



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 4 de noviembre de 2004, ha examinado el *expediente de declaración de nulidad de pleno derecho de los Acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxxx de 1 de febrero de 2002 y 17 de septiembre de 2002*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de octubre de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente tramitado por el Ayuntamiento de xxxxx de declaración de nulidad de pleno derecho de los Acuerdos de la Comisión de Gobierno de 1 de febrero de 2002 y 17 de septiembre de 2002, por los que se aprobaron los Estatutos y la constitución, respectivamente, de la Junta de Compensación del Sector xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de octubre de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 676/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.



Primero.- La Comisión Territorial de Urbanismo de xxxxx, en sesión de 7 de mayo de 1999, aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx (BOCyL nº xx, de xx de xx de xxxx, y BOP nº 9, 10, y 11, de xx, xx y xx de xx de xxxx); su texto refundido es aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx en sesión de 7 de octubre de xxxx.

El citado Plan General de Ordenación Urbana contempla entre sus determinaciones urbanísticas la delimitación de un sector de suelo urbanizable residencial para huertos familiares con tolerancia de vivienda aneja, en terrenos situados junto a la carretera de xxxxx a xxxx, denominado xxxxx. El sistema de actuación establecido es el de compensación.

Segundo.- Mediante Acuerdo de 1 de febrero de 2002 son aprobados, por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxxx, los Estatutos para la constitución de la Junta de Compensación del Sector xxxxx.

Tercero.- Por Acuerdo de dicha Comisión de Gobierno, de 17 de septiembre de 2002, se aprueba la constitución de la Junta de Compensación del señalado Sector con un único propietario mayoritario adherido a la misma, pppp, S.L.

Contra este Acuerdo D. lllll interpone recurso de reposición, el cual es desestimado por Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxxx de 26 de noviembre de 2002.

Cuarto.- La repetida Comisión de Gobierno, por Acuerdo de 26 de noviembre de 2002, resuelve iniciar la expropiación por el procedimiento de tasación conjunta, en beneficio de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, contra bienes y derechos de D. lllll y Dña. cccc.

Contra dicho Acuerdo interpone D. lllll recurso de reposición, que es estimado por la citada Comisión por Acuerdo de 25 de marzo de 2003, anulando la iniciación del procedimiento expropiatorio, basándose en que no se había aprobado definitivamente el Plan Parcial del Sector.

pppp, S.L. interpone recurso de reposición contra el mencionado Acuerdo estimatorio. Por Acuerdo de 2 de septiembre de 2003 de la Comisión de



Gobierno se desestima dicho recurso, indicando que el Plan Parcial del Sector aún no está en vigor.

Quinto.- El Acuerdo de aprobación definitivo del Plan Parcial del xxxxx es publicado en el “Boletín Oficial de Castilla y León” de 23 de junio de 2003 y en el “Boletín Oficial de la Provincia de xxxxx” de 12 de septiembre de 2003.

El 16 de septiembre de 2003 pppp, S.L. solicita nuevamente el inicio del expediente de expropiación antes señalado.

Sexto.- Por Acuerdo de 21 de octubre de 2003, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxxx decide nuevamente iniciar la expropiación por el procedimiento de tasación conjunta, en beneficio de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, contra bienes y derechos de D. lllll y Dña. cccc.

Séptimo.- El 10 de diciembre de 2003 D. lllll interpone recurso de reposición contra el anterior Acuerdo, alegando diversos defectos legales y materiales del mismo, así como invocando la ilegalidad del precepto de expropiación en el que se basa. En el SUPPLICO de su escrito solicita que se declare la nulidad del Acuerdo de 21 de octubre de 2003 impugnado y la nulidad del proyecto de expropiación.

En la alegación quinta del recurso se afirma lo siguiente:

“En realidad existe un problema mucho mayor que los hasta ahora expuestos.

»La Ley de Urbanismo de Castilla y León en su artículo 72.2º indica que es una vez que se ha aprobado el instrumento de planeamiento urbanístico, cuando se abre la posibilidad de que se presente iniciativas para desarrollar la actuación mediante alguno de los sistemas regulados por la ley.

»Tal y como se indica en el Acuerdo adoptado fue el día ocho de mayo del dos mil tres cuando se aprueba definitivamente, por el Pleno de la Corporación, el Plan Parcial del xxxxx y es en dicho Plan Parcial y con la aprobación definitiva del mismo en el que se establece como sistema de actuación para desarrollar indicado Plan, el sistema de compensación.



»Resulta por ello evidente que es una vez aprobado de forma definitiva el Plan Parcial cuando se podrán elaborar y presentar los Estatutos por los que habrá de regirse la Junta de Compensación.

»Incluso la Ley de Urbanismo de Castilla y León contempla la posibilidad de una actuación cronológica acumulada, en el caso de urbanizaciones de iniciativa privada, como es el caso que nos ocupa y en la que a tenor de los artículos 46 y 64 del R.P.U. y los artículos 19.3º y 4.b y 52.3 de la L.U.C.yL., pueden presentarse por los propietarios a los que corresponda al menos el 50% del aprovechamiento objeto del sector, para su aprobación simultánea, el Plan Parcial, los Estatutos de la Junta de Compensación y el Proyecto de Actuación, conforme determinan los artículos 76.2 y 82.2 de la L.U.C.yL.

»Igualmente la Ley contempla la posibilidad de que aprobado el instrumento de planeamiento urbanístico, en este caso el Plan Parcial, los propietarios, a los que corresponda al menos el 50%, puedan presentar para su aprobación simultánea, los Estatutos y el Proyecto de Actuación.

»Lo que en ningún caso la Ley contempla y admite es la aprobación de los Estatutos y la formación de la Junta de Compensación sin estar aprobado de forma definitiva el instrumento de gestión urbanística, es decir el Plan Parcial.

»Pues bien, en el presente caso el Plan Parcial se aprueba de forma definitiva, por el Pleno de la Corporación, el día ocho de mayo del presente año y sorprendentemente los Estatutos para la constitución de la Junta se habían aprobado por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento el día uno de febrero del año dos mil dos, es decir año y medio antes de la aprobación definitiva del Plan Parcial y constituyéndose la Junta de Compensación por escritura pública suscrita el veintiocho de mayo del mismo año dos mil dos, un año antes de la aprobación definitiva del plan parcial.

»Evidentemente en dichas fechas, sin estar aprobado el Plan Parcial de forma definitiva, D. IIIII no puede saber si dicho Plan Parcial afecta a sus propiedades o no, por lo que difícilmente puede integrarse en dicha Junta o adherirse posteriormente a la misma, lo que, sin duda supone una clara



indefensión al estar privándose al mismo de uno de los derechos contemplados en la propia Ley.

»Por todo ello entendemos que debe de ser declarada la nulidad tanto de los Estatutos de la Junta de Compensación como de la propia Junta, al haber sido aprobados los mismos y constituida la propia Junta con anterioridad a la aprobación definitiva del Plan Parcial de ordenación del Sector xxxxx y por ello en contra de lo dispuesto en la L.U.C.yL.”.

El escrito concluye, como hemos señalado, suplicando que se declare la nulidad del Acuerdo de 21 de octubre de 2003 y la nulidad del proyecto de expropiación, sin incluir una súplica expresa en relación a la nulidad invocada respecto a los Acuerdos de aprobación de los Estatutos y de la constitución de la Junta de Compensación.

Octavo.- El 21 de enero de 2004 D. bbbb, en nombre y representación de pppp, S.L., y como Presidente de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, presenta un escrito al Ayuntamiento de xxxxx formulando alegaciones contra el citado recurso de reposición interpuesto por D. lllll. En dicho escrito trata de rebatir con diversos argumentos los motivos aducidos por el recurrente para que se declare la nulidad del Acuerdo de 21 de octubre de 2003 y del proyecto de expropiación que lo sustenta. La última alegación de D. bbbb es la siguiente:

“Indebida aprobación de los Estatutos de la Junta de Compensación.

»Sobre esta cuestión de la aprobación de los Estatutos es preciso poner de manifiesto algo que el recurrente calla convenientemente:

»Por Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 1 de febrero de 2002 se aprobaron los Estatutos para la constitución de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, sin que por D. llll se interpusiera recurso administrativo o contencioso-administrativo, quedando firme.

»Por Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 17 de septiembre de 2002 se aprobó la constitución de la Junta de Compensación del Sector xxxx. Contra dicho acuerdo D. llll interpuso recurso de reposición, que fue



desestimado por Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 26 de noviembre de 2002. Contra dicho Acuerdo no se interpuso recurso contencioso-administrativo y quedó firme.

»Así pues, tanto la aprobación de los Estatutos como la constitución de la Junta constituyen actos firmes, siendo reiterada la doctrina de la inimpugnabilidad de los actos administrativos confirmatorios de otros actos anteriores.

»De la misma forma que quien no recurrió las bases de un concurso no puede impugnar su resultado argumentando en contra de tales bases, no cabe alegar ahora contra la aprobación de los Estatutos y la constitución de la Junta de Compensación”.

El escrito finaliza suplicando que se tenga por formulada oposición al recurso de reposición interpuesto y se desestime íntegramente.

Noveno.- El 27 de febrero de 2004 el Oficial Mayor del Ayuntamiento de xxxxx emite un informe sobre el recurso de reposición interpuesto por D. llllll contra el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de octubre de 2003, por el que se inicia el procedimiento de expropiación de bienes y derechos de propietarios no adheridos a la Junta de Compensación del Sector xxxxx.

Después de examinar las diversas alegaciones del recurrente contra el acto impugnado, se detiene el informe en analizar la solicitud del mismo referente a la “nulidad tanto de los Estatutos de la Junta de Compensación como de la propia Junta, al haber sido aprobados los mismos y constituida la Junta con anterioridad a la aprobación definitiva del Plan Parcial de ordenación del citado Sector”. La conclusión a la que llega es que los respectivos Acuerdos aprobatorios incurrir en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en las letras e) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, “ya que se dictaron de forma previa al acuerdo de aprobación definitiva del instrumento de ordenación cuya ejecución era la finalidad y razón de ser de aquéllos, y por tanto en ausencia de su trámite esencial para acordarlos; y al tratarse de un acto por el que se adquiere el importante derecho de solicitar la expropiación de los bienes de los propietarios no adheridos a la Junta, cuando se carecía de los requisitos esenciales para su



adquisición, cual era la aprobación definitiva del Plan Parcial. En este caso, la aprobación de los Estatutos y la constitución de la Junta se produjeron antes incluso de la aprobación inicial del Plan parcial”.

Décimo.- El 11 de marzo de 2004 el Concejal Delegado de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de xxxxx, basándose en la petición realizada en la alegación quinta del recurso de reposición presentado por el Sr. llllll, antes transcrita, y en el referido informe de 27 de febrero de 2004 del Oficial Mayor, formula una propuesta para que por la Comisión de Gobierno se declare de oficio la nulidad de los siguientes Acuerdos de la misma: el de 1 de febrero de 2002, por el que se aprobaron los Estatutos de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, y el de 17 de septiembre de 2002, por el que se aprobó la constitución de dicha Junta de Compensación. La propuesta considera que los Acuerdos están incurso en los supuestos de nulidad previstos en las letras e) y f) del artículo 62.1 de la citada Ley 30/1992, debiéndose aplicar el artículo 102.1 de ésta.

Con la misma fecha –11 de marzo de 2004–, el señalado Concejal Delegado de Urbanismo y Vivienda propone solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre la citada propuesta de declaración de nulidad y, asimismo, suspender la tramitación del recurso de reposición interpuesto por D. lllll contra el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de octubre de 2003, por el que se inició nuevamente el discutido procedimiento expropiatorio, hasta que no recaiga resolución respecto a dicha declaración de nulidad.

Undécimo.- El 16 de marzo de 2004 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxxx, a la vista de la propuesta de resolución de la Concejalía de Urbanismo y Vivienda, de 11 de marzo de 2004, en la que se propone declarar de oficio la nulidad de los repetidos Acuerdos de 1 de febrero y 17 de septiembre de 2002, de aprobación de los Estatutos y de la constitución de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, acuerda:

“1º.- Solicitar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León, por conducto de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, sobre la citada propuesta de declaración de nulidad de los acuerdos de la Comisión de Gobierno de 1 de febrero de 2002, por el que se aprobaban los Estatutos de la Junta de Compensación del Sector xxxxx y de 17 de



septiembre de 2002, por el que se aprobaba la constitución de la Junta de Compensación del Sector xxxxx.

»2º.- Suspender la tramitación del recurso de reposición interpuesto por D. IIIII contra acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de octubre de 2003 por el que se acuerda iniciar el procedimiento de expropiación de bienes y derechos de propietarios no adheridos a la Junta de Compensación del Sector xxxxx, hasta tanto recaiga resolución sobre la referida solicitud de declaración de nulidad”.

Duodécimo.- Mediante escrito de 25 de marzo de 2004 dirigido a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de xxxxx interesa el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre los señalados Acuerdos de la Comisión de Gobierno, adjuntando la siguiente documentación:

- Certificación del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de marzo de 2004.

- Propuestas de resolución del Concejal Delegado de Urbanismo y Vivienda de 11 de marzo de 2004.

- Plan Parcial del Sector xxxxx.

- Expediente correspondiente a la aprobación de los Estatutos y constitución de la Junta de Compensación del Sector xxxxx.

- Expediente expropiatorio seguido contra los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación xxxxx.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Decimotercero.- El 6 de abril de 2004 tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo de Castilla y León el expediente de declaración de nulidad de los Acuerdos citados.



El 12 de abril de 2004 se admite a trámite la consulta, dándole el número de expediente 218/04. El 22 de abril de 2004 la Sección Segunda del Consejo acuerda devolver al Ayuntamiento de xxxxx la consulta, requiriendo que se complete el expediente con la siguiente documentación:

- Acuerdo, dictado por el órgano competente, de incoación del expediente de revisión de oficio.

- Trámite de audiencia concedido a los interesados, previo a la redacción de la propuesta de resolución.

Por escrito de 13 de mayo de 2004, el Alcalde responde al citado requerimiento remitiendo documentación que ya figuraba en el expediente.

El 26 de mayo de 2004 el Consejo Consultivo, a la vista del anterior escrito, adopta un Acuerdo en los siguientes términos:

“Requerir nuevamente que se complete el expediente de revisión de oficio de los acuerdos de Comisión de Gobierno del citado Ayuntamiento, de 1 de febrero y 17 de septiembre de 2002, por los que se aprueban los Estatutos y la constitución, respectivamente, de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, mediante la cumplimentación adecuada del trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento de revisión de oficio”.

Decimocuarto.- El 11 de junio de 2004 tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo de Castilla y León un escrito del Alcalde del Ayuntamiento de xxxxx contestando al requerimiento indicado en el párrafo anterior, señalando que el cumplimiento del trámite de audiencia ya consta en el expediente, pues figura en él el escrito de alegaciones de Construcciones Díez Bastida, S.L., de 21 de enero de 2004, referente al recurso de reposición presentado por D. IIIII el 10 de diciembre de 2003, contra el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de octubre del mismo año, por el que se decide iniciar la expropiación, en beneficio de la Junta de Compensación del Sector xxxxx.

El 17 de junio de 2004 el Consejo admite el anterior escrito, referente a la consulta registrada con el número de expediente 218/2004, abriendo un nuevo expediente con el número 419/2004.



El 29 de junio de 2004 tiene entrada en el registro del Consejo nueva documentación del Ayuntamiento de xxxxx que, a su juicio, completa el expediente. En ella figura un escrito del Alcalde, de 15 de junio de 2004, dirigido a pppp, S.L., remitiéndole una copia del citado recurso de reposición interpuesto por D. lllll con fecha 10 de diciembre de 2003 y dándole audiencia sobre el mismo.

A dicho escrito contesta la empresa con otro de 17 de junio de 2004, manifestando que las alegaciones al recurso de reposición ya fueron presentadas en su día, concretamente el 21 de enero de 2004, con número de registro de entrada 934, y obrarán en el expediente administrativo.

Decimoquinto.- El 15 de julio de 2004 la Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León emite el Dictamen nº 419/2004, que concluye del siguiente modo:

“No se ha tramitado conforme a derecho el procedimiento de revisión de oficio de los Acuerdos de 1 de febrero y 17 de septiembre de 2002 de la Comisión de Gobierno, del Ayuntamiento de xxxxx, aprobatorios de los estatutos y de la constitución de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, al haberse incumplido el trámite de audiencia a los interesados. Debe, pues, efectuarse correctamente dicho trámite y una vez realizado podrá remitirse el expediente a este Consejo para su preceptivo dictamen”.

Decimosexto.- Mediante escrito de 31 de agosto de 2004, el Ayuntamiento de xxxxx otorga trámite de audiencia a todos los interesados en el señalado procedimiento de revisión de oficio.

En escrito de 7 de septiembre de 2004, pppp, S.L. formula alegaciones, oponiéndose a la revisión de oficio y solicitando, si se estima la misma, que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal. En sus alegaciones la empresa sostiene que los actos que se pretende revisar no cumplen los requisitos previstos en el artículo 62.1.e) y f) de la Ley 30/1992, y que se trata de “un error administrativo en el orden de aprobación, pero no sobre la legalidad intrínseca de cualquiera de los documentos”. Añade que los Estatutos y la constitución de la Junta de Compensación se hubieran mantenido igual de haber aprobado el Ayuntamiento los expedientes en el orden correcto. Finalmente, considera improcedente la



revisión de oficio “por incumplimiento de los plazos de interposición de recurso en la vía de impugnación directa”.

En escrito de 15 de septiembre de 2004, D. IIIII realiza alegaciones, solicitando que se declare la nulidad de los Acuerdos sujetos al procedimiento de revisión. Argumenta en términos similares a los contenidos en la alegación quinta de su recurso de reposición de 10 de diciembre de 2003, transcrita en el anterior antecedente de hecho séptimo.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo, al versar la consulta sobre la revisión de oficio de un acto administrativo.

Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003 del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

Versa la consulta sobre la revisión de oficio de:

1) Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxxx, de 1 de febrero de 2002, por el que se aprobaron los Estatutos de la Junta de Compensación del Sector xxxxx.

2) Acuerdo de la misma Comisión, de 17 de septiembre de 2002, por el que se aprobó la constitución de la Junta de Compensación del Sector xxxxx.

2ª.- El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone 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”.

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que dicho acto haya puesto fin a la vía administrativa y haya causado estado en dicha vía.

- La existencia de un acto administrativo finalizador de un procedimiento o que haya ganado firmeza por no haber sido impugnado en tiempo y forma.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por la persona interesada.

Estos presupuestos se cumplen en el caso que nos ocupa, quedando por ello expedita la vía para entrar al fondo del asunto.

Así, en primer lugar, los dos Acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxxx cuya revisión se pretende –el de 1 de febrero de 2002, de aprobación de los Estatutos de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, y el de 17 de septiembre de 2002, de aprobación de la constitución de la misma– pusieron fin a la vía administrativa, conforme a lo dispuesto en los artículos 52.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y 210.a) del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Al respecto, cabe precisar que el citado artículo 52.2.a), en la redacción actual, dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, sustituye la expresión Comisiones de Gobierno por la de Juntas de Gobierno. En todo caso sus resoluciones siguen, con carácter general, poniendo fin a la vía administrativa.



Además, los señalados Acuerdos ganaron firmeza al no ser impugnados en tiempo y forma por el interesado. El Acuerdo de 1 de febrero de 2002, de aprobación de los Estatutos de la Junta de Compensación, no fue recurrido ni en vía administrativa –recurso de reposición potestativo– ni en vía contencioso-administrativa. El Acuerdo de 17 de septiembre de 2002, que aprobó la constitución de la Junta de Compensación, fue recurrido en reposición por el interesado, D. IIIII, pero contra el Acuerdo de 26 de noviembre de 2002, desestimatorio del mismo, no interpuso el recurso contencioso-administrativo que se le ofreció.

Finalmente, la iniciación del procedimiento tiene origen en persona interesada: D. IIIII, titular de derechos –copropiedad sobre terrenos que forman parte del Sector xxxxx– que pueden resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte (artículo 31.1.b de la Ley 30/1992). Debe recordarse, al respecto, que el inicio del procedimiento de revisión por el Ayuntamiento de xxxxx trae causa de la alegación quinta del recurso de reposición del interesado, de 10 de diciembre de 2003, en la que se manifiesta que debe ser declarada la nulidad de los discutidos Acuerdos de la Comisión de Gobierno al haberse aprobado antes que el Plan Parcial.

Dicho lo anterior, ha de disiparse la duda que puede suscitar la alegación segunda del escrito de 7 de septiembre de 2004 de pppp, S.L., que sostiene la “improcedencia de la revisión de oficio por incumplimiento de los plazos de interposición de recurso en la vía de impugnación directa”. Los razonamientos efectuados en esa extensa alegación no son correctos. Se confunde la imprescriptibilidad de la acción de nulidad prevista en el artículo 102 de la Ley 30/1992, ejercitada ante la Administración, con la sujeción a plazo procesal del ejercicio de acciones de nulidad que se planteen ante los Tribunales. Son precisamente las sentencias que cita la empresa en su escrito las que aclaran esta cuestión –en párrafos omitidos en el mismo–, con una doctrina que, aplicada al caso que nos ocupa, implica la inexistencia de obstáculo temporal para admitir la solicitud de revisión formulada por D. IIIII.

Así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 23 de febrero de 2000, señala lo siguiente:

“Como se afirma en las Sentencias de esta misma Sala de 27 de julio de 1992, 23 de enero de 1996, 20 de enero y 8 de febrero de 1999, entre



muchas otras, ha de concluirse que, sin negar la existencia de ciertas fluctuaciones en torno al tema, ha acabado por prevalecer la tesis de que, ya se hubiese acudido al ejercicio de la acción prevista en el artículo 109, ya se hubiese accionado directamente contra el acto impugnado –caso que es el presente–, el recurrente ha de someterse en el ejercicio de las acciones y recursos pertinentes al plazo de interposición de los mismos que se establezca en la legislación administrativa o procesal. Es decir: siendo imprescriptible la acción para solicitar la revisión en vía administrativa de un acto radicalmente nulo, en cualquier momento puede ser deducida ante la Administración una petición de esa naturaleza, y frente a ella no podrá alegarse válidamente la extemporaneidad de la pretensión ejercitada como circunstancia impeditiva de la iniciación del expediente que corresponda, que habrá de seguirse por sus trámites y concluirse mediante una decisión –sea favorable o adversa a la declaración de nulidad– contra la que, a su vez, podrá interponerse el oportuno recurso contencioso-administrativo; pero cuando se acude a la vía judicial directa, una vez agotada la administrativa previa, es obligado atenerse al cumplimiento de los plazos estipulados en orden a la interposición de los recursos correspondientes en una u otra vía”.

Doctrina reiterada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2003, que concluye del siguiente modo:

“La mayoritaria doctrina jurisprudencial, de la que son muestra las Sentencias relacionadas, puede resumirse diciendo que la imprescriptibilidad de la impugnación de actos o disposiciones administrativas viciadas de nulidad radical, sólo se produce en el ejercicio de la acción prevista en el art. 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo (hoy art. 102 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), cuando se ejercita ante la propia Administración, ya que puede serlo ‘en cualquier momento’, por el contrario en el caso de acciones jurisdiccionales el recurrente ha de someterse a los plazos procesales correspondientes, ya ejercite directamente la acción de nulidad ante los Tribunales, ya acuda a ellos contra la resolución denegatoria de la Administración a quien se reclamó que la declarara”.

3ª.- Expuesto que se dan los presupuestos necesarios para dar curso a la solicitud del interesado, a través del procedimiento de revisión de oficio previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, es menester analizar si los dos



Acuerdos cuya nulidad se pretende declarar pueden subsumirse en alguno de los motivos señalados para ello por aquél en su escrito de alegaciones y defendidos también por el Ayuntamiento de xxxxx. Ambos citan los previstos en las letras e) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, añadiendo el primero en sus alegaciones la letra a).

Respecto de la alegación por el interesado del motivo de la letra a) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992 –actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional–, debe resaltarse que lo menciona en su escrito de alegaciones de 15 de septiembre 2004, no refiriéndose al mismo ninguno de los documentos del Ayuntamiento de xxxxx que dan curso a la solicitud inicial de declaración de nulidad de los discutidos Acuerdos. Esto supone que la empresa pppp, S.L., al efectuar sus alegaciones, en escrito de 7 de septiembre de 2004, desconoce la invocación de tal motivo, y de hecho no intenta rebatirlo, quedando limitados sus argumentos. En todo caso, este Consejo estima que no cabe apreciar en la aprobación de los Acuerdos impugnados la concurrencia de esta causa de nulidad, pues la indefensión alegada por D. lllll –no sabe si sus propiedades se encuentran afectadas por el Plan Parcial y no puede incorporarse a la Junta de Compensación–, con independencia de cualquier otra consideración, no puede entenderse como una lesión de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, que son los previstos en los artículos 14 a 30 de la Constitución.

Distinto es el juicio que merece a este Consejo Consultivo la concurrencia de los motivos recogidos en las letras e) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, pues la aprobación de los dos Acuerdos sujetos a revisión tiene encaje en ambos supuestos de nulidad de pleno derecho.

El primero de ellos –artículo 62.1.e)– es el de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. La aprobación por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxxx, el 1 de febrero de 2002, de los Estatutos de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, y el 17 de septiembre del mismo año, de la constitución de la misma, incurre en dicho motivo, pues se realizó antes de que se aprobara definitivamente el correspondiente Plan Parcial, hecho que no ocurrió hasta el 8 de mayo de 2003 (publicándose en el BOCyL el 23 de junio de 2003 y en el BOP el 12 de septiembre de 2003). Frente a esto podría argumentarse –como hace pppp, S.L. en su escrito de alegaciones– que “se ha llevado a efecto la



aprobación inicial por el órgano competente, se ha dado traslado a los interesados para alegaciones y finalmente se ha vuelto a notificar la resolución que pone fin a la vía administrativa con indicación de recursos, añadiendo que se han llevado a efecto no ya los trámites esenciales, sino todos y cada uno de los trámites del procedimiento". No puede prosperar, sin embargo, tal argumento, porque con independencia del cumplimiento de los trámites señalados por dicha empresa, lo cierto es que se prescindió de un requisito esencial del procedimiento: la previa –o al menos simultánea– aprobación del correspondiente Plan Parcial, conforme a lo dispuesto en los artículos 72.2, 76.2 y 82.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. El primero señala que "la gestión de las actuaciones integradas podrá ser pública o privada. La aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada del sector, habilita la presentación de iniciativas para desarrollar la actuación mediante alguno de los sistemas regulados en este capítulo". Por otro lado, los citados artículos 76.2 y 82.2 facultan para que los Estatutos y el Proyecto de Actuación puedan presentarse y aprobarse conjuntamente con el instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada de los terrenos (Plan Parcial). El incumplimiento de estos preceptos es claro y ostensible, pues se aprobaron los Estatutos y la constitución de la Junta de Compensación con anterioridad al Plan Parcial, algo completamente vedado por aquéllos.

En este punto sería conveniente recordar que, aunque el artículo 62.1.e) emplea la expresión "total y absolutamente", debe considerarse viciado de nulidad radical no sólo el supuesto en que se omita el procedimiento por entero, sino también en el caso de que se prescinda de un trámite esencial. En este sentido son abundantes los pronunciamientos jurisprudenciales, pudiendo destacarse, entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1999, 24 de febrero de 1997 y 21 de mayo de 1997. Esta doctrina, aplicada al caso que nos ocupa, implica la nulidad de pleno derecho de los dos Acuerdos cuya revisión se pretende.

El carácter esencial del error de procedimiento cometido se deduce no sólo de los citados preceptos de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, sino del examen de la normativa sobre la materia, desde el texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de abril de 1976, hasta la actualidad. Precisamente la Ley de 1976, partiendo de que el desarrollo del esquema de ordenación contenido en el Plan General en lo que al suelo



urbanizable respecta es presupuesto imprescindible de cualquier operación de ejecución, en su artículo 116.1, con el fin de atajar una abusiva costumbre extendida en la etapa precedente, establece de forma terminante que las actuaciones en dicho suelo requerirán “la previa aprobación del Plan Parcial del sector correspondiente”. Esta exigencia se ha mantenido en la posterior legislación estatal urbanística (artículos 15 y 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones) y se recoge –con la especialidad indicada de aprobación simultánea en el caso de urbanizaciones de iniciativa privada– en los señalados artículos de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León. Este requisito de procedimiento es esencial, pues la actividad de ejecución precisa de la función legitimadora del planeamiento, que ultima el desarrollo para cada clase de suelo (para el clasificado como urbanizable, el Plan Parcial). En el suelo urbanizable no es razonable comenzar el proceso de ejecución sin que esté aprobado el correspondiente Plan Parcial, último grado del planeamiento urbanístico, que aborda el estudio concreto de una zona determinada con una intención y un grado de afinamiento inexistente en el Plan General (edificación de todos los terrenos, división del sector, señalamiento de reservas, sistema de actuación, en su caso, ordenanzas reguladoras, etc.).

Comenzar actividades de ejecución en suelo urbanizable –en este caso la aprobación de los Estatutos y de la constitución de la Junta de Compensación–, sin la previa –o simultánea– aprobación del necesario Plan Parcial, es, pues, una grave conculcación de las normas urbanísticas expuestas, que debe calificarse como omisión de un trámite esencial del procedimiento a los efectos de declarar la nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992.

La regla de que la ejecución del planeamiento exige siempre la aprobación del instrumento de planeamiento más detallado posible según el tipo de suelo de que se trate, no sólo ha sido destacada por la doctrina, sino que cabe también rastrear su aplicación en la jurisprudencia. Así, a título de ejemplo, no cabe aprobar un proyecto de urbanización para ejecutar el planeamiento sin que previamente se haya aprobado el Plan Parcial (o en su caso el Plan Especial) que le sirva de fundamento (Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1997 y de 7 de junio de 1989). Y no cabe otorgar concesiones administrativas ni celebrar contratos para la ejecución de un sector sin la previa aprobación del Plan Parcial relativo al mismo, en el que se determinan con precisión las obras e instalaciones que hayan de ejecutarse; en



caso contrario tales actos o contratos son nulos por carecer de objeto y ser de imposible cumplimiento (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 1997).

La Sentencia del Alto Tribunal de 21 de marzo de 2002, que cita oportunamente el informe del Oficial Mayor del Ayuntamiento de xxxxx, de 27 de febrero de 2004, ilustra aún más la regla explicada, pues el litigio guarda gran semejanza con el asunto que nos ocupa. El acto impugnado es un acuerdo de un Ayuntamiento que aprobó definitivamente los Estatutos y Bases de Actuación de un Sector de suelo urbanizable programado, antes de que se aprobara definitivamente el Plan Parcial. La Sentencia de instancia estimó el recurso y anuló dicho acto, por entender que la aprobación de los Estatutos y Bases de Actuación no puede ser anterior a la aprobación del Plan Parcial. El Tribunal Supremo confirma la Sentencia recurrida en casación, señalando lo siguiente en su fundamento de derecho segundo:

«No es dudoso, como afirman los recurrentes, que los actos impugnados no son materialmente actos de ejecución, sino que configuran el marco en que la ejecución del planeamiento deberá desenvolverse.

»Ahora bien, de esta premisa no puede deducirse que las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación puedan existir con anterioridad al Plan Parcial. Y no pueden existir porque los derechos que de la obra urbanizadora se generan, y cuya distribución, entre otros extremos, regulan las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación, dependen de las determinaciones urbanísticas que el Plan Parcial establezca.

»Las obras urbanizadoras que han de llevarse a cabo, la edificabilidad de los terrenos y los usos asignados son determinaciones que corresponden al Plan Parcial. Su ausencia implica que en extremos muy importantes las Bases y Estatutos carezcan de la apoyatura indispensable, y cuya omisión imposibilita que puedan fijarse de modo correcto las determinaciones exigidas en los artículos 166 y 167 del Reglamento de Gestión.

»Ello ha motivado que por esta Sala se considere que la existencia de un Planeamiento previo, o, al menos simultáneo, es requisito ontológico imprescindible de la legalidad de los Estatutos, Bases de Actuación y Juntas de Compensación.



»Por tanto, y desde la perspectiva de la cuestión de fondo, la sentencia ha de ser confirmada, pues apreciada la falta de cobertura urbanística, poco importa la concurrencia de otros requisitos”.

El fundamento de derecho tercero deja claro que se trata de una nulidad de pleno derecho, indicando lo que sigue:

“Reprochan los recurrentes a la sentencia falta de congruencia, por haber declarado la anulación no sólo de los actos impugnados, aprobación definitiva, sino también la aprobación inicial de los Estatutos y Bases de Actuación, lo que no había sido pedido en la demanda.

»Tampoco este motivo de casación puede ser acogido, pues aunque es verdad que la petición de anulación de la aprobación inicial no se recogía en la demanda, no es menos cierto que la causa por la que se acuerda la anulación de los actos impugnados opera también sobre el acuerdo de aprobación inicial. La sentencia, al hacer este pronunciamiento no está sino fijando el alcance del fallo y es congruente con la nulidad de pleno derecho que decreta en el fallo y razona en el cuarto y quinto fundamento jurídico. Por ello, la convalidación que los recurrentes pretenden es inviable, al ser ésta sólo posible para los actos anulables, a tenor del artículo 53 de la LRJ-PAC (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) que es el texto aplicable a los hechos ahora enjuiciados”.

A la vista de todo lo anterior, cabe concluir que los Acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxxx de 1 de febrero y 17 de septiembre de 2002, aprobatorios de los Estatutos y de la constitución de la Junta de Compensación del Sector xxxxx, son nulos de pleno derecho, por el motivo previsto en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, al haber sido adoptados antes de que estuviera definitivamente aprobado el correspondiente Plan Parcial.

Esta conclusión no puede quedar desvirtuada por el argumento que formula pppp, S.L. en el último párrafo de la primera alegación de su escrito de 7 de septiembre de 2004, que dice así:

“El contenido de los Estatutos aprobados y de la constitución de la Junta de Compensación se hubiera mantenido en todo caso exactamente igual



de haber aprobado el Ayuntamiento los expedientes en el orden correcto, lo que determinaría en todo caso la aplicación del principio *favor acti* y con ello la conservación de ambos actos conforme a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

El alegato de la empresa no puede prosperar, pues el citado artículo 66 no se refiere propiamente a la validez del acto administrativo viciado, sino a la validez de otros actos administrativos distintos, dictados en el mismo procedimiento en que se dictó el acto inválido. Además, en todo caso, la afirmación de que el contenido de los Estatutos y de la constitución de la Junta de Compensación se hubiera mantenido exactamente igual de haber aprobado el Ayuntamiento los expedientes en el orden correcto, es una hipótesis que no cabe admitir, pues tiene los caracteres de un hecho futuro.

Finalmente, este Consejo considera que la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 –actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición– concurre también en los Acuerdos de 1 de febrero y de 17 de septiembre de 2002 de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxxx, por los que se aprobaron los Estatutos y la constitución de la Junta de Compensación del repetido sector, porque tales actos supusieron la asunción de facultades y derechos (de constitución de la propia Junta, expropiatorios, de ejecución, etc.) por pppp, S.L., y de la propia Junta de Compensación, careciendo de un requisito esencial para su adquisición, como es la aprobación definitiva del Plan Parcial; esas facultades y derechos recayeron sobre un objeto inexistente, en la medida en la que el Plan Parcial es el que convierte en ejecutables a las acciones urbanísticas sobre los terrenos del sector.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede revisar de oficio y declarar la nulidad de pleno derecho de los Acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxxx de 1 de



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

febrero y 17 de septiembre de 2002, por los que se aprobaron los Estatutos y la constitución, respectivamente, de la Junta de Compensación del Sector xxxxx.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.