

Dictamen nº: **251/24**  
Consulta: **Alcaldesa de Collado Villalba**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **09.05.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 de mayo de 2024, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Collado Villalba, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del Plan Parcial del Sector Urbanizable 1.3 “Prado Manzano” de ese municipio.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 11 de marzo de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 137/24 y, ante la ausencia de documentación en el expediente remitido, el 15 del mismo mes se requirió para su complemento con carácter urgente por la próxima caducidad, lo que no se efectuó por el Ayuntamiento hasta el pasado día 12 de abril, reanudándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en plazo por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 9 de mayo de 2024.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 29 de noviembre de 2007 se aprueba inicialmente el Plan Parcial del Sector 1.3 Prado Manzano, promovido por IGS VILLABA, S.L., con informe favorable del arquitecto municipal de fecha 22 de noviembre de 2007.

En octubre de 2008 se remitió el Plan Parcial a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.

Con fecha 12 de agosto de 2009, una vez recabados los informes que estimó preceptivos y aceptando el informe favorable de la Dirección General de Urbanismo, se emitió informe favorable por la Secretaría General Técnica de la entonces denominada Consejería de Medio Ambiente Vivienda y Ordenación del Territorio, Área de Comisión de Urbanismo, de la Comunidad de Madrid.

Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 24 de septiembre de 2009, se aprueba definitivamente el citado Plan y es publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 10 de junio de 2021.

El 22 de septiembre de 2022, la arquitecta municipal emite informe relativo a la presentación de la iniciativa para la aplicación efectiva del sistema de compensación del sector urbanizable, haciendo constar que con fecha 9 de febrero de 2021 se comunica por el Área de Análisis Ambiental y Planes de la Comunidad de Madrid lo siguiente: *“El plan parcial del Sector 1.3 Prado Manzano es suelo urbanizable del vigente Plan General de 27 de septiembre de 2021 del municipio de Collado Vallaba.*

*El sector es colindante por el noroeste con el espacio Red Natura, Cuenca del rio Manzanares, a lo largo de su extremo noreste se localiza la Colada del Cachina –Tramo 2 y de sureste a noreste está cruzado por el arroyo de Arriba.*

*No consta que el Plan Parcial del sector 1.3 Prado Manzano haya sido remitido a la Dirección General de Descarbonización y Transición energética para informe, conforme a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente en su momento procedimental correspondiente.*

*En consecuencia, se solicita información sobre el cumplimiento de la citada legislación medioambiental”.*

Con fecha 28 de octubre de 2022, por el concejal de Urbanismo se solicita a los servicios jurídicos informe en el que *«se manifieste con claridad si la falta de informe de evaluación ambiental del Plan Parcial “Iniciativa Prado Manzano” conlleva nulidad de pleno derecho, anulabilidad o no conlleva efecto jurídico alguno en este sentido”».*

Con fecha 7 de noviembre de 2022, por los Servicios Jurídico se emite informe en el que concluyen lo siguiente:

*“Que para hacer una valoración jurídica sobre el posible inicio de revisión de oficio para determinar si el PLAN PARCIAL SECTOR 1.3 PRADO MANZANO, aprobado definitivamente por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de septiembre de 2009 incurre en vicio de nulidad, se deberá incorporar al expediente Informe Técnico con pronunciamiento expreso sobre si el citado Plan Parcial contiene afectación ambiental que difiere a la ya establecida en el PGOU para ese sector, si sus determinaciones pueden afectar negativamente a los valores a proteger o si estas son insuficientes y si la naturaleza de la afección puede ser subsanada por otros medios”.*

Con fecha 16 de noviembre de 2022, el concejal de Urbanismo requiere informe al coordinador de Medio Ambiente en los siguientes términos:

1. Si el Plan Parcial de Prado Manzano para su aprobación incorporó el requisito reglado o no de evaluación ambiental estratégica.
2. Si se puede o no aprobar este Plan Parcial de Prado Manzano sin evaluación ambiental estratégica.
3. Otros aspectos técnicos que considere el Coordinador de Medio Ambiente en relación a la evaluación ambiental estratégica en relación con el Plan Parcial de Prado Manzano y el informe jurídico que se acompaña a la solicitud.
4. Procedimiento a seguir al respecto.

Con fecha 23 de febrero de 2023, por el coordinador de Medio Ambiente se emite informe manifestando desconocer los puntos 1 y 2 y respecto a los puntos 3 y 4 remite a lo que al respecto informen los servicios técnicos y jurídicos.

Consta informe de la técnica jurídica del departamento de Urbanismo, con la conformidad del secretario general, en el que se considera que se ha omitido el informe de evaluación ambiental lo que implica, a su juicio, la nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.2 de la LPAC al incumplirse lo dispuesto en el artículo 3, apartados 1 y 2, de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

2.- Por la Junta de Gobierno Local de 31 de octubre de 2023, se adopta el acuerdo de iniciar procedimiento para la revisión de oficio del Plan Parcial sector 1.3 Prado Manzano por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad establecida en el art. 47.2 de la Ley 39/15, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En el mismo acuerdo se dispone la suspensión de la aplicación del citado instrumento de planeamiento hasta la resolución del procedimiento y se ordena la apertura de trámite de información pública, por un plazo de veinte días, mediante publicación del acuerdo en el BOCAM, tablón de edictos del Ayuntamiento y notificación individualizada a los interesados promotores del Plan Parcial a revisar.

Con fecha 15 de febrero de 2024 el secretario general certifica que Plan Parcial Sector 1.3 “Prado Manzano”, ha sido sometido al trámite de audiencia a interesados e información pública por plazo de 20 días hábiles, plazo que se inició mediante edicto inserto en BOCM nº 1 de fecha 2 de enero de 2024, queda acreditado en el expediente que no se han formulado alegaciones al mismo a la fecha de expedición de la certificación.

Con esa misma fecha se emite informe por el secretario general sobre la procedencia de la revisión de oficio, considerando acreditada la causa de nulidad que dio inicio al procedimiento e indicando la procedencia de someter la propuesta a esta Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*. A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Collado Villalba está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, tal y como preceptúa el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

Debe también traerse a colación el artículo 106 de la LPAC que establece la posibilidad de que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, 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. Para ello, será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en la norma aplicable y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que este tenga sentido favorable.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio, resulta del precepto últimamente indicado, como también del precedente artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), que al abordar el referido procedimiento de revisión de oficio, en términos muy similares a la LPAC, exigía que se adoptara el previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere así en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide, solo en el caso de ser desfavorable a la revisión propuesta.

**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 de 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 básica del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Respecto al órgano municipal al que compete la revisión, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 13 de diciembre de 2022 (Rec. 4472/2020) establece que, en tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de

pleno derecho de los presidentes de las corporaciones locales de régimen común es el Pleno del Ayuntamiento, sin que quepa la delegación de tal facultad. Este mismo criterio fue el acogido por el extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen 383/2012, de 27 de junio, donde se señala: *«La competencia para la revisión de oficio de actos nulos al amparo del artículo 102 de la LRJ-PAC corresponde al Pleno del Ayuntamiento por aplicación analógica de los artículos 110 de la LBRL 1 ("Corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria...") - y 22.2.j) de la LBRL en cuanto atribuye al Pleno la competencia para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, así como del artículo 103.5 de la propia LRJ-PAC que atribuye al Pleno de la Corporación la competencia para adoptar la declaración de lesividad de actos anulables. Debe entenderse, por tanto, que la competencia para la revisión de oficio de los acuerdos de las entidades locales corresponde al Pleno del Ayuntamiento»*. En igual sentido se pronunció el Consejo de Estado, en sus dictámenes 613/10, de 27 de mayo y 716/11, de 26 de mayo, así como en el dictamen 144/03, de 10 de abril del Consejo Consultivo de la Junta de Andalucía y en el nº 180/09, de 15 de abril del Consejo Consultivo de la Comunidad de Castilla-León.

Respecto a la tramitación, la señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 110 y concordantes de la LPAC, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa, adecuadamente completados con las disposiciones rectoras del desarrollo de los procedimientos administrativos.

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 disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el

dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

Las normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). 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. En este caso, aunque emitido con carácter previo al inicio del procedimiento, se ha incorporado al expediente informe de la Secretaría del Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3.d) 3º 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.

Además, como en todo procedimiento administrativo, se impone la audiencia 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 en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince. Este trámite debe hacerse inmediatamente antes de la solicitud del dictamen a este órgano consultivo por mor del apartado 2 del citado artículo 82 de la LPAC, lo que consta realizado.

Por lo que se refiere al plazo para resolver el procedimiento, nos encontramos ante una revisión iniciada de oficio por acuerdo de fecha 31 de octubre de 2023, por lo que, a la fecha de emisión de este dictamen, el procedimiento se encuentra caducado al no haberse suspendido conforme a lo previsto en el artículo 22 de la LPAC, y pese a la advertencia realizada por este órgano consultivo en la petición de complemento del expediente.

No obstante, lo anterior, y en aras a evitar la tramitación de un nuevo expediente si el acuerdo de este órgano es contrario a la revisión, se procede a analizar si concurrirían los presupuestos materiales para la revisión.

**TERCERA.-** El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos y disposiciones que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1, así como las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2, es decir cuando vulneren la Constitución, las leyes u otras normas de rango superior.

Respecto a la naturaleza jurídica de los instrumentos de planeamiento (entre ellos los planes parciales), nuestra jurisprudencia, tanto la del Tribunal Constitucional como la del Tribunal Supremo, ha declarado reiteradamente la naturaleza jurídica normativa de los planes. Así, podemos destacar la Sentencia nº 56/1986, de 13 de mayo, (RTC 1986/56) en cuyo Fundamento Jurídico (FJ) 4º se recoge lo siguiente: *“Conviene recordar que el planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos art. 9.1 de la C.E.”*.

Del mismo modo el Tribunal Supremo viene señalando este carácter normativo, entre otras, en su Sentencia de 25 de mayo de 2016 (recurso nº 25/2015) que declara que los planes urbanísticos,

como disposiciones de carácter general que son, o por poseer en todo caso estos instrumentos de planeamiento una naturaleza análoga o similar, les son de aplicación las previsiones específicas establecidas por la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común para su revisión de oficio (artículo 102.2 LRJ-PAC), no las de los actos administrativos (artículo 102.1), y sucede así que, mientras la revisión de oficio de los actos administrativos puede promoverse “por iniciativa propia o a solicitud de interesado” (artículo 102.1), la de las disposiciones de carácter general -y, por tanto también, la de los planes urbanísticos- solo puede tener lugar “de oficio” (artículo 102.2), esto es, los particulares no tienen reconocido el derecho a promover la revisión de oficio -en definitiva, no vienen a disponer de una auténtica acción de nulidad- en estos casos.

Cierto es que, como recordábamos en nuestro dictamen 472/16, de 20 de octubre, las infracciones del ordenamiento jurídico que puedan imputarse a los planes y demás disposiciones de carácter general determinan indefectiblemente su nulidad de pleno derecho (artículo 47.2 LPAC), y no ha lugar a la anulabilidad en estos casos, al contrario que los actos administrativos que pueden ser nulos de plenos derecho o anulables, según la infracción que se les imputa, siendo la regla general la anulabilidad y, solo excepcionalmente, la nulidad de pleno derecho).

Es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora que la revisión de oficio constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado (entre otros, v. gr. dictamen 31/16, de 21 de abril). Como señala el dictamen del Consejo de Estado 925/2013, de 19 de septiembre, la revisión de oficio comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto en contra del principio general “*venire contra factum proprium non valet*”. Por ello, no basta cualquier vicio jurídico

para acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos.

Sobre el procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones generales, el dictamen del Consejo de Estado 925/2013, realiza un estudio entre las figuras de la derogación y la nulidad de las disposiciones generales y dice: *“La derogación, que puede ser expresa o tácita, entraña el término de vigencia de una norma. El poder reglamentario que ha dado vida a una norma puede también expulsarla del ordenamiento jurídico mediante un acto expreso de derogación. Entraña, pues, una eliminación de una norma del Ordenamiento jurídico, pero el efecto derogatorio se produce ex nunc (...). La eliminación de las normas incursas en nulidad de pleno derecho, mediante el instrumento de la revisión, se produce ex tunc, privando de efectos proyectados sobre el pasado, a salvo el respeto a las situaciones jurídicas consolidadas. La declaración de nulidad de un precepto reglamentario se produce ex tunc, si bien no provoca la invalidez de los actos administrativos dictados a su amparo y que han pasado a ser firmes, sin perjuicio de que puedan ser revisados a través de las técnicas de la revisión, si quedaran incursos en los supuestos de nulidad o de anulabilidad que configuran los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En este distinto efecto radica precisamente la razón de que la derogación no cubre o puede no cubrir las exigencias que reclaman los reglamentos ilegales (...). Ni los ciudadanos, ni el derecho en general, pueden estar bajo la vigencia, aunque sea formal, de una disposición que conculca tan gravemente el orden jurídico, que ha merecido la sanción de la nulidad de pleno derecho (...). Precisamente en el efecto ex tunc radica que la eliminación de los reglamentos deba rodearse de las garantías que brinda la revisión de oficio, y, entre ellas, la audiencia de los interesados, el dictamen preceptivo y habilitante del Consejo de Estado, y la aplicación estricta de tal instrumento depurador del Ordenamiento jurídico”.*

Para que pueda declararse la nulidad de una disposición general es necesaria que la vulneración de la Constitución, la ley o las disposiciones administrativas de rango superior sea manifiesta. Es manifiesta la infracción cuando ésta se deduce de forma patente y notoria de la confrontación de los preceptos aplicables al caso. Como señala el Consejo de Estado en el dictamen 1701/1991, de 30 de enero de 1992, el adjetivo “manifiesta” exige que la infracción sea clara y evidente, de forma que resulte indiscutible, pero no obtenida a través de una labor de interpretación -más o menos discutible- acerca del sentido y alcance normativo de la disposición que se crea vulnerada.

Además, deberá ser grave, calificación ésta que evitará estimar o no concurrente tal infracción manifiesta en función de la pericia del operador jurídico.

**CUARTA.-** En el presente caso, el Ayuntamiento sostiene la nulidad radical del Plan Parcial por razón de la ausencia de informe de impacto ambiental exigido conforme a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, bajo cuya vigencia se tramitó y aprobó el mismo.

Así, si acudimos a dicha norma, su artículo 3 dispone:

*“1. Serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los dos requisitos siguientes:*

*a) Que se elaboren o aprueben por una Administración pública.*

*b) Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma.*

2. Se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías:

a) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.

b) Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.

3. En los términos previstos en el artículo 4, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental cuando se prevea que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente:

a) Los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial.

b) Las modificaciones menores de planes y programas.

c) Los planes y programas distintos a los previstos en el apartado 2.a).

4. Esta ley no será de aplicación a los siguientes planes y programas:

a) Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.

*b) Los de tipo financiero o presupuestario”.*

Los planes parciales, en tanto tiene una afectación reducida en el territorio, estarían encuadrados en el apartado 3 de dicho precepto legal, lo que implica, conforme al artículo 4 de la misma Ley 9/2006, que el órgano ambiental determinará si un plan o programa, o su modificación, debe ser objeto de evaluación ambiental. Para ello, se consultará previamente al menos a las Administraciones públicas afectadas a las que se refiere el artículo 9 y, en cualquier caso, se hará pública la decisión que se adopte, explicando los motivos razonados de la decisión.

Ciertamente, la omisión de este pronunciamiento supone un vicio procedimental constitutivo de causa de nulidad. En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 19 de julio de 2021 (rec: 1006/2020), dispone que la exclusión de un plan del sometimiento a la evaluación ambiental debe ser declarada por el órgano ambiental competente, sin que pueda la Administración autora del Plan determinar dicha exclusión; constituyendo dicha omisión, en tales supuestos, causa de nulidad del correspondiente instrumento del planeamiento.

En el caso concreto que nos ocupa, se aprecia que la Secretaría General Técnica de la consejería con competencia en Medio Ambiente, informó favorablemente el Plan, pero sin pronunciamiento ni valoración alguna sobre la necesidad o no de evaluación de impacto ambiental, lo que años después pone de manifiesto un órgano de la propia consejería, recordando que el sector objeto del Plan es colindante por el noroeste con el espacio Red Natura, cuenca del río Manzanares.

Por tanto, en la elaboración del Plan Parcial del Sector Urbanizable 1.3 “Prado Manzano” de Collado Villalba se produjo una

infracción de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en concreto de su artículo 4, lo que constituiría, de acuerdo con el artículo 47.2 de la LPAC, su nulidad de pleno derecho.

**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.

En el supuesto de disposiciones generales, la revisión de oficio conlleva sin duda unos efectos mayores que los propios de un acto administrativo singular, dándose además la circunstancia ya expuesta de que, a diferencia de los actos administrativos, todo vicio procedimental en la aprobación de una disposición normativa implica la nulidad radical de la misma, sin que se pueda diferenciar entre vicios de nulidad y de anulabilidad, aunque el defecto formal no implique una omisión absoluta y total del procedimiento legalmente establecido.

Así, dado el carácter imprescriptible de la declaración de nulidad de pleno derecho, si no acudimos a los límites que el artículo 110 LPAC otorga, toda disposición normativa, por mucho tiempo que haya pasado desde su aprobación, podría estar expuesta a su revisión, no ya por infracciones materiales del ordenamiento jurídico, sino también por defectos formales en su aprobación, incidiendo en una pluralidad de actos de ejecución.

En ese mismo sentido, la acción de nulidad por vicios del procedimiento se ha vedado en los recursos indirectos contra las disposiciones normativas por evidentes razones de seguridad jurídica, limitando el plazo para la acción de nulidad por defectos formales de las disposiciones normativas al de dos meses previsto para los recursos directos. Así lo recuerda el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 27 de abril de 2018 (rec. 2684/2016) que, con cita de sentencias anteriores, refiere: *“la impugnación de los vicios de procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos y en los plazos para ellos establecidos, quedando el recurso indirecto tan sólo para depurar con ocasión de su aplicación los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir las disposiciones reglamentarias y que afecten a los actos de aplicación directamente impugnados. En suma, razones tanto del fundamento del recurso indirecto en el ámbito de las disposiciones reglamentarias como razones de seguridad jurídica, hacen*

*preferible que los posibles vicios de ilegalidad procedimental de los reglamentos tengan un período de impugnación limitado al plazo de impugnación directa de la disposición reglamentaria”.*

En el caso concreto que nos ocupa, el Plan Parcial fue aprobado definitivamente el 24 de septiembre de 2009, y lleva desplegando sus efectos desde junio de 2021, cuando se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, por lo que su revisión en este momento tendría unos indudables efectos sobre derechos reconocidos y relaciones jurídicas derivadas del mismo, y conllevaría la elaboración de un nuevo plan conforme a una legislación diferente a la que era de aplicación cuando se inició su tramitación, hace más de quince años.

Por tanto, evidentes razones de seguridad jurídica y proporcionalidad hacen improcedente revisar de oficio el Plan Parcial por un vicio procedimental en su elaboración cometido en el año 2008, y que no fue apreciado por ninguna de las administraciones competentes ni objeto de recurso directo por ninguna persona física o jurídica.

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

## **CONCLUSIÓN**

No procede la revisión de oficio del Plan Parcial del Sector Urbanizable 1.3 “Prado Manzano” de Collado Villalba al haber caducado el procedimiento y, en todo caso, considerar procedente aplicar los límites del artículo 110 de la LPAC.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 9 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 251/24

Sra. Alcaldesa de Collado Villalba

Pza. de la Constitución, 1 – 28400 Collado Villalba