

Dictamen n.º: **225/23**
Consulta: **Alcalde de Humanes de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **04.05.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 4 de mayo de 2023, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Humanes de Madrid a través del consejero de Administración Local y Digitalización 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 2/2007 para el desarrollo de la Unidad de Ejecución n.º 25 “Calle Cañada”, de Humanes de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 5 de abril de 2023 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 23 de abril de 2007 por el Ayuntamiento de Humanes de Madrid, Construcciones Luadan S.L., Dña. (...) y D. (...), Dña. (...), D. (...), Dña. (...) y Dña. (...), para el desarrollo de la Unidad de Ejecución n.º 25 “Calle Cañada”.

A dicho expediente se le asignó el número 183/23, 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, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 4 de mayo de 2023.

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

El día 23 de abril de 2007 el alcalde de Humanes de Madrid y la sociedad Construcciones Luadan, S.L., Dña. (...), D. (...), Dña. (...), D. (...), Dña. (...) y Dña. (...), como propietarios de las parcelas que se describen, firman el texto inicial del convenio urbanístico citado en el encabezamiento.

Consta en su cláusula primera que las fincas descritas y sus propietarios integran la totalidad de la superficie y propiedad del ámbito territorial de la UE-25 (Unidad de Ejecución nº “Calle”) *“comprometiéndose estos a presentar la iniciativa de desarrollo mediante la figura del Plan Parcial, en lugar de hacerlo mediante Estudio de Detalle instrumento de planeamiento al que se remite la ficha correspondiente a esta unidad de ejecución”*.

Según la cláusula segunda del convenio urbanístico: *“El plan parcial de ordenación de la UE-25, tal y como permite el art. 47.3 de la Ley 9/01 del Suelo de Madrid, modificará las siguientes determinaciones de la ficha de desarrollo:*

1.- Ordenanza de aplicación: creación de una ordenanza propia para las parcelas con aprovechamiento lucrativo que incluirá la consideración de aprovechamiento de la totalidad de la parcela bajo

rasante para usos no habitables, y otra parte las parcelas sin aprovechamiento lucrativo de las que resulte adjudicatario el Ayuntamiento en virtud del presente convenio.

2.- Aumento del número de viviendas, estableciéndose en base a las especificaciones de vivienda mínima de las NNSS (30m² construidos) un máximo de 100, manteniendo la edificabilidad máxima actual de 3.515,10 m².

3.- Las cesiones con destino a redes locales que legalmente le corresponden a este Ayuntamiento se concretan en un total de 1.054,53 m² (30m² de suelo/ 100 m² de edificabilidad)".

Por su parte, la cláusula octava determina que "el presente convenio será sometido a la tramitación prevista en el art. 247 de la Ley 9/01 de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y una vez que adquiera eficacia jurídica, tras su publicación y ratificación por el Ayuntamiento Pleno, tendrá la duración que exija el perfecto cumplimiento de los compromisos asumidos por cada una de las partes, si bien sus estipulaciones quedaran condicionadas a la aprobación definitiva del Plan Parcial".

El convenio urbanístico fue sometido a información pública mediante anuncio publicado en el BOCAM del día 24 de mayo de 2007 y se publica en un periódico del día 11 de mayo de 2007. No consta la presentación de alegaciones (folios 10 a 14).

El 31 de octubre de 2007 el pleno del Ayuntamiento de Humanes "desestimó el acuerdo relativo a la ratificación y convenio urbanístico UE-25 suscrito con Construcciones Luadan, S.L. y Dña. (...) e hijos", lo que se comunicó a los interesados (folios 19 a 26).

El 14 de diciembre de 2007 el arquitecto técnico municipal informó, en relación a la determinación de número de viviendas posibles a realizar en el ámbito de la UE-25, que según la superficie edificable 3.510,10 m², la cantidad máxima de viviendas no podría ser superior a 87.

El 23 de enero de 2008, según acta de comparecencia de dicha fecha, Construcciones Luadan, S.L. manifiesta *“que, en función de mi porcentaje de propiedad en la UE-25, que asciende al 59,05 %, manifiesto mi compromiso de no ejecutar más de 40 viviendas en la totalidad de las fincas de las que resulte adjudicatario en la reparcelación del ámbito”*.

El 24 de enero de 2008 el arquitecto municipal informa que el número de viviendas máximo que el ámbito de la UE 25 puede albergar es de 75 viviendas.

Finalmente, el 28 de mayo de 2008 el Ayuntamiento de Humanes de Madrid en sesión plenaria ratifica el texto del convenio urbanístico suscrito el 23 de abril de 2007, lo que se comunica a los interesados (folios 33 a 41).

TERCERO.- Paralelamente, el 11 de julio de 2007 Construcciones Luadan, S.L. presenta en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid una iniciativa de desarrollo de la UE-25 acompañada de la siguiente documentación: el plan parcial y el proyecto básico de urbanización, que no figuran en el expediente examinado, los estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación de la UE-25 de Humanes de Madrid, la publicación de la iniciativa en el BOCAM de 29 de junio de 2007 y una escritura pública de propiedad de la finca registral (folios 42 a 94).

El 13 de julio de 2007 el arquitecto municipal informa que la anterior iniciativa urbanística de la UE-25, recoge la documentación

prevista en el artículo 106 de la Ley 9/2001 y *“a su vez: El plan parcial recoge las determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento, que marcan las NNSS del municipio.*

Se respetan los estándares y determinaciones de la Ley 9/2001 del Suelo de la CAM y de las NNSS de Humanes de Madrid en cuanto a (...).

El proyecto básico de urbanización define las obras que se llevarán a cabo en el sector y complementa a la tramitación simultanea del Plan Parcial en aplicación de la formalización de la iniciativa urbanística privada conforme al art. 106 de la Ley 9/2001, del Suelo de la CAM.

El proyecto contempla el conjunto de redes marcadas por los parámetros exigidos ante el cumplimiento de las Normas de Urbanización de las NNSS, de las infraestructuras pautadas en el PP y de los organismos vinculantes en la conformidad técnica de cada una de las redes urbanas”.

El 16 de julio de 2007, la técnico de Gestión de Urbanismo con el conforme del secretario municipal informa que Construcciones Laudan, S.L. en la iniciativa formulada ha acreditado ser propietaria del 59,05 % de la superficie afectada y la documentación presentada se ajusta a lo que establece el artículo 106 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid para la formalización de la iniciativa de desarrollo de la UE-25 por lo que procede se someta al pleno la adopción de acuerdo estimatorio de la iniciativa de desarrollo presentada.

El 31 de octubre de 2007 el alcalde del Ayuntamiento de Humanes de Madrid, en el Pleno celebrado con idéntica fecha, explica que retira del orden del día el punto relativo a *“estimación iniciativa de*

desarrollo de la UE 25 a instancias de Construcciones Luadan, S.L.” (folio 102).

El 28 de mayo de 2008 el pleno municipal, por 13 votos a favor y 3 votos en contra, adoptó el siguiente acuerdo: *«ÚNICO: Estimar la iniciativa de desarrollo de la UE- 25 “Calle Cañada” de las vigentes Normas Subsidiarias de Planeamiento de Humanes de Madrid, según dispone el art. 107 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid»,* lo que se comunica a los interesados (folios 104 a 111).

El 26 de abril de 2021 Construcciones Luadan, S.L., solicita por escrito:

«1. El desistimiento y cierre del expediente correspondiente a la iniciativa de desarrollo aprobada por el pleno del Ayuntamiento de Humanes de Madrid, para poder iniciar un nuevo expediente con una ordenación urbanística acorde a la legislación vigente.

2. Corroborar la vigencia del convenio urbanístico firmado por el Ayuntamiento de Humanes de Madrid y la totalidad de propietarios de los terrenos incluidos en el desarrollo de la Unidad de Ejecución nº 25 “Calle Cañada”.

Figura en los folios 116 a 127 que los interesados en el expediente fueron convocados, por el concejal de Urbanismo, Vivienda y Obras Públicas del Ayuntamiento de Humanes de Madrid, a una reunión el día 10 de noviembre de 2021, sin que consten más actuaciones en el expediente remitido.

CUARTO.- El 3 de marzo de 2022 el letrado del Ayuntamiento de Humanes de Madrid informa que el convenio urbanístico nº 2/2007 se había suscrito el 23 de abril de 2007 al amparo de lo dispuesto en el artículo 245 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, vigente en el momento de su firma, pero *«posteriormente el artículo 18*

de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, en vigor desde el 31 de julio de 2007, da nueva redacción al citado artículo 245 de la Ley 9/01, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que queda redactado en los siguientes términos: son nulos de pleno derecho los convenios urbanísticos de planeamiento, así como cualquier convenio o acuerdo, cualquiera que sea su denominación, que tenga por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico, o lo condicione de alguna forma mediante estipulaciones que establezcan la obligación de hacer efectivos antes de la aprobación definitiva, los deberes legales de cesión y, en su caso, los convenidos entre las partes que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados”.

Si bien, el texto del convenio fue suscrito con anterioridad a la modificación del art. 245, no adquirió eficacia jurídica hasta su ratificación por Ayuntamiento Pleno el 28 de mayo de 2008, fecha en la que ya se había producido la entrada en vigor de la modificación legal.

El documento suscrito ha de ser considerado convenio urbanístico de planeamiento al tener por objeto definición de criterios de ordenación de un futuro planeamiento de desarrollo, lo que nos lleva a apreciar motivos para entender que el convenio incurre en nulidad de pleno derecho al amparo de lo dispuesto en el citado artículo 245».

Finalmente, informa que “más allá de la vigencia del convenio, se aprecian motivos para entender que incurre en nulidad de pleno derecho, debiendo seguirse el procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos en los términos previstos en el artículo 106 de la Ley 39/2015”, previo dictamen favorable de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Previo informe favorable a la concurrencia de causa de nulidad del convenio urbanístico, de la técnico municipal de Urbanismo y de la oficial mayor, el 31 de mayo de 2022 el pleno municipal acordó iniciar un procedimiento de revisión de oficio del Convenio Urbanístico nº 2/2007 suscrito en fecha 23 de Abril por el ayuntamiento y la totalidad de propietarios de los terrenos incluidos en el desarrollo de la Unidad de Ejecución nº 25 “Calle Cañada” de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Humanes de Madrid, al considerar que se encontraba incurso en la causa de nulidad de pleno derecho recogida en el art. 47.1.g) de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación el art. 245 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Recabado el Dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora el día 29 de noviembre de 2022, en su Dictamen 20/23, de 19 de enero, concluyó que el procedimiento de revisión de oficio había caducado lo que no obstaba la incoación de un nuevo expediente de revisión.

QUINTO.- Tras el anterior dictamen y previo informe de Secretaría, el pleno del Ayuntamiento de Humanes de Madrid celebrado el 31 de enero de 2023 aprueba por unanimidad la siguiente propuesta:

“PRIMERO.- Declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio del Convenio Urbanístico nº 2/2007 suscrito en fecha 23 de Abril de 2.007 por el Ayuntamiento y la totalidad de propietarios de los terrenos incluidos en el desarrollo de la Unidad de Ejecución nº 25 "Calle Cañada" de las vigentes Normas Subsidiarias de Planeamiento de Humanes de Madrid, iniciado mediante acuerdo del Ayuntamiento Pleno adoptado en sesión de fecha 31 de Mayo de 2.022, por haber transcurrido el plazo de 6 meses desde su inicio sin dictarse resolución, conforme a lo dispuesto en el art. 106.5 LPACAP.

SEGUNDO.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Convenio Urbanístico nº 2/2007 suscrito en fecha 23 de Abril de 2.007 por el Ayuntamiento y la totalidad de propietarios de los terrenos incluidos en el desarrollo de la Unidad de Ejecución nº 25 "Calle Cañada" de las vigentes Normas Subsidiarias de Planeamiento de Humanes de Madrid, considerando que se encuentra incurso en nulidad de pleno derecho recogida en el art. 47.1.g) de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación el art. 245 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Incorporar a éste procedimiento que se inicia, los siguientes documentos del procedimiento anterior caducado cuyo contenido permanece igual:

- Informe del Letrado municipal de fecha 3 de marzo de 2022.*
- Informe de fecha 21 de marzo de 2022, de la Técnico Municipal de urbanismo.*
- Nota de conformidad de la Secretaría municipal de fecha 25 de mayo de 2022.*

CUARTO-Notificar el presente acuerdo de caducidad e inicio de nuevo procedimiento a los interesados, otorgándoles con respecto al inicio de un plazo de 15 días hábiles para que presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias.

QUINTO.- Abrir un periodo de información pública por plazo de 20 días hábiles, publicándose en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en la sede electrónica de este Ayuntamiento.

SEXTO.- En su caso, resolver las alegaciones o reclamaciones presentadas en tiempo y forma y emitir Informe-propuesta.

SÉPTIMO.- Solicitar dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en los términos previstos en los artículos 18 y siguientes 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, del Consejo de Gobierno.

OCTAVO.- Suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento, al amparo de lo establecido en el artículo 22.1.d) de la LPACAP, por el tiempo que medie entre la petición del dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que deberá comunicarse a los interesados mediante notificación, y la recepción del dictamen, que igualmente deberá ser objeto de comunicación para conocimiento de los interesados. Este plazo de suspensión no podrá exceder de tres meses, en ningún caso. Si no se recibiera el dictamen en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

NOVENO.- Una vez recibido el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, y dado el carácter preceptivo y vinculante del dictamen, elevar el mismo al Pleno”.

Consta en el expediente que el anterior acuerdo se comunicó a los interesados y se publicó en el BOCAM de 24 de febrero de 2023.

Según el certificado de la oficial mayor de 30 de marzo de 2023, no consta la presentación de alegaciones.

Finalmente, figura en el expediente una propuesta de la concejala de Urbanismo, Vivienda y Obras Públicas, en la que se acuerda declarar la nulidad del convenio urbanístico nº 2/2007, de 23 de abril

de 2007 por considerarlo incurso en nulidad de pleno derecho recogida en el artículo 47.1.g) de la Ley 39/2015, en relación con el artículo 245 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, previa petición y obtención del dictamen de este órgano consultivo.

Sin más trámites, se recaba el dictamen de este órgano consultivo.

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 Humanes de Madrid, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 de dicho reglamento.

Tal como se indicara en el Dictamen 20/23, de 19 de enero, el Ayuntamiento de Humanes de Madrid 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 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 establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren de oficio o a solicitud del interesado 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, 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.- Desde el punto de vista procedimental, nos encontramos con que el artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las normas recogidas en el título IV 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 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.

Tales normas generales procedimentales determinan que, una vez acordado el inicio del procedimiento, la tramitación 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 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.

En el presente caso, resulta del expediente examinado, que, tras nuestro Dictamen 20/23, de 19 de enero, en el mismo acuerdo

plenario de 31 de enero de 2023, se declaró la caducidad del procedimiento incoado el 31 de mayo de 2022, se acordó iniciar de oficio un nuevo procedimiento administrativo de revisión de oficio y de inicio del procedimiento de revisión que nos ocupa, se incorpora a este procedimiento el informe del letrado municipal de 3 de marzo de 2022 y el informe del técnico municipal de urbanismo de 21 de marzo de 2022, lo que resulta admisible a tenor de lo establecido en el artículo 95.3, segundo párrafo, de la LPAC, que dispone: *“En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”*.

Como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora, (así nuestros dictámenes 36/17, de 26 de enero y 457/21, de 28 de septiembre, entre otros), la interpretación del mencionado precepto, a la luz de la jurisprudencia, supone que se puedan incorporar al nuevo expediente los trámites independientes anteriores al primer procedimiento de revisión no surgidos o producidos dentro del expediente caducado para constatar la realidad de lo acontecido, como son, en este caso, los informes de los dos especialistas anteriormente citados.

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, Real Decreto 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.d).3º del Real Decreto 128/2018).

En este sentido, el 27 de enero de 2023 ha emitido informe de Secretaria, la oficial mayor del Ayuntamiento de Humanes de Madrid.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del o de los interesados, 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 de órgano consultivo según dispone el artículo 82 de la LPAC.

En este sentido, consta en el expediente que, en el mismo acuerdo plenario de 31 de enero de 2023 de inicio del procedimiento de revisión de oficio del convenio urbanístico en cuestión, se otorga audiencia a los interesados, lo que les fue comunicado.

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 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.

Al respecto, se observa que se ha redactado propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva.

En relación con el plazo para la tramitación del procedimiento, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio por la Administración y susceptible de producir efectos desfavorables para los interesados, el plazo máximo de resolución del procedimiento es de 6 meses.

En este caso, el procedimiento que nos ocupa, como ya ha sido advertido, se inició el 31 de enero de 2023, y en el mismo acuerdo de inicio se ha hecho uso de la facultad de suspensión prevista en el artículo 22.1.d) de la LPAC, por lo que, a la fecha de aprobación de este dictamen, el procedimiento no está caducado.

CUARTA.- En cuanto al acto objeto de revisión, hay que determinar si es un acto susceptible de tal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, que establece que, para proceder a la revisión, ha de tratarse de actos *“que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”*.

En el presente caso, se pretende revisar un convenio urbanístico que fue formalizado el 23 de abril de 2007 por el alcalde de Humanes de Madrid, la sociedad Construcciones Luadan, S.L., Dña. (...), D. (...), Dña. (...), D. (...), Dña. (...) y Dña. (...) el 23 de abril de 2007, aprobado definitivamente por el pleno municipal en sesión celebrada el 28 de mayo de 2008.

Se trata de 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 y no consta que haya sido impugnado en vía jurisdiccional.

Desde un punto de vista material, en orden a la revisión de oficio de un acto nulo será necesario que concurra en dicho acto alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

Como ha sostenido reiteradamente esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (entre otros, 522/16, de 17 de noviembre; 353/17, de 7 de septiembre y 300/19, de 11 de julio), el punto de partida inexcusable es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, nº 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que con mención de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, entiende que solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014):

“La doctrina sentada por esta Sala (entre las más recientes, sentencia de 7 de febrero de 2013 –recurso núm. 563/2010–), configura dicho procedimiento 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. Como tal, se trata de un cauce subsidiario de los otros instrumentos procedimentales ordinarios de impugnación de actos administrativos; de modo que, conforme a la indicada doctrina, no es posible instar la revisión de

oficio, por existir cosa juzgada, cuando previamente se haya impugnado la resolución de que se trata en vía jurisdiccional”.

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como señala el Tribunal Supremo en sentencia de 10 de febrero de 2017 (recurso 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”.

La propuesta de resolución considera nulo el convenio urbanístico formalizado el 23 de abril de 2007 porque concurre el motivo de nulidad de pleno derecho contemplado en el artículo 47.1.g) de la LPAC *“cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley”*, en relación con el artículo 245 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, según el cual: *“Son nulos de pleno*

derecho los convenios urbanísticos de planeamiento, así como cualquier convenio o acuerdo, cualquiera que sea su denominación, que tenga por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico, o lo condicione de alguna forma mediante estipulaciones que establezcan la obligación de hacer efectivos antes de la aprobación definitiva, los deberes legales de cesión y, en su caso, los convenidos entre las partes que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados”.

Deviene necesario precisar, en primer lugar, que si bien el convenio urbanístico fue formalizado inicialmente el 27 de abril de 2007, adquirió eficacia jurídica, en virtud de lo estipulado en su cláusula octava, con la ratificación del Pleno municipal celebrado el 28 de mayo de 2008, resultando así de aplicación el artículo 245 de la Ley 9/2001, en la redacción dada a dicho artículo por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que entró en vigor el 9 de octubre de 2007.

Aduce el Ayuntamiento de Humanes de Madrid que el convenio urbanístico en cuestión, no solamente ha de ser considerado como un convenio urbanístico de planeamiento sino que también es un documento que tiene por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico.

Respecto a la naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos, el Tribunal Supremo en Sentencia de 2 de febrero de 2020 (recurso 2782/2019) reitera doctrina jurisprudencial *«considerándolos, siempre, como una figura de carácter contractual, en la que una de las partes intervinientes es una Administración pública ---o entidad de ella dependiente--- y que se suscribe con la finalidad de intervenir ---o de llegar a acuerdos--- en relación con el planeamiento urbanístico o con la*

gestión del mismo. Así, en la STS 1649/2017, de 31 de octubre (RC 1812/2016) hemos sintetizado y reiterado una anterior doctrina: “Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (rec. 3722/2009), los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual, como ya ha tenido ocasión de afirmar dicha Sala. Dada dicha naturaleza, deben asumir, por reciprocidad, las obligaciones inherentes a dichas actuaciones urbanísticas, sobre todo si ello es consecuencia de un convenio urbanístico celebrado conforme al art. 1255 del Código Civil y 243 de la Ley 9/2001, en cuanto consagran la posibilidad de libre pacto por parte de las Administraciones Públicas con sometimiento a los principios de buena administración. Desde esa perspectiva solo cabría instar la nulidad del Convenio”».

No siendo controvertido que los convenios de planeamiento están proscritos en la legislación urbanística autonómica por mor de la redacción dada al artículo 245 de la Ley 9/2001 por el artículo 18 de la Ley 3/2007, la cuestión por tanto se centra en determinar si el citado convenio urbanístico es en realidad o no un convenio de planeamiento.

Pues bien a la vista de los compromisos que adquieren las partes que lo suscriben, se observa, que nos encontramos ante un convenio de planeamiento, puesto que en la cláusula primera los firmantes del convenio se comprometen a presentar una iniciativa de desarrollo mediante un Plan Parcial en lugar de hacerlo mediante Estudio de Detalle, que es el instrumento de planeamiento al que se remite la ficha correspondiente, y, según recoge la cláusula segunda, el Plan Parcial de ordenación de la UE-25 “*modificará las siguientes determinaciones de la ficha de desarrollo:*

1.- Ordenanza de aplicación: creación de una ordenanza propia para las parcelas con aprovechamiento lucrativo que incluirá la consideración de aprovechamiento de la totalidad de la parcela bajo rasante para usos no habitables, y otra para las parcelas sin

aprovechamiento lucrativo de las que resulte adjudicatario el Ayuntamiento en virtud del presente convenio.

2.- Aumento del número de viviendas, estableciéndose en base a las especificaciones de vivienda mínima de las NNSS (30 m² construidos) un máximo de 100, manteniendo la edificabilidad máxima actual de 3.515,10 m².

3.- Las cesiones con destino a redes locales que legalmente le corresponden a este Ayuntamiento, se concretan en un total de 1.054,53 m² (30 m² de suelo/ 100 m² de edificabilidad)”.

Cantidad máxima de viviendas que, según el informe del arquitecto técnico municipal de 14 de diciembre de 2007, teniendo en cuenta una superficie edificable de 3.510,10 m, no podría ser superior a 87, y en informe posterior de 24 de enero de 2008 del arquitecto municipal el número máximo de viviendas que el ámbito de la UE-25 puede albergar es de 75 viviendas.

QUINTA.- Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, en los términos que se han indicado, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio.

Este precepto dispone que: *“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.*

Sobre los límites de la revisión, el Tribunal Supremo en sentencia de 26 de octubre de 2020 (recurso 5056/2018), señala: *«(...) Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las*

facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores. Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS nº 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u “otras circunstancias”); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”».

También el Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de julio de 2018 (recurso 75/2016) ha declarado que: *“La acción destinada a instar la nulidad de pleno derecho, a diferencia de las acciones para exigir el reintegro, no está sujeta a plazo alguno de prescripción y precisamente por ello el artículo 106 de la Ley 30/1992 permite que solo puede impedirse su ejercicio en supuestos excepcionales. Es por ello que el lapso temporal utilizado para el ejercicio de la acción de revisión no se ha identificado con los plazos de prescripción de las acciones frente actos anulables sino que ha recibido una interpretación mucho más restrictiva, reservándose para aquellos supuestos en los que el plazo transcurrido resulta excesivo y desproporcionado afectando a la seguridad jurídica generada y muy especialmente cuando afecta a terceros. Normalmente en aquellos casos en los que el lapso de tiempo transcurrido desde que se conocieron las irregularidades o vicios del acto y la actitud de pasividad mostrada desde entonces permite entender que debe primar el principio de seguridad jurídica frente al de legalidad, pues la equidad y buena fe hacen improcedente su revisión. Así se ha considerado por la jurisprudencia, aplicando la excepción prevista en el art. 106 cuando se ha pretendido la anulación de*

deslindes aprobados décadas antes de su revisión (SSTS de 21 de febrero de 2006, rec. 62/2003 y de 20 de febrero de 2008 (rec. 1205/2006); o en los casos de anulación de un acuerdo de colegiación instado veinte años después (STS 16-7-2003, sección. 4ª, recurso 6245/1999), por entender que resulta contraria a la equidad; o cuando habían transcurrido 58 años desde la aprobación del deslinde que se pretendía impugnar (STS de 17 de noviembre de 2008 (rec. 1200/2006) entre otros”.

En consecuencia, la existencia o no de estas circunstancias que prevé el artículo 110 de la LPAC, ha de ser examinada caso por caso.

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa, si bien ha transcurrido un tiempo considerable desde la aprobación plenaria del convenio en mayo de 2008, a lo que se suma que el ayuntamiento desde que se modificó el artículo 245 de la Ley 9/2001 pudo conocer la causa de nulidad en la que incurría, a la vista del expediente examinado, se observa que ninguno de los interesados ha formulado alegaciones ni ha manifestado interés en la continuidad del convenio y no se evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, ni al derecho de los particulares o a las leyes.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio del convenio urbanístico 2/2007 para el desarrollo de la Unidad de Ejecución nº 25 “Calle Cañada”, de Humanes de Madrid.

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 4 de mayo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 225/23

Sr. Alcalde de Humanes de Madrid

Pza. de la Constitución, 1 – 28970 Humanes de Madrid