perjudicar al Ayuntamiento, u obstaculizar el proceso urbanístico.

Asimismo, es interesada en el procedimiento la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla. En efecto, a ella le afecta la decisión del procedimiento de revisión de oficio, toda vez que su objeto es la aprobación de los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, así como su propia constitución, y todos los acuerdos municipales que le reconozcan legitimación, así como los emanados de la propia Junta. Por otra parte, dado que la Junta de Compensación ha sido también codemandada en el recurso contencioso-administrativo de referencia, es evidente que ostentará, asimismo, tal condición en el procedimiento administrativo que se inicie después, en acatamiento de la sentencia.

El concepto de interesado conviene asimismo a la Comunidad de Madrid, que, a través de la Comisión de Urbanismo de Madrid, integrada en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, procedió a la aprobación definitiva del PAU-5 de Parla, así como a la inscripción de

la Junta de Compensación en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

En este caso, sin embargo, ni a la mercantil promotora inicialmente del procedimiento de revisión de oficio ni a la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, ni a la Comunidad de Madrid, se les ha dado trámite de audiencia en el expediente revisor. Si bien, respecto de la entidad B no tendría relevancia la omisión de este trámite, al haber tenido oportunidad de exponer adecuadamente sus argumentos tanto en vía administrativa, como ulteriormente en vía jurisdiccional, no sucede lo mismo en el caso de las otras dos entidades señaladas.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene señalando a este respecto (vid. la STS de 9 de febrero de 1996 (RJ 1105\1996)) lo siguiente: “(...) *en todo caso, el carácter esencial de la audiencia como medio para la efectividad del ejercicio del derecho de defensa, no puede contemplarse al margen de su propia instrumentalidad, de manera que la nulidad del acto o del procedimiento derivada de la consecuyente indefensión sólo está justificada cuando ésta se produce realmente, es decir cuando se pierde la oportunidad de hacer valer los propios argumentos o de utilizar pertinentes medios de prueba para la defensa de derechos o de intereses legítimos*”.

Como colofón de todo lo acabado de señalar, resulta necesaria la retroacción del procedimiento, a efectos de conceder trámite de audiencia, tanto a la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, como al órgano competente de la Comunidad de Madrid, a fin de que puedan formular, si así les interesa, sus respectivas alegaciones.

Una vez culminada la instrucción del procedimiento, deberá dictarse propuesta de resolución, sobre la cual deberá pronunciarse este Consejo Consultivo, previo envío del expediente completo.

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

## CONCLUSIÓN

Procede retrotraer las actuaciones, a fin de otorgar trámite de audiencia a la Junta de Compensación del PAU-5 de Parla, así como a la Comunidad de Madrid, y una vez cumplimentado este trámite, deberá dictarse propuesta de resolución, remitiendo lo actuado nuevamente a este Consejo Consultivo para dictamen.

El presente dictamen es vinculante.

Madrid, 15 de abril de 2009