

Dictamen nº: **199/20**  
Consulta: **Alcalde de Arganda del Rey**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **09.06.20**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 9 de junio 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 14 de mayo 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 184/20, 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 9 de junio 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, nº xxx y zzz, calle C, nº ttt, con vuelta a la calle A, nº 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.

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. Esta documentación no figura en el expediente remitido a este órgano consultivo.

Según resulta de la certificación del Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Arganda del Rey, de 4 de agosto de 1995, presentada la documentación técnica, el arquitecto municipal emitió informe con fecha 2 de agosto de 1995 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”* (folios 65 y 66).

2.- El día 18 de diciembre de 1995, la sociedad firmante del convenio 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 las calles B, nº xxx y zzz, calle C, nº ttt, con vuelta a la calle A, nº 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, no figura en la documentación remitida a esta Comisión Jurídica Asesora.

Por su parte, según resulta de los antecedentes de hecho II y III del Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008, 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, E, F y carretera G y, por último, ejecutar el acondicionamiento de un solar de propiedad municipal situado en el referido cruce urbano.

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, sitos en la calle A y bloque nº 6, sito en calle C, nº 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, INTER 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.

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”.*

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. 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”.*

Según resulta del informe de la jefa jurídica del Área de Urbanismo de 5 de marzo de 2020 (folios 55 a 63), pues como se ha indicado

anteriormente, no se ha remitido con el expediente administrativo el Convenio Urbanístico de 18 de diciembre de 1995, en el citado convenio se estipulaba que *“si la Comunidad Autónoma no aprobase la modificación del art. 76 se procedería a compensar económicamente la ejecución de la plaza realizada hasta ese momento”*.

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. Según resulta nuevamente del informe de 5 de marzo de 2020 de la jefa jurídica del Área de Urbanismo, la sociedad, *“aún antes de estar definitivamente aprobado el PGOU de 1999, presenta a tramitar ante el Ayuntamiento un PERI con fecha 25/09/1997”*. De conformidad con el informe, en este expediente se subrogó la Comunidad de Madrid para efectuar la aprobación definitiva, la que resultó denegada por esta mediante Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Madrid, de fecha 21 de diciembre de 2000. Tanto la solicitud del PERI mencionada como la

resolución denegatoria de la Comisión de Urbanismo de Madrid no figuran en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora.

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, nº aaa, bbb, ccc y ddd, calle B, nº xxx, zzz e yyy y calle C nº 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 (folios 83 a 86).

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. 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”.*

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, sitos en la calle A y bloque nº 6, sito en la calle C, nº 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”.*

Falta en la documentación remitida los tres anexos que cita el Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008.

10. Según resulta de la providencia del concejal delegado de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública de 8 de octubre de 2019 por la que se solicita informe técnico al arquitecto municipal e informe jurídico al Área de Urbanismo, la sociedad interpuso recurso contencioso-administrativo *“contra la desestimación por silencio de la reclamación administrativa previa para la exigencia de cumplimiento del convenio*

*citado, abriéndose por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 19 de Madrid Procedimiento Ordinario 450/2013 y relacionado con el mismo, Procedimiento de Ejecución de títulos judiciales 115/2016”.*

Al procedimiento contencioso-administrativo tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 19 de Madrid hace también referencia el informe de 5 de marzo de 2020 de la jefa jurídica del Área de Urbanismo, que indica, en relación con el Convenio Urbanístico cuya revisión se pretende, que ha recaído la Sentencia nº 366/2014, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 19 de Madrid, que declara:

*“Ciertamente, no cabe que la Administración demandada plantee que los Convenios suscritos y que son objeto de 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 102 de la LPAC plantear previamente la posible nulidad del acto, o 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 esas vías y sin que se haya producido previamente tal declaración por la Administración y a través del procedimiento legalmente previsto”.*

De las alegaciones formuladas por la sociedad resulta que la citada sentencia fue objeto de recurso de apelación por el Ayuntamiento de Arganda del Rey que fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de junio de 2015.

No consta en la documentación remitida a esta Comisión Jurídica Asesora documento alguno relativo a una reclamación administrativa de cumplimiento del convenio formulada por la sociedad, ni tampoco, copia de la Sentencia nº 366/2014 del Juzgado de lo Contencioso-

Administrativo nº 19 de Madrid, ni la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de junio de 2015.

11. 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”*.

El día 15 de octubre de 2019 emite informe el arquitecto municipal (folios 12 a 22) 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 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.

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

1.- Con fecha 23 de octubre de 2019, la Junta de Gobierno Local acuerda 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.

2. Notificado el trámite de audiencia el día 7 de noviembre de 2019, con fecha 28 de noviembre el representante de la empresa presenta instancia en la que solicita vista y copia del expediente administrativo. Solicitud que reitera el día 3 de enero de 2020. El día 22 de enero de 2020 comparece el representante de la sociedad y obtiene copia del expediente administrativo (folio 46).

3. Con fecha 25 de febrero de 2020 presenta escrito de alegaciones la sociedad en las que se opone al procedimiento de revisión de oficio, al considerar que el acto de inicio del procedimiento incurre en falta de motivación, afecta a la seguridad jurídica y pone de manifiesto la mala fe del Ayuntamiento.

Alega 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”*.

Considera que no concurre la causa de nulidad alegada y que el procedimiento para la revisión del convenio es la declaración de lesividad prevista en el artículo 107 LPAC.

4. Tras el trámite de audiencia, se ha incorporado al expediente un nuevo informe jurídico de la jefa jurídica del Área de Urbanismo de 5 de marzo de 2020 que considera 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 corresponde con la solución alcanzada con el convenio, en el que la sociedad es la receptora de unos aprovechamientos urbanísticos sin cumplir con su obligación de redactar el PERI y además que es el Ayuntamiento el obligado a quitar los pilares que sobresalen en el edificio, ejecutados por la empresa sin la preceptiva licencia municipal.

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, nº aaa, bbb, ccc y ddd, calle B, nº xxx, zzz e yyy y calle C, nº ttt y vvv de Arganda del Rey.

5. 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.

No consta que se haya acordado, al tiempo de la solicitud de dictamen por el alcalde de Arganda del Rey de fecha 17 de marzo de 2020, la suspensión del procedimiento de revisión de oficio.

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.

Se advierte que el presente procedimiento quedó suspendido en virtud de la disposición adicional 3ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Tras la derogación de esta medida por la disposición derogatoria única del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, con efectos desde el día 1 de junio de 2020, se ha reanudado el plazo para la emisión del dictamen.

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 procedimiento, no figura informe alguno emitido por la Secretaría del Ayuntamiento de Arganda del Rey, como es preceptivo.

Por otro lado, se observa que con posterioridad al trámite de audiencia, cumplimentado el día 25 de febrero de 2020 se ha incorporado el informe de la jefa jurídica del Área de Urbanismo de 5 de marzo de 2020.

Sobre la incorporación de informes con posterioridad al trámite de audiencia, hay que tener en cuenta lo previsto en el artículo 82.1 de la LPAC, que prevé que *“la audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento”*.

En el presente caso, teniendo en cuenta que el órgano competente para el asesoramiento legal preceptivo, al no tratarse Arganda del Rey de un municipio de gran población, es la Secretaría, de acuerdo con el artículo 3 del R.D. 128/2018, la emisión del informe de la jefa jurídica del Área de Urbanismo una vez cumplimentado el trámite de audiencia, contraviene lo dispuesto en el artículo 82.1 LPAC.

Además, se observa que el citado informe introduce nuevos hechos y argumentos para fundamentar la nulidad del Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008, llegando incluso a introducir una causa nueva como es la prevista en el artículo 47.1.e), por falta del procedimiento legalmente establecido, al faltar informe del arquitecto municipal que motive por qué se reconocen a la sociedad unos derechos urbanísticos de 3.535 unidades de aprovechamiento OR-\*\*\*, cuando la ficha de la UE-(...) determina como uso característico OR-\*, lo que genera indefensión a la sociedad interesada en el presente procedimiento.

Al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio, el procedimiento está sometido a un plazo de caducidad de seis meses a tenor de lo estipulado en el artículo 106.5 de la LPAC. El *dies a quo* para el cómputo del plazo en los procedimientos que se inician de oficio es desde la fecha del acuerdo de iniciación ex artículo 21.3 a) de la LPAC.

Ello no obstante, dicho plazo puede suspenderse al recabarse dictamen del órgano consultivo, según el artículo 22.1.d) de la LPAC, 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.

Esta suspensión no se produce automáticamente por la solicitud del dictamen al órgano consultivo, como parece desprenderse del informe de la jefa jurídica del Área de Urbanismo de 17 de octubre de 2019, sino que debe acordarse de forma expresa y comunicarse a los interesados en el procedimiento, en este caso a la sociedad afectada por la revisión de oficio del Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008.

En el presente procedimiento, no consta en el expediente que se haya acordado la suspensión del mismo por la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora y comunicado esta al interesado, por lo que al haberse iniciado por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Arganda del Rey de 23 de octubre de 2019, el día 24 de abril de 2020 habría caducado.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el presente procedimiento quedó suspendido el día 14 de marzo de 2020, en virtud de la disposición adicional 3ª del R.D. 463/2020, antes citado, reanudándose nuevamente el plazo el día 1 de junio de 2020, en virtud de disposición derogatoria única del R.D. 537/2020, por lo que, a la fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento de revisión de oficio no habría caducado.

No obstante, debe advertirse a la Administración consultante que el plazo que queda para resolver el procedimiento puede ser escaso, teniendo en cuenta que, de conformidad con el presente dictamen, procede recabar el informe preceptivo de la Secretaría del Ayuntamiento de Arganda del Rey, conceder nuevo trámite de audiencia a la sociedad, dictar nueva propuesta de resolución, formular nueva solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora y una vez emitido este, resolver el procedimiento y notificarlo a la sociedad interesada.

En relación con la solicitud de dictamen a este órgano consultivo, el procedimiento solo quedará suspendido si así se acuerda en el procedimiento y se comunica al interesado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.d) de la LPAC.

Ahora bien, como es doctrina reiterada de este órgano consultivo (dictámenes 528/16, de 24 de noviembre y 443/19, de 30 de octubre), la caducidad del procedimiento y consecuente archivo de las actuaciones no impide la tramitación de un nuevo procedimiento de revisión de conformidad con lo dispuesto en la LPAC.

En todo caso, cuando se vuelva a recabar el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, será necesario que con la solicitud de dictamen se remita la documentación completa del expediente administrativo, conforme a lo previsto en el artículo 19.1 del ROFCA, pues algunas de las circunstancias relativas al procedimiento administrativo tramitado por la Administración consultante que se contienen en los antecedentes de hecho de este dictamen se han obtenido de los informes emitidos en este procedimiento, sin que puedan ser contrastados con sus documentos correspondientes. En este sentido, se estima necesario que se incorpore al documento de revisión de oficio la siguiente documentación:

- Los tres anexos incorporados al Convenio Urbanístico de 23 de julio de 2008 consistentes en la certificación actualizada del dominio y cargas del Registro de la Propiedad de Arganda del Rey relativa a la finca registral número ..... y acreditativa de la titularidad del edificio, el Convenio Urbanístico de 18 de diciembre de 1995 y el informe de valoración emitido por los servicios técnicos de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Arganda del Rey.

- El expediente completo a la solicitud de licencia de obras para la construcción del edificio de viviendas, locales, oficinas y garajes.

- Documentación relativa al PERI presentado el 25 de septiembre de 1997 así como la resolución denegatoria de la Comisión de Urbanismo de 21 de diciembre de 2000, citados por el informe de la jefa jurídica del Área de Urbanismo de 5 de marzo de 2020.

Toda la documentación relativa a la reclamación administrativa de cumplimiento del convenio formulada por la sociedad, así como copia de la Sentencia nº 366/2014 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 19 de Madrid y de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de junio de 2015.

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 según su recto saber y entender, 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 9 de junio de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 199/20

Sr. Alcalde de Arganda del Rey

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