



## **DICTAMEN 94/2024**

### **Revisió d'ofici instruída per l'Ajuntament de Gavà per a declarar la nul·litat de ple dret de l'acord d'aprovació definitiva del Projecte d'urbanització del sector del Pla de Ponent adoptat per l'ens local l'any 2008**

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 7 de març de 2024, amb la presidència del Sr. Jaume Vernet i Llobet, actuant com a secretària la Sra. Cristina Figueras i Bosch, amb la participació de les Sres. i els Srs. Esther Arroyo i Amayuelas, Meritxell Barnola Sarri, Agustí Cerrillo i Martínez, Lluís Maria Corominas i Díaz, Maria Mercè Darnaculleta i Gardella, Sílvia Grau Beltran, Francesc Homs i Molist, Albert Lamarca i Marquès, Marc Marsal i Ferret, Carles Mundó i Blanch, Montserrat Peretó Garcia, i Miquel Sàmper i Rodríguez, i essent-ne ponent la Sra. Judith Gifreu i Font, ha aprovat el Dictamen següent:

#### **ANTECEDENTS DE FET**

1. El 12 de gener de 2022, les entitats Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya i Associació Grup Ecologista Les Agulles van sol·licitar a l'Ajuntament de Gavà la tramitació d'un procediment de revisió d'ofici per tal de declarar la nul·litat de ple dret del Projecte d'urbanització del sector Pla de Ponent. En aquest escrit també demanaven suspendre l'executivitat de l'acte.

2. Mitjançant un ofici de data 4 de febrer de 2022, el representant de les entitats esmentades va ser requerit per tal que n'acredités la representació. Aquesta representació només es va acreditar en relació amb la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya, raó per la qual, pel Decret d'alcaldia de data 2 de març de 2022, es va considerar que l'Associació Grup Ecologista Les Agulles n'havia desistit.

3. Pel Decret d'alcaldia de 25 d'abril de 2022, es va resoldre inadmetre, parcialment, la sol·licitud de revisió d'ofici formulada per la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya, incoar un expedient per a determinar la revisió d'ofici del Projecte d'urbanització, en relació amb aquelles al·legacions que d'una manera directa es refereixen a aquest acte, i denegar la petició de suspensió de l'executivitat del Projecte d'urbanització. En la mateixa resolució també es va concedir a l'Associació Administrativa de Cooperació del Sector Pla de Ponent de Gavà un termini de vista i audiència de quinze dies hàbils perquè, si esqueia, pogués presentar les al·legacions que considerés convenientes en defensa dels seus interessos, i es va indicar que “[...] un cop finalitzat el termini esmentat en el punt anterior, i prèvia l'emissió dels informes jurídics i tècnics necessaris per a donar resposta a les causes de nul·litat de ple dret admeses a tràmit, remetre l'expedient a la Secretaria General per a l'emissió de la corresponent proposta de resolució” i, “efectuats els tràmits anteriors, sol·licitar a la Comissió Jurídica Assessora l'emissió del dictamen preceptiu previst a l'art. 106.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, suspent el termini màxim legal per a la resolució d'aquest procediment en els termes establerts a l'article 22 d'aquella norma”.

Consten en l'expedient les evidències de les notificacions als interessats.

4. El 17 de maig de 2022, l'Associació Administrativa de Cooperació del Sector Pla de Ponent de Gavà va comparèixer en l'expedient, va formular-hi al·legacions i va aportar un informe tècnic pericial.

5. El 25 de maig de 2022, les dues entitats ecologistes van interposar un recurs de reposició contra el Decret d'alcaldia de 25 d'abril de 2022, recurs que l'1 de juliol

de 2022 es va resoldre desestimar pel que fa a la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya i inadmetre pel que fa a l'Associació Grup Ecologista Les Agulles sobre la base de la manca de legitimació.

6. L'1 de juny de 2022, el tècnic de GTI, SA, amb el vistiplau del tècnic municipal, va emetre un informe sobre la suficiència de l'estació depuradora d'aigües residuals (EDAR) i el sanejament de les aigües residuals del sector Pla de Ponent.

7. El 7 de juny de 2022, el tècnic de GTI, SA, va emetre un informe tècnic sobre l'estat d'execució del sector.

8. El 27 de juny de 2022, el cap de la Unitat de Gestió Urbanística, juntament amb la secretària general de l'Ajuntament de Gavà, van emetre un informe jurídic sobre la petició de nul·litat del Projecte d'urbanització.

9. En l'informe proposta de resolució emesa per la secretària general, de 27 de juny de 2022, es va reproduir d'una manera expressa l'informe emès pel cap de la Unitat de Gestió Urbanística, i es va proposar desestimar la sol·licitud de declaració de nul·litat de ple dret del Projecte d'urbanització i notificar als interessats l'acord i publicar-lo al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona (BOPB). No hi consta que s'hagin practicat les notificacions.

10. El 4 de juliol de 2022, va tenir entrada en el Departament de la Presidència la sol·licitud, per part de l'Ajuntament de Gavà, del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora en relació amb el procediment de revisió ofici del Projecte d'urbanització del sector Pla de Ponent de Gavà.

11. El 22 de setembre de 2022, després de l'informe favorable de la Subdirecció General d'Assistència Jurídica i d'Innovació a l'Administració Local, va entrar a la Comissió Jurídica Assessora la petició de dictamen.

12. En el Dictamen 355/2022, de 3 de novembre, la Comissió va concloure que era procedent retrotraure les actuacions del procediment al moment en què s'havien de sotmetre a audiència de l'interessat, immediatament abans de la proposta de resolució de l'expedient de revisió d'ofici instruït per l'Ajuntament de Gavà amb la finalitat de declarar la nul·litat de ple dret de l'acord d'aprovació definitiva del Projecte d'urbanització del sector del Pla de Ponent.

13. Mitjançant el Decret de l'Alcaldia de 19 de desembre de 2022, es va sol·licitar l'ampliació i/o aclariment del Dictamen esmentat i, amb la tramitació prèvia corresponent, la Comissió Jurídica Assessora va emetre el Dictamen 119/2023, de 13 d'abril, en el qual aclaria que “[...] havent-se detectat que no s’ha donat audiència a l’entitat ecologista en els termes previstos en l’article 82 de l’LPAC, la Comissió ha considerat que se li ha causat una indefensió material i no merament formal, raó per la qual conclou que cal retrotraure les actuacions al moment immediatament anterior a la proposta de resolució a fi que la interessada pugui fer-hi al·legacions”.

14. De conformitat amb el contingut d'ambdós dictàmens, mitjançant el Decret de l'alcaldesa de l'Ajuntament de Gavà de 8 de juny de 2023, es va resoldre incorporar a l'expedient els dos últims informes facilitats per la Diputació de Barcelona sobre l'àmbit de domini de l'àliga cuabarrada del territori de Vallbona i es va atorgar a l'Associació Administrativa de Cooperació del sector Pla de Ponent de Gavà un termini de vista i audiència de quinze dies hàbils perquè, si esqueia, pogués presentar les al·legacions que considerés convenientes en defensa

dels seus interessos, i que, una vegada finalitzat el termini d'audiència referenciat en l'apartat –i, si esqueia, incorporat a l'expedient l'escrit d'al·legacions i la documentació que es pogués haver presentat–, atorgar a la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya un termini d'audiència de quinze dies hàbils. També es va resoldre que, un cop finalitzat el termini d'audiència, i amb l'emissió prèvia dels informes necessaris, s'havia de remetre l'expedient a la Secretaria General perquè emetés, si esqueia, una nova proposta de resolució i, a continuació, se sol·licités a la Comissió Jurídica Assessora que n'emetés el dictamen preceptiu. Consta en l'expedient la notificació a ambdues entitats.

15. El 2 d'agost de 2023, la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya va comparèixer en l'expedient i va formular-hi al·legacions. En l'escrit qüestionava de nou la inadmissió parcial de la petició de revisió d'ofici del Projecte d'urbanització i reiterava que hi concorrien els motius de nul·litat de l'article 47.1, lletres c), g) i f), de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC). Així mateix, aportava un dictamen pericial.

16. El 26 de setembre de 2023, el cap de la Unitat de Gestió Urbanística va emetre un informe jurídic, subscrit per la secretària municipal, sobre el procediment de nul·litat, en el qual considerava que s'havia de desestimar la reclamació.

17. El mateix 26 de setembre de 2023, la secretària general va emetre una proposta de resolució, en la qual remetia a l'informe del cap de la Unitat de Gestió Urbanística.

18. El 28 de setembre de 2023, l'alcalde va resoldre sol·licitar a la Comissió Jurídica Assessora el dictamen preceptiu i va suspendre el termini per a dictar i

notificar la resolució definitiva que posés fi al procediment de revisió d'ofici fins que no s'emetés el dictamen de l'òrgan consultiu.

19. El 29 de setembre de 2023, va tenir entrada en el Departament de la Presidència, mitjançant la plataforma EACAT, la sol·licitud, per part de l'Ajuntament de Gavà, del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora en relació amb el procediment de revisió ofici del Projecte d'urbanització del sector Pla de Ponent de Gavà, així com de l'acord d'aprovació definitiva adoptat per la Junta de Govern Local en sessió de data 16 de desembre de 2008. S'adjuntava l'expedient administratiu indexat, paginat, ordenat cronològicament i diligenciat.

20. El 25 de gener de 2024, la responsable de Patrimoni de les Entitats Locals, amb el vistiplau del subdirector general, va emetre un informe favorable a trametre l'expedient a la Comissió Jurídica Assessora, una vegada analitzats els aspectes formals.

21. El 26 de gener de 2024, va entrar a la Comissió Jurídica Assessora la petició de dictamen tramesa pel secretari de Governos Locals i de Relacions amb l'Aran, per delegació, d'acord amb la Resolució PRE/1384/2019, de 21 de maig, de delegació de competències de la persona titular del Departament de la Presidència (DOGC núm. 7882, de 24 de maig).

22. En la sessió d'1 de febrer de 2024, el Ple de la Comissió Jurídica Assessora va admetre a tràmit la petició de dictamen i en va nomenar ponent.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### **I. Objecte del Dictamen**

Se sotmet a dictamen d'aquest òrgan consultiu el procediment de revisió d'ofici instruït per l'Ajuntament de Gavà amb la finalitat de declarar la nul·litat de ple dret de l'Acord de la Junta de Govern Local de 16 de desembre de 2008, d'aprovació definitiva del Projecte d'urbanització del sector del Pla de Ponent d'aquest municipi.

Aquesta Comissió, en el Dictamen 355/2022, ja es va pronunciar sobre el procediment de revisió d'ofici i va considerar que era procedent retrotraure les actuacions del procediment al moment en què s'havien de sotmetre a audiència de l'interessat, immediatament abans de la proposta de resolució de l'expedient de revisió d'ofici. Aquest Dictamen, a petició de l'Ajuntament, va ser objecte d'un aclariment mitjançant el Dictamen 119/2023.

### **II. Intervenció de la Comissió Jurídica Assessora**

La intervenció de la Comissió es fonamenta en els articles 8.3.c) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, i 72 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. En aquests articles s'estableix que el dictamen de la Comissió és preceptiu en els procediments de revisió d'ofici d'actes nuls de ple dret que instrueixin l'Administració de la Generalitat i l'Administració local.

Així mateix, en l'article 106.1 de l'LPAC es disposa que les administracions públiques, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o bé a sol·licitud de la persona interessada, i amb el dictamen previ favorable de l'òrgan consultiu corresponent, han de declarar d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin posat fi a la via administrativa o que no hagin estat objecte de recurs en el termini corresponent, en els supòsits de nul·litat de ple dret que es recullen en l'article 47.1 d'aquesta Llei.

La normativa sectorial urbanística també preveu la intervenció d'aquest òrgan consultiu en els procediments de revisió d'ofici, en disposar l'article 131.1 del Reglament sobre la protecció de la legalitat urbanística, aprovat pel Decret 64/2014, de 13 de maig, que "Les administracions públiques, en qualsevol moment i amb l'informe favorable de la Comissió Jurídica Assessora, han de declarar d'ofici la nul·litat dels títols administratius habilitants que hagin posat fi a la via administrativa o que no hagin estat recorreguts en el termini corresponent, quan siguin nuls de ple dret".

Com s'ha dit, el dictamen de l'òrgan consultiu té caràcter obstructiu en cas de pronunciar-se en sentit desfavorable a la revisió, i habilitant, en el cas que es pronunciï en sentit favorable a aquesta, és a dir, que només en aquest darrer cas l'Administració pot acordar la nul·litat dels actes.

### **III. Normativa aplicable a la revisió d'ofici**

És doctrina de la Comissió que la determinació de la normativa aplicable a la revisió d'ofici exigeix diferenciar el règim procedimental del règim material. La tramitació del procediment de revisió s'ha d'ajustar a la normativa vigent en el

moment de la incoació. En canvi, des d'una perspectiva material o substantiva, el règim de les causes de nul·litat de ple dret és el que s'estableix en la normativa vigent en el moment en què es va dictar l'acte o es va aprovar la resolució objecte de revisió (entre d'altres, dictàmens 385/2019, 29/2020 i 148/2020).

En el cas que s'examina, el procediment es va iniciar a instàncies de la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya, que va presentar la sol·licitud de revisió d'ofici el 12 de gener de 2022. En conseqüència, resulta d'aplicació al procediment l'article 106.1 de l'LPAC precitat.

A més de les previsions de l'LPAC i de la Llei 26/2010, en el cas concret de les administracions locals, l'article 173 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, reconeix la potestat dels ens locals per a revisar llurs disposicions, actes i acords, en els termes que estableix la legislació reguladora del procediment administratiu comú.

Quant al règim jurídic material relatiu a la invalidesa, i, en concret, a les causes de nul·litat de ple dret, la normativa aplicable és la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), atès que l'acte objecte de revisió es va adoptar en data 16 de desembre de 2008, això és, abans de l'entrada en vigor de l'LPAC. Cal fer notar que en l'expedient es fan referències contínues a l'aplicació de l'article 47 de l'LPAC. No obstant això, els continguts de l'article 62 de l'LRJPAC i del vigent article 47.1 de l'LPAC són coincidents.

A l'últim, cal indicar que, en l'àmbit urbanístic, pel que fa al règim material o substantiu, la normativa aplicable en la data d'aprovació del Projecte

d'urbanització objecte de revisió eren el Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (DOGC núm. 4436, de 28 de juliol de 2005), i el Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (RLU).

#### **IV. Consideracions formals i procedimentals**

##### **IV.1. Legitimació activa per a sol·licitar la revisió d'ofici**

En el supòsit que s'analitza, el procediment ha estat iniciat per la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya, en virtut de la sol·licitud que va presentar.

La legitimació de la Federació esmentada va ser analitzada exhaustivament en el Dictamen 355/2022, en els termes següents:

«De conformitat amb l'article 4.1 de l'LPAC, són interessats en el procediment administratiu: "a) Els qui el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius." I en l'apartat 2 d'aquest precepte legal es disposa que "Les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials són titulars d'interessos legítims col·lectius en els termes que la Llei reconegui".»

Així, doncs, l'LPAC es remet al que disposi, en cada cas, la legislació sectorial, la qual ha de reconèixer aquesta legitimació.

El reconeixement d'interessos supraindividuals o col·lectius ha permès ampliar l'abast de la legitimació activa, tradicionalment circumscrita a l'exigència de drets subjectius i d'interessos legítims directes i individuals, per afectació d'interessos

privatius. En concret, el concepte d'*interès legítim* es vincula a la titularitat, per la part que exerceix la pretensió, d'una posició d'avantatge o d'una utilitat jurídica que comporta, en cas de prosperar aquesta pretensió, l'obtenció d'un benefici o l'evitació d'un perjudici cert. Els interessos col·lectius es diferencien dels personals en el fet que no constitueixen una simple suma d'aquests, sinó que són qualitativament diferents, per raó d'afectar per igual i d'una manera comuna tots els membres del grup i pertanyen a tots ells (Sentència de 27 de gener de 1997, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Tercera, del Tribunal Suprem, recurs núm. 2956/1995; fonament de dret primer, consideració tercera).

Cal precisar que el medi ambient constitueix un bé jurídic el gaudi del qual correspon a tots els ciutadans i, en aquest sentit, la seva protecció resulta ser un interès difús general de la societat. La jurisprudència ha destacat la diferència entre interessos col·lectius i interessos difusos; aquests darrers, a diferència dels primers –que es residencien en entitats i associacions representatives de grups: associacions professionals, organitzacions sindicals, etc.– no tenen dipositaris concrets i són interessos generals que, en principi, afecten tots els ciutadans i que, pel seu interès prevalent, han obtingut reconeixement públic, plasmat en algun instrument, fins i tot en normes constitucionals, i que no han de confondre's amb la legitimació que neix, excepcionalment, de l'acció popular, que correspon a qualsevol ciutadà i que ha de ser reconeguda expressament per la llei, o d'una acció d'abast general, com reconeix la Sentència 4/81, de 22 d'octubre, del Tribunal Europeu de Drets Humans (*Assumpte Dudgeon contra el Regne Unit*).

La jurisprudència del Tribunal Suprem ha interpretat en un sentit ampli l'abast de la legitimació de les organitzacions i associacions ecologistes per a instar, en tant que titulars d'un interès legítim col·lectiu –la protecció del medi ambient–, procediments administratius i judicials de revisió de les resolucions

administratives amb impacte negatiu en el medi ambient (principi *pro actione*). Tanmateix, insisteix que la defensa dels interessos col·lectius no es pot identificar exclusivament amb la defensa de la legalitat ordinària (una pretensió pròpia de l'acció popular), sinó que cal acreditar que aquests interessos col·lectius resultaran beneficiats o perjudicats per la resolució administrativa dictada en el procediment. La Sentència de 5 d'octubre de 2015, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Segona, del Tribunal Suprem (núm. rec. 2621/2013), conclou que:

*“El punto crucial en la apertura jurisprudencial de la legitimación ha sido el de la defensa de los intereses colectivos y difusos. Pero la tendencia, tanto en el Tribunal Constitucional como en este Alto Tribunal, es la de reconocer la apertura de la legitimación a los individuos, asociaciones y corporaciones para la defensa de dichos intereses, en los casos en que, defendiéndolos, el ciudadano, las corporaciones, asociaciones o grupos defienden también un círculo de intereses propios que resulta afectado por el acto que se impugna”* –es ressalta el text en rodona– (fonament de dret segon).

En el mateix sentit s'expressa la Sentència 1188/2017, de 7 de juliol, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Tercera, del Tribunal Suprem, segons la qual:

*“[...] la especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución Española, y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad – como utilidad substancial para la misma en su conjunto–, nos obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que las asociaciones como la recurrente debemos considerarlas como investidas de un especial interés legítimo colectivo, que nos deben conducir a entender que las mismas, con la impugnación de decisiones medioambientales como las de autos, no están ejerciendo*

*exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna, tal y como ocurre en el supuesto de autos, en el que, en síntesis, lo que se pretende es la comprobación del cumplimiento del condicionado medioambiental [...] la especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos”* –es ressaltat el text en rodona– (fonament de dret quart).

Altrament, tant la legislació mediambiental com la urbanística preveuen el reconeixement d'una legitimació objectiva per a la defensa de la legalitat vigent que exonera de l'obligació d'acreditar un interès legítim, i que es materialitza amb l'exercici de l'acció pública.

Per a possibilitar la participació ciutadana, ja fos d'una manera individual o col·lectiva, en la protecció i defensa del medi ambient, va ser decisiva la signatura del Conveni de la Comissió Econòmica per Europa de les Nacions Unides sobre accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient, fet a Aarhus, el 25 de juny de 1998. Al seu redós, l'ordenament jurídic espanyol va introduir, mitjançant la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, una acció popular a favor de qualsevol persona jurídica sense ànim de lucre que tingui per objecte la defensa del medi ambient, respecte de les vulneracions de les normes relacionades

amb el medi ambient previstes en l'article 18.1 –com les relatives a l'ordenació del territori rural i urbà i la utilització del sòl–, sempre que aquestes persones jurídiques compleixin determinats requisits:

*“a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular. b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa”* (art. 22 i 23 de la Llei 27/2006, la qual té entre les seves finalitats, la regulació dels drets per a instar la revisió administrativa i judicial dels actes i omissions imputables a qualsevol de les autoritats públiques que suposin vulneracions de la normativa mediambiental).

Cal destacar, com ha fet la jurisprudència, els límits de la seva configuració legal:

*«[...] esta acción popular no es la acción pública que admiten algunos sectores de nuestro ordenamiento jurídico. Como hemos dicho en sentencia de 7 de junio de 2013 (rec. cas. núm. 1542/2010), “[l]a acción pública que reconoce la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, es una acción pública peculiar, porque tiene unos límites hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública. Baste señalar que su ejercicio depende de la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que destaca, por lo que hace al caso, que la acción habrá de ejercitarse, en todo caso, por asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente, sin que el ejercicio de esta acción se reconozca*

*a las personas físicas.”»* (Sentència 1432/2016, de 16 de juny, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, del Tribunal Suprem –fonament de dret sisè–).

En el cas d'exercir aquesta acció, la instant hauria d'acreditar el compliment dels requisits previstos en l'article 23 de la Llei 27/2006.

No obstant això, la revisió d'ofici del Projecte d'urbanització també es pot instar, sense que en aquest cas s'exigeixen els requisits esmentats *ut supra*, en virtut de l'acció pública prevista en la legislació urbanística i de sòl. Com diu el Tribunal Suprem (Sentència de 29 de febrer de 2012, núm. rec. 2654/2008, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena):

*“[...] en el ámbito sectorial en que nos encontramos, el urbanismo, se reconoce la acción pública a todos los ciudadanos sin necesidad, por tanto, de añadir la titularidad de ningún interés legitimador. Acción que se extiende tanto a la vía administrativa como a la jurisdiccional”* (fonament de dret setè).

Així, en l'article 12 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC), es disposa que:

“1. Qualsevol ciutadà o ciutadana, en exercici de l'acció pública en matèria d'urbanisme, pot exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació i del planejament urbanístics, exercici que s'ha d'ajustar al que estableixi la legislació aplicable.

2. L'acció pública a què es refereix l'apartat 1, si és motivada per l'execució d'obres que es considerin il·legals, es pot exercir mentre se'n perllongui l'execució

i, posteriorment, fins al venciment dels terminis de prescripció determinats pels articles 207 i 227, sens perjudici del que estableix l'article 210.”

El Tribunal Suprem ha interpretat la referència als “ciutadans” en un sentit ampli, en reconèixer legitimació per a exercir l'acció pública en matèria urbanística tant a les persones jurídiques constituïdes legalment com a les que tenen un estatut especial –com les juntes de compensació–, així com a les associacions veïnals, comunitats de propietaris i grups municipals. En són un exemple les sentències de la Sala Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem núm. 2417/2016, d'11 de novembre, Secció Primera (fonament de dret vuitè); de 23 d'abril de 2010, núm. recurs 3648/2008, Secció Cinquena (fonament de dret setè); núm. 425/2020, de 18 de maig, Secció Cinquena (fonament de dret sisè); de 21 d'abril de 2010, núm. recurs 1492/2006, Secció Cinquena (fonament de dret primer), i núm. 1847/2019, de 18 de desembre, Secció Cinquena (fonament de dret sisè). En el mateix sentit, s'ha interpretat l'article 19 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Altrament, l'article 62 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (TRLSRU), preveu, així mateix, l'acció pública en matèria urbanística en els termes següents:

“1. És pública l'acció per exigir davant els òrgans administratius i els tribunals contenciosos administratius l'observança de la legislació i altres instruments d'ordenació territorial i urbanística.

2. Si l'esmentada acció està motivada per l'execució d'obres que es considerin il·legals, es pot exercir durant l'execució d'aquestes i fins al transcurs dels terminis establerts per a l'adopció de les mesures de protecció de la legalitat urbanística.”

D'acord amb les previsions dels apartats 2 dels articles 12 del TRLUC i 62 del TRLSRU, puix que, com consta en l'expedient, les obres encara estan en curs d'execució, l'acció pública urbanística s'ha exercit dins de termini.

Per tot el que s'ha exposat, es conclou que la instant està legitimada per a instar la revisió del Projecte urbanístic.

A l'últim, cal destacar que la instant va presentar la sol·licitud de revisió mitjançant representació lletrada i, a tal efecte, consta en l'expedient, després del requeriment efectuat per l'Ajuntament en data 4 de febrer de 2022, l'acreditació de la representació mitjançant l'escriptura de poders corresponent.

#### **IV.2. La competència per a resoldre el procediment de revisió d'ofici**

La legislació reguladora del règim municipal comú no determina d'una manera expressa l'òrgan competent per a resoldre els procediments de revisió d'ofici dels actes nuls de ple dret dictats en seu municipal.

Ara bé, una interpretació sistemàtica de la legislació bàsica estatal de règim local permet concloure a aquest òrgan consultiu (per tots, els dictàmens 330/2018 i 105/2022) que, amb independència de l'òrgan municipal que hagi estat competent per a incoar-los, la resolució dels procediments de revisió d'ofici és competència del Ple, per equivalència amb l'atribució al Ple de la declaració de lesivitat dels actes anul·lables emanats de l'Ajuntament (art. 22.2.k) de l'LRBRL i 52.2.k) del TRLMRLC).

Aquesta doctrina ha estat avalada per la Sentència 1646/2022, de 13 de desembre, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena, del Tribunal Suprem, dictada en el recurs de cassació 4472/2020 (ECLI:ES:TS:2022:4547), fonament de dret segon, en la qual es disposa que, fora dels supòsits en què la normativa atribueix expressament la competència a l'alcalde i al Ple, l'òrgan competent per a conèixer de les revisions d'actes nuls de ple dret dels presidents de les corporacions locals de règim comú és el Ple de l'Ajuntament, atesa la transcendència del procediment de revisió d'ofici. La sentència afegeix, per bé que no ho argumenta amb més precisió, que aquesta competència no és delegable.

Traslladant l'anterior al present supòsit, la competència per a resoldre el procediment de revisió correspon al Ple i no és delegable (entre d'altres, dictàmens 132/2023, 174/2023, 202/2023 i 387/2023).

#### **IV.3. Temporalitat del procediment de revisió**

El procediment de revisió d'ofici es pot iniciar per iniciativa pròpia de l'Administració o bé a sol·licitud d'interessat (art. 106 de l'LPAC). En el primer cas, el transcurs del termini de sis mesos des de l'inici del procediment sense que s'hagi dictat una resolució en produeix la caducitat; mentre que, si el procediment s'ha iniciat a sol·licitud d'un interessat, aquest es pot entendre desestimat per silenci administratiu (art. 106.5 de l'LPAC i 54.2.h) de la Llei 26/2010).

La Comissió ha destacat en diversos dictàmens (entre d'altres, dictàmens 230/2019, 291/2019, 20/2020 i 198/2020) la jurisprudència del Tribunal Suprem, que interpreta l'article 106.5 d'una manera literal, en el sentit que el termini màxim establert per a dictar la resolució dels procediments de revisió d'ofici no inclou la notificació. Aquesta referència a la doctrina jurisprudencial es pot completar amb

l'esment de la Sentència 366/2020, de 12 de març, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, del Tribunal Suprem, dictada en el recurs núm. 846/2018, d'unificació de doctrina en relació amb la interpretació d'aquests preceptes. En el fonament jurídic quart, lletra c), de la Sentència, el Tribunal recorda que, en el cas específic del procediment de revisió d'ofici, per a determinar-ne la finalització cal tenir en compte la data de la resolució, i no la data de la notificació.

S'observa que, tot i que el procediment de revisió s'ha iniciat a sol·licitud d'interessat, per decret d'alcaldia, s'ha resolt iniciar el procediment. Cal destacar, en aquest sentit, que en els procediments iniciats a instància de part no és necessari dictar un acte d'incoació del procediment, sinó que el que correspon és procedir a l'admissió a tràmit, i que, en conseqüència, la data que computa com a *dies a quo* per a fixar el termini per a tramitar i resoldre el procediment no és la data en què es dicta l'acte d'incoació (Dictamen 263/2020, entre d'altres).

Pel que fa al còmput de terminis, en l'article 22.1.d) de l'LPAC s'estableix que el termini màxim legal per a resoldre un procediment es pot suspendre quan s'hagin de sol·licitar informes que siguin preceptius, pel temps que transcorri entre la petició i la recepció de l'informe, amb el límit que el termini de suspensió no pot excedir en cap cas de tres mesos. Per al supòsit de no haver-se rebut l'informe en el termini indicat, el procediment ha de prosseguir. En el mateix sentit, l'article 11 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, estableix que l'òrgan que tramita el procediment, si el dictamen té caràcter preceptiu i és determinant per a la resolució del procediment –com és el cas de la revisió d'ofici–, pot suspendre el termini de resolució fins que la Comissió Jurídica Assessora no n'emeti el dictamen o fins que no hagi transcorregut el termini per a emetre'l.

En el cas en qüestió, consta que, ja en el decret d'incoació del procediment de revisió, de 25 d'abril de 2022, notificat degudament als interessats, es va acordar sol·licitar el dictamen a la Comissió Jurídica Assessora, una vegada finalitzada la tramitació, i suspendre el termini màxim de resolució. Malgrat que en aquest acord d'incoació del procediment (apartat sisè) es feia referència a aquesta suspensió de terminis, l'eficàcia havia de quedar necessàriament diferida, en els termes de l'article 22.1.d) de l'LPAC, això és, al període temporal comprès entre la petició de dictamen i la seva recepció per l'òrgan sol·licitant. Aquesta Comissió s'ha pronunciat en nombroses ocasions sobre el moment procedimental en què s'ha d'adoptar l'acord de suspensió. En el Dictamen 322/2022, que, al seu torn, es fa ressò dels dictàmens 330/2018, 170/2020 i 243/2020, es recorda que:

“[...] de la naturalesa de la Comissió i, per tant, de la seva alta funció consultiva es deriva que cal fer la sol·licitud del seu dictamen en el moment final del procediment, immediatament abans de la presa de la resolució final. Per tant, aquesta petició s'ha de formular en la proposta de resolució. I és també en aquest moment procedimental que correspon acordar la suspensió del procediment per la sol·licitud del dictamen de la Comissió.”

En el cas que s'examina, però, un cop es va retrotraure el procediment en compliment del Dictamen 355/2022, en l'expedient consta una nova proposta de resolució. A més, pel Decret d'alcaldia de 28 de setembre de 2023, es demana de nou el dictamen a la Comissió i es resol que el termini de resolució resti suspès fins que no s'emeti aquest dictamen. En l'expedient estan incorporades les evidències de la notificació a l'Associació Administrativa de Cooperació del Sector Pla de Ponent i al lletrat de la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya.

Tanmateix, cal fer notar que la sol·licitud de revisió d'ofici es va formular el 12 de gener de 2022, de manera que, en el moment d'emetre aquest Dictamen, amb independència dels acords de suspensió adoptats al llarg del procediment, el termini de sis mesos ja s'ha exhaurit amb escreix i, per tant, s'ha produït un silenci administratiu negatiu. Aquesta desestimació presumpta no impedeix que l'Administració continuï estant obligada a dictar la resolució expressa que posi fi al procediment i a notificar-la (art. 21.1 de l'LPAC), sense vinculació al sentit negatiu del silenci (art. 24.3.b) de l'LPAC).

Aquesta excessiva dilació no s'adiu amb el principi de bona administració, concretat en aquest cas en el dret dels ciutadans a obtenir una resolució expressa dins del termini establert legalment (art. 22.1.d) de la Llei 26/2010), alhora que incideix negativament sobre les garanties que han de presidir la relació entre l'Administració i l'administrat (dictàmens 100/2019, 339/2019 i 149/2020, entre d'altres).

#### **IV.4. La conformació de l'expedient**

Tal com aquesta Comissió ha afirmat reiteradament (per tots, Dictamen 262/2023), l'expedient administratiu ha de tenir format electrònic i ha d'estar conformat pel conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixin d'antecedent i fonament de la resolució administrativa (art. 70 de l'LPAC i 46 de la Llei 26/2010). Així mateix, l'expedient ha d'estar foliat mitjançant un índex electrònic autènticat que en garanteixi la integritat i que permeti recuperar-lo sempre que sigui necessari (art. 51 del Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics –RAFME–, aprovat pel Reial decret 203/2021, de 20 de març).

Pel que fa a les disposicions relatives a les obligacions de l'Administració instructora quant a la conformació de l'expedient, cal assenyalar que els expedients administratius es poden remetre directament, és a dir, amb la tramesa dels documents electrònics originals o mitjançant una còpia electrònica d'aquests, o bé a través d'un node d'interoperabilitat, de l'adreça electrònica o del localitzador que doni accés a l'expedient electrònic (art. 63 del RAFME), com ha posat de manifest aquesta Comissió en els dictàmens 171/2023, 194/2023 i 262/2023. En qualsevol cas, l'expedient s'ha d'enviar complet, foliat, autènticat i acompanyat d'un índex autènticat de tots els documents que contingui (art. 70 de l'LPAC).

La finalitat dels criteris anteriors és proporcionar a l'Administració pública els elements necessaris per a adoptar la seva resolució d'acord amb tots els antecedents i fonaments. També garantir la integritat i immutabilitat de l'expedient i dels documents que el conformen. En darrera instància, els criteris que disposa la legislació persegueixen facilitar la recuperació de l'expedient i, per tant, el seu maneig i lectura.

Dit això, pel que fa a la conformació de l'expedient, aquesta Comissió ha destacat que, “[...] en els expedients de revisió d'ofici, l'activitat substancial de la Comissió consisteix a analitzar la legalitat d'un acte administratiu, per la qual cosa cal disposar de la màxima informació possible, especialment sobre els elements de fet que van formar part de l'expedient incoat al seu dia per a dictar-lo. Per aquesta raó, l'expedient que s'ha de trametre a la Comissió ha d'incorporar no solament les actuacions realitzades a partir del moment en què s'inicia el procediment de revisió d'ofici sinó també tots aquells documents que en el seu moment van constituir els elements de fet i de dret per a dictar l'acte que se sotmet a revisió, per tal que la Comissió els pugui valorar íntegrament i no només per una referència parcial a aquests” (dictàmens 6/2021 i 301/2022).

En el supòsit objecte de dictamen, es valora positivament que l'Ajuntament hagi tramès, al marge de l'expedient sencer corresponent al procediment de revisió d'ofici, l'expedient d'aprovació del Projecte d'urbanització. En aquest cas, s'han adjuntat, mitjançant un enllaç electrònic, totes les actuacions anteriors de què porta causa, de manera que s'ha acomplert el que es disposa en l'article 27.3 del Reglament d'organització i funcionament de la Comissió Jurídica Assessora, aprovat pel Decret 69/2006, d'11 d'abril, que estableix que "Les peticions de dictamen relatives a altres procediments administratius han d'anar acompanyades [...] de tot l'expedient administratiu i, si s'escau, dels expedients anteriors que [es deriven] [...]".

En definitiva, la conformació de l'expedient és correcta, atès que està indexat, numerat, ordenat cronològicament i diligenciat (art. 46.2 i 56.2 de la Llei 26/2010 i 70.2 de l'LPAC) i s'hi ha incorporat l'expedient relatiu al Projecte d'urbanització qüestionat.

#### **IV.5. La tramitació del procediment de revisió**

La legislació de règim local reconeix als ens locals, inclosos els municipis, la potestat de revisar d'ofici llurs actes. Aquesta revisió s'ha de realitzar en els termes establerts per la legislació reguladora del procediment administratiu comú, sens perjudici de supòsits específics establerts per la legislació bàsica de règim local (art. 53 de l'LRBRL i 173.1 del TRLMRLC).

Per bé que l'escrit pel qual se sol·licitava que l'Ajuntament procedís a tramitar el procediment de revisió d'ofici del Projecte d'urbanització va ser formulat per dues

entitats ecologistes, l'Ajuntament va inadmetre la petició d'una d'elles per manca d'acreditació de la representació i va resoldre considerar que n'havia desistit.

Atès que en la petició s'instava la suspensió de l'eficàcia del Projecte d'urbanització, el cap de la Unitat de Gestió Urbanística, juntament amb la secretària general de l'Ajuntament, van emetre un informe jurídic en relació amb la sol·licitud de suspensió i amb les causes de nul·litat al·legades. Hi consta també un informe de l'arquitecta en cap del Departament de Planejament i Llicències relatiu al Pla parcial de Ponent.

A continuació, consta que per decret d'alcaldia es va resoldre inadmetre, parcialment, la sol·licitud de revisió formulada per la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya i incoar el procediment de revisió. Així mateix, es va denegar la petició de suspensió de l'eficàcia del Projecte d'urbanització i es va concedir un termini de quinze dies de vista i audiència a l'Associació Administrativa de Cooperació del Sector Pla de Ponent de Gavà. Consta acreditada en l'expedient la notificació als interessats i la presentació d'al·legacions per part de l'associació esmentada, la qual adjunta un informe pericial sobre els aspectes ambientals de la petició de nul·litat. En aquest Decret, com s'ha exposat en el punt IV.2, també es va indicar que, seguint la tramitació que marca la llei, amb posterioritat se sol·licitaria el dictamen a la Comissió Jurídica Assessora, amb la suspensió de terminis corresponent.

No consta en l'expedient tramès que s'hagi facilitat informació a la part instant sobre la durada del procediment i els efectes de la manca de resolució expressa.

Les dues entitats van interposar un recurs de reposició contra el Decret d'alcaldia pel qual es va inadmetre, en part, la sol·licitud de revisió i es va denegar la mesura

cautelar de suspensió. Aquest recurs es va desestimar pel que fa a la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya, i quant a l'Associació Grup Ecologista Les Agulles, es va inadmetre per raó de la seva manca de legitimació, en no haver formulat la petició inicial de revisió d'ofici.

A petició dels serveis jurídics municipals, el tècnic de GTI, SA, amb el vistiplau del tècnic de l'Ajuntament, va emetre un informe sobre la suficiència de l'EDAR de Gavà i dels sistemes de sanejament públics de tractament d'aigües residuals i depuració del sector. Aquest tècnic també va emetre un altre informe sobre l'estat d'execució del sector Pla de Ponent de Gavà.

Consta en l'expedient l'informe jurídic del cap de la Unitat de Gestió Urbanística, juntament amb la secretària general, i l'informe proposta de resolució de la secretària, en sentit desestimatori. Les notificacions electròniques no estan incorporades a l'expedient, per bé que en l'apartat segon de la proposta s'indica que escau notificar l'acord.

Cal ressaltar que, atès que l'Ajuntament no havia donat l'audiència prèvia a la part interessada amb anterioritat a la proposta de resolució, quan la Comissió es va haver de pronunciar sobre el procediment, en el Dictamen 355/2022, va considerar que era procedent retrotraure l'expedient i, posteriorment, va aprovar el Dictamen 119/2023, en el qual va aclarir alguns aspectes del Dictamen 355/2022.

Un cop l'Ajuntament va rebre ambdós dictàmens, mitjançant un decret d'alcaldia va incorporar a l'expedient dos informes de la Diputació de Barcelona i es va donar audiència als interessats.

Després, consta que un dels interessats, la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya, va formular-hi al·legacions i que es va emetre una nova proposta de resolució desestimatòria.

A continuació, el cap de la Unitat de Gestió Urbanística va emetre un informe jurídic, subscrit per la secretària municipal, sobre el procediment de nul·litat, en el qual considerava que s'havia de desestimar la reclamació, i, en la mateixa data, la secretària general va emetre una proposta de resolució en la qual remetia a l'informe del cap de la Unitat de Gestió Urbanística.

Finalment, l'alcalde va resoldre sol·licitar a la Comissió Jurídica Assessora el dictamen preceptiu i va suspendre el termini per a dictar i notificar la resolució definitiva que posés fi al procediment de revisió d'ofici fins que no s'emetés el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.

La petició va tenir entrada en el Departament de la Presidència i una vegada la Subdirecció General d'Assistència Jurídica i d'Innovació a l'Administració Local va emetre'n l'informe favorable, va donar trasllat de la petició, juntament amb l'expedient, a la Comissió Jurídica Assessora.

## **V. Consideracions sobre el fons de la qüestió**

**V.1.** Supòsit fàctic en què s'emmarca el procediment de revisió d'ofici objecte de dictamen

De la documentació incorporada a l'expedient es desprèn que, per l'Acord de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona de data 25 de juny de 2006, es va aprovar definitivament el Pla parcial de Ponent (DOGC de 29 d'agost de 2006).

També consta que la modificació del PGM del Pla de Ponent va ser aprovada definitivament per la Resolució de 20 de juliol de 2006, del conseller de Política Territorial i Obres Públiques (DOGC de 29 d'agost de 2008), i que contra aquesta modificació es va interposar un recurs contenciós administratiu, que va ser desestimat mitjançant la Sentència 260/2010, de 25 de març, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (ECLI:ES:TSJCAT:2010:3311).

Per l'Acord de la Junta de Govern Local de 16 de desembre de 2008, es va aprovar el Projecte d'urbanització del sector del Pla de Ponent (BOPB de 31 de gener de 2009), que és l'acte urbanístic que qüestiona l'entitat ecologista. D'acord amb el Projecte, el sector que es vol urbanitzar té una superfície de 186 hectàrees, on es volen construir 4.896 habitatges (2.938 habitatges lliures i 1.958 en règim de protecció pública).

El 20 d'abril de 2010, es va aprovar definitivament el Pla territorial metropolità de Barcelona (DOGC de 12 de maig de 2010), vigent des de la data de la publicació de l'acord. Aquest Pla territorial vincula els plans d'ordenació urbanística municipals, les seves revisions i els plans parcials que s'aprovin definitivament a partir de l'entrada en vigor del Pla.

Segons els informes tècnics que consten en l'expedient, els terrenys inclosos dins l'àmbit del Pla parcial estan classificats com a sòl urbanitzable delimitat (SUD) i, segons el Pla territorial metropolità de Barcelona, per a l'àmbit del Pla de Ponent s'estableix l'estratègia de l'àrea d'extensió urbana d'interès metropolità juntament amb l'àrea de nova centralitat urbana.

Segons consta en l'expedient, la Federació d'Ecologistes en Acció ha interposat un recurs contenciós administratiu contra el Decret d'alcaldia de 25 d'abril de 2022, pel qual es va inadmetre a tràmit parcialment la sol·licitud de revisió; contra el Decret d'alcaldia d'1 de juliol de 2022, pel qual es va desestimar el recurs de reposició contra la denegació de la suspensió de l'executivitat del Projecte d'urbanització, i contra la desestimació per silenci de la petició de revisió d'ofici per nul·litat de ple dret de l'Acord de la Junta de Govern Local de 16 de desembre de 2022, d'aprovació definitiva del Projecte d'urbanització. L'escrit d'interposició que figura en l'expedient està signat pel lletrat de l'entitat en data 30 de setembre de 2022, però no hi consta el registre de presentació de la demanda davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

## **VI.2. Posició de la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya**

La Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya fa esment dels dos dictàmens sobre aquest procediment de revisió emesos per la Comissió fins a la data.

Pel que fa al fons, demana que es declari nul de ple dret el Projecte d'urbanització del sector Pla de Ponent de Gavà, aprovat per l'Acord de la Junta de Govern Local de 16 de desembre de 2008, per entendre que hi concorren els motius de nul·litat de ple dret previstos en l'article 47, lletres c), f) i g), de l'LPAC.

La interessada argumenta que el Pla de Ponent preveu urbanitzar i edificar més de 75 hectàrees, i al·lega la desproporció de l'actuació, la desclassificació de sòl, els problemes de subministrament d'aigua i els gravíssims efectes i impactes al medi natural. També fa referència a l'incompliment del pla d'etapes del Pla, la incorporació a la zona d'extensions de sòl no urbanitzable forestal, la transformació de terrenys amb pendents superiors al 20 % i l'afectació de connectors naturals, espècies protegides i hàbitats d'interès comunitari. Al·lega que s'han incorporat en l'àmbit terrenys sotmesos a risc d'inundació i que ni el Projecte d'urbanització ni el Pla parcial respecten les previsions del Pla territorial metropolitana de Barcelona.

L'entitat instant fa especial referència a la insuficiència de l'avaluació ambiental del Pla parcial i del Projecte d'urbanització, i argumenta la caducitat de la declaració d'impacte ambiental (DIA). Amb la petició s'aporta un informe d'un ambientòleg.

La interessada considera també que el Projecte d'urbanització és nul atesa la capacitat insuficient de l'EDAR i del sistema de sanejament i depuració de les aigües residuals i que aquest Projecte no ha avaluat adequadament l'impacte paisatgístic.

Per tot el que s'ha exposat, demana que el Projecte d'urbanització es declari nul de ple dret i se n'ordini la suspensió de l'executivitat.

### VI.3. Posició de l'Ajuntament

L'Ajuntament manté que no escau estimar la pretesa suspensió d'executivitat del Projecte i desestima la concurrència de les causes de nul·litat al·legades per l'entitat ecologista (art. 47, lletres c), f) i g), de l'LPAC). A més, recorda que, contra la modificació puntual del PGM en el sector Pla de ponent de Gavà, ja ha recaigut la Sentència de 25 de març de 2010 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que adjunta com a document annex, i que va desestimar el recurs contenciós administratiu.

Així, sobre els motius de nul·litat previstos en l'article 47 de l'LPAC, que, segons l'interessat, afectarien el projecte d'urbanització, l'Ajuntament considera:

– Pel que fa a la lletra c), amb referència a la doctrina de la Comissió, nega que el Projecte d'urbanització, amb les obres en curs i que ha permès la construcció de 282 habitatges de protecció pública, sigui de contingut impossible, i argumenta que el Tribunal Suprem (sentències de 19 de maig de 2000, 2 de novembre de 2004 i 31 de maig de 2012), el Consell d'Estat (dictàmens 1531/1996 i 246/2007) i la Comissió Jurídica Assessora (dictàmens 26/2013 i 75/2018, entre molts d'altres que cita) han concretat que la impossibilitat ha de ser material i no de caràcter jurídic.

– Quant a la lletra g), exposa que l'entitat confon l'abast jurídic de la causa i fa referència al Dictamen 358/2013 de la Comissió Jurídica Assessora.

– En referència a la lletra f), manifesta que alguns vicis no són imputables al Projecte d'urbanització del 2008 (com ara, la inundabilitat de l'àmbit, la caducitat de la DIA del projecte o l'afectació d'hàbitats d'interès comunitari), sinó, en tot

cas, són vicis sorgits amb posterioritat a l'acte qüestionat. L'Ajuntament es remet als dictàmens de la Comissió 330/2002, 46/2009 i 193/2009, entre d'altres.

Després, l'Ajuntament argumenta que la nul·litat del projecte al·legada, per haver modificat el Pla parcial, no es pot incloure en cap dels motius de nul·litat de l'article 47 de l'LPAC, i remet al que disposa l'article 96 de l'RLU sobre l'objecte i el contingut dels projectes d'urbanització i la naturalesa dels projectes segons la jurisprudència. A més, indica que les ordenances del Pla parcial admetien una adaptació de les seves determinacions sempre que no suposessin una modificació de les superfícies superior a un 5 % (art. 14).

Pel que fa als límits de la revisió d'ofici previstos en l'article 110 de l'LPAC, posa en relleu que hi ha tercers interessats que des de l'aprovació del projecte, fa quinze anys, han fet importants inversions, com ara els propietaris dels 282 habitatges ja construïts o els propietaris del sòl que han satisfet més de 12 milions d'euros.

Finalment, sobre l'acord d'inadmissió parcial de la sol·licitud de revisió, que havia estat qüestionat per la Comissió en el Dictamen 355/2022, defensa l'oposició municipal i es fonamenta en la Sentència 405/2020, de 14 de maig, del Tribunal Suprem, que reproduceix en l'informe municipal.

L'Ajuntament també analitza les al·legacions de l'Associació Administrativa de Cooperació i l'informe ambiental aportat, en el sentit que els vicis al·legats derivarien no del projecte, sinó del planejament del sector, i està d'acord amb aquestes.

#### **VI.4. Posició de l'Associació Administrativa de Cooperació del Sector Pla de Ponent de Gavà**

Aquesta Associació, que aglutina la major part de la propietat del sòl del sector, entén que les causes de nul·litat a què fa esment l'entitat ecologista es refereixen al planejament i no al Projecte d'urbanització, i que la peticionària no té legitimació per a instar la nul·litat de ple dret, atès que el planejament és una disposició de caràcter general.

Pel que fa a la suspensió, està d'acord amb l'Ajuntament en la manca de motius per a acordar-la.

Aporta com a annex un informe d'un enginyer agrònom en què s'analitzen les causes de nul·litat i se'n fonamenta la desestimació.

### **VII. El parer de la Comissió Jurídica Assessora**

#### **VII.1. La inadmissió parcial al tràmit de la petició de revisió**

Aquesta Comissió en l'anterior Dictamen 355/2022, fent referència a la doctrina d'aquest òrgan consultiu, va dir:

“En el cas que s'examina, la declaració parcial d'inadmissió ha requerit un exhaustiu informe jurídic municipal. En aquest informe, s'analitzen les causes de nul·litat que afecten el Pla parcial de Ponent de Gavà i les que afecten el Projecte d'urbanització i, si bé és cert que l'entitat instant cita conjuntament tant el Pla parcial com el Projecte d'urbanització en alguns fonaments de la petició, en el

*petitum* exclusivament es fa esment al Projecte d'urbanització. En l'informe jurídic que serveix de base a la inadmissió parcial s'han justificat quins motius de nul·litat són atribuïbles al Projecte i quins al planejament urbanístic derivat, i s'ha considerat que escau inadmetre la petició de revisió del planejament.

No obstant això, en el supòsit sobre el qual es dictamina, la causa de nul·litat del Projecte d'urbanització ha estat identificada per l'instant amb una referència expressa a l'article 47, lletres c), f) i g), de l'LPAC, i la manca de fonaments de la petició de revisió dista molt de ser manifesta. En vista del que s'ha exposat, aquesta Comissió considera que no s'hauria d'haver produït la inadmissió parcial de l'Ajuntament, sinó, en tot cas, l'admissió a tràmit de tota la sol·licitud i, posteriorment, en la fase d'instrucció, caldria haver valorat, cas per cas, les diferents causes de nul·litat presumptament imputables al Projecte. I, en el cas que les causes al·legades per l'instant no poguessin ser atribuïbles al Projecte sinó al planejament que s'executa, proposar desestimar-lo.

La normativa estableix que es pot acordar motivadament la inadmissió a tràmit de les sol·licituds formulades pels interessats, sense necessitat d'obtenir dictamen de l'òrgan consultiu, quan l'acte no sigui ferm en la via administrativa o la sol·licitud no es basi en alguna de les causes de nul·litat assenyalades o aquesta manqui manifestament de fonament, així com en el supòsit que s'haguessin desestimat quant al fons altres sol·licituds substancialment iguals (entre d'altres, Dictamen 329/2018). Puix que hi ha un únic acte a revisar, l'aprovació del Projecte, i atès que l'Ajuntament ha acceptat part de les al·legacions, cal considerar que la sol·licitud de revisió està fonamentada suficientment i, per tant, cal admetre-la en la seva totalitat. I, en qualsevol cas, com s'acaba de dir en relació amb aquest expedient, el fet que l'Ajuntament hagi hagut de basar la seva decisió d'inadmissió

parcial en un informe invalida *per se* qualsevol afirmació de manca manifesta, evident o palmària de fonament de la sol·licitud de revisió.”

El 20 de març de 2023, va entrar a la Comissió Jurídica Assessora la petició municipal d'aclariment d'aquest Dictamen, i en el Dictamen 119/2023, aquest òrgan consultiu va dir:

“La Comissió, en l'apartat VII.2 del Dictamen 355/2022, fa una consideració envers l'acord parcial d'admissió de la sol·licitud de revisió d'ofici i posa en relleu que la sol·licitud hauria d'haver estat admesa en la seva totalitat. Tanmateix, aquesta irregularitat no ha impedit a la Comissió emetre el Dictamen sobre la base del procediment instruït per l'Ajuntament, que és l'objecte del Dictamen, i més tenint en compte que la inadmissió parcial ha estat impugnada davant l'Ajuntament i que el recurs administratiu s'ha desestimat, amb la qual cosa l'acte d'admissió parcial és un acte ferm. En suma, aquesta consideració que es fa, en res és obstativa a continuar amb la tramitació del procediment, però es considera que cal posar-la en relleu a l'efecte de tècnica jurídica, per tal que l'Ajuntament ho pugui prendre en consideració en futures tramitacions de procediments administratius”.

Pel que fa a l'argumentació que exposa l'Ajuntament tant en l'informe jurídic de 26 de setembre de 2023 com en la proposta de resolució, ambdós posteriors als dictàmens 355/2022 i 119/2023, sobre la procedència d'inadmetre parcialment la petició de revisió d'ofici sobre la base de la Sentència 405/2020, de 14 de maig, del Tribunal Suprem (ECLI:ES:TS:2020:1247), s'ha de dir que el Tribunal Suprem en la Sentència referida per l'Ajuntament es pronuncia sobre la revisió d'una llicència d'obres, en què la sol·licitant de la revisió es fonamentava en uns motius de nul·litat que derivaven d'unes actuacions administratives prèvies –avaluació ambiental i qualificació territorial– adoptades per una administració que no era

l'Administració municipal. El Tribunal Suprem va considerar adequada la inadmissió parcial de la sol·licitud de revisió (fonament de dret segon), d'acord amb l'argumentació següent:

*“[...] infracciones que se rechazan por las partes recurridas, pero, en todo caso, se trata de infracciones no imputables a resolución del Ayuntamiento concediendo la licencia ni susceptibles de revisión de oficio por dicha Administración municipal, que ha de estar a la decisión de la Administración autonómica mientras no se produzca un pronunciamiento contrario a su validez y eficacia en el procedimiento correspondiente.*

*[...] la parte viene a cuestionar la legalidad de tales actuaciones previas, en razón de infracciones y vicios imputados a las mismas, lo que sería relevante para su revisión y no de la resolución que otorgó la licencia controvertida, sin que pueda acogerse el planteamiento de la recurrente, que reiteradamente se refiere a la consideración de la licencia como el acto que pone fin a un procedimiento del que forman parte tales actuaciones previas.”*

No obstant això, en el cas que s'examina, l'interessat en el *petitum* atribueix tots els motius de nul·litat al Projecte d'urbanització. Així, com ha apreciat aquesta Comissió en el Dictamen 355/2022, “és cert que l'entitat instant cita conjuntament tant el Pla parcial com el Projecte d'urbanització en alguns fonaments de la petició”, però també és cert que aquesta Comissió ha posat de manifest que “en el *petitum* exclusivament es fa esment al Projecte d'urbanització”, i és per aquesta raó que ha considerat inadequada la inadmissió parcial.

Tot i això, la Comissió en el Dictamen 119/2023 recorda que l'acord d'inadmissió és ferm.

## VII.2. El caràcter excepcional de la revisió d'ofici

Com ha assenyalat aquest òrgan consultiu en diverses ocasions, la potestat de la revisió d'ofici és una manifestació del privilegi de l'autotutela administrativa i permet expulsar del món jurídic els actes administratius que presenten vicis de legalitat especialment greus. Es tracta d'una tècnica excepcional, contrària al principi d'intangibilitat dels actes administratius, i com a tal s'ha d'analitzar des dels aspectes formals i materials (per tots, Dictamen 290/2018).

La naturalesa excepcional de la potestat de revisió d'ofici guarda coherència amb el caràcter també excepcional de la figura de la nul·litat de ple dret dins de la institució de la invalidesa, atès que, en el dret administratiu, la regla general és l'anul·labilitat dels actes administratius contraris a l'ordenament jurídic. Per això, la nul·litat absoluta només és procedent en els casos expressament previstos en la llei (dictàmens 312/2018, 290/2018 i 69/2019).

Del caràcter excepcional de la potestat administrativa de revisió d'ofici es deriven un seguit de conseqüències. En primer lloc, aquesta potestat només es pot exercitar en els supòsits previstos expressament en l'ordenament jurídic.

En segon lloc, s'ha de dur a terme una interpretació estricta sobre la procedència de la revisió i, per tant, de l'abast de les causes de nul·litat previstes legalment i l'apreciació en el cas concret. En efecte, la salvaguarda del principi de seguretat jurídica i la necessària estabilitat dels actes administratius i de les relacions jurídiques que se'n deriven imposen una interpretació acurada i estricta dels vicis de nul·litat, de manera que s'impedeixi la desnaturalització de la figura de la nul·litat absoluta.

En tercer lloc, la declaració de nul·litat que comporta la revisió exigeix de l'Administració una justificació adequada, de manera que només és possible després d'una anàlisi congruent i un raciocini i una reflexió basats en els antecedents de fet i el dret aplicable.

En quart lloc, el caràcter excepcional de la revisió d'ofici també implica emprar amb caràcter prioritari les altres vies normatives que permetin revertir les irregularitats detectades. En altres paraules, si el legislador ha ofert una alternativa per a restablir la legalitat infringida presumptament, aquesta s'ha d'adoptar amb caràcter prioritari a la via de la revisió d'ofici.

A l'últim, la Comissió ha recordat l'existència de límits legals a l'exercici de la potestat de revisió, en concret, els límits recollits actualment en l'article 110 de l'LPAC, segons el qual les facultats de revisió no es poden exercir quan, per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, l'exercici d'aquestes resulti contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis (entre d'altres, dictàmens 329/2018 i 379/2019).

### **VII.3.** La litispendència i la revisió d'ofici

Aquesta Comissió en diverses ocasions (dictàmens 17/2021 i 411/2022, entre d'altres) ha constatat que la revisió d'ofici conviu amb altres mecanismes que també permeten la revisió de les decisions de l'Administració i que operen tant en via administrativa (declaració de nul·litat, revocació, rectificació d'errors i recursos administratius) com en via judicial (recurs contenciós administratiu), i ha posat de manifest que la relació entre la via administrativa i la judicial contenciosa administrativa és font de diverses problemàtiques. En concret, una de les principals

es planteja en relació amb la revisió d'ofici: si es pot o no tramitar un procediment de revisió d'ofici simultàniament a la interposició d'un recurs contenciós administratiu i, per tant, a la tramitació del procés judicial corresponent.

La Comissió ha conclòs que l'existència d'una situació de litispendència no constitueix un obstacle per a l'exercici de la potestat administrativa de revisió i, per tant, per a la tramitació i resolució del procediment de revisió d'ofici corresponent.

En el cas que s'examina, consta en l'expedient que la Federació d'Ecologistes en Acció ha preparat l'escrit d'interposició d'un recurs contenciós administratiu contra el Decret d'alcaldia de 25 d'abril de 2022, pel qual es va inadmetre a tràmit parcialment la sol·licitud de revisió; contra el Decret d'alcaldia d'1 de juliol de 2022, pel qual es va desestimar el recurs de reposició contra la denegació de la suspensió de l'executivitat del Projecte d'urbanització, i contra la desestimació per silenci de la petició de revisió d'ofici per nul·litat de ple dret de l'Acord de la Junta de Govern Local de 16 de desembre de 2022, d'aprovació definitiva del Projecte d'urbanització.

Si bé l'escrit d'interposició està signat pel lletrat de l'entitat en data 30 de setembre de 2022, no consta la signatura electrònica de la procuradora ni consta en l'expedient el registre de presentació de la demanda davant la jurisdicció contenciosa administrativa. En l'antecedent VI de l'Informe jurídic de 26 de setembre de 2023, que remet a la proposta de resolució, l'Ajuntament indica que “no s'impugna el planejament del sector Pla de Ponent”, però no fa cap esment de l'objecte concret del contenciós ni de la seva incidència envers el procediment de revisió objecte d'aquest Dictamen.

No obstant això, en el supòsit que s'hagués presentat la demanda, tal com s'ha exposat, això no seria impediment per tal que la Comissió emetés el dictamen corresponent.

#### **VII.4.** El motiu de nul·litat de l'article 62.1, lletra c), de l'LRJPAC

D'acord amb l'article 62.1.c) de l'LRJPAC, són nuls de ple dret els actes de les administracions públiques que tinguin un contingut impossible.

La sol·licitant considera que el Projecte d'urbanització és nul perquè:

“[...] l'aprovació del Projecte d'urbanització pròpiament [té] un contingut impossible, derivat de la vulneració frontal i directa del conjunt de la legislació invocada, que hauria de prohibir i impedir la transformació urbanística d'aquests terrenys, que haurien d'haver estat dotats amb especial protecció.”

La Comissió Jurídica Assessora, sobre aquesta causa de nul·litat, en el Dictamen 75/2018, fent-se ressò del Dictamen 138/2017, va assenyalar el següent:

«Pel que fa a la causa de nul·litat de ple dret actualment prevista en l'article 47.1.c) de l'LPAC –“actes de contingut impossible”– (antic article 62.1.c) de l'LRJPAC), hi ha hagut pronunciaments dels tribunals en el sentit que la impossibilitat ha de ser una impossibilitat física o material. Entre els més recents, la Sentència 155/2017, de 2 de febrer, de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem (cassació 91/2016), declara: “*Sobre los requisitos de la imposibilidad, hemos señalado que la imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de procedimiento debe ser, por ello, de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del*”

*acto, que suele comportar anulabilidad (art. 48.1 LPA [...] y 83.2 de la LJCA); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto.*” En termes anàlegs s’ha pronunciat la mateixa Sala en sentències com la de 3 de desembre de 2008 (cassació 219/2004) i d’11 d’abril de 2013 (cassació 2200/2010), que fan referència a la Sentència de 19 de maig de 2000 (cassació 647/1995). La Comissió Jurídica Assessora s’ha pronunciat en el mateix sentit, entre d’altres, en els dictàmens 322/2009, 408/2012, 26/2013, 356/2014 i 140/2015 [...].»

En el Dictamen 26/2013, aquest òrgan consultiu va indicar:

«Com s’ha dit en altres dictàmens d’aquesta Comissió (117/2004 i 322/2009), segons la doctrina del Tribunal Suprem i també la del Consell d’Estat, perquè un acte es consideri de contingut impossible i incorri en el vici de nul·litat de ple dret definit en l’article 62.1.c) de l’LRJPAC, cal que es produeixi una impossibilitat física o material per a complir-lo o executar-lo o bé que l’acte incorri en una imprecisió o ambigüïtat que no permeti identificar-ne el contingut o el faci contradictori, ja que la impossibilitat jurídica es considera normalment reconduïble a la mera il·legalitat. Tot i així, no es pot excloure que l’acte de contingut impossible també es pugui dictar per manca de substrat jurídic, en el sentit no del contingut antijurídic d’aquest, sinó de manca de les circumstàncies d’aquest ordre que com a *prius* permeten que arribi a dictar-se. En aquest sentit, el Tribunal Suprem ha apreciat aquesta causa en supòsits d’exigència d’una taxa inexistent (Sentència de 24 d’octubre de 1991). El Consell d’Estat també s’ha referit a aquesta causa en els termes indicats i ha posat de manifest que “[...] *un acto es jurídicamente imposible cuando contradice de manera clara y terminante el ordenamiento jurídico, no por cualquier causa, sino por faltar los presupuestos del propio acto [...]. A la vista de lo expresado, se columbra que la determinación*

*de los perfiles de la imposibilidad jurídica no es fácil y que su diferencia con los meros supuestos de prohibición o impedimento legal resulta, en ocasiones, sumamente ardua, pues no toda infracción legal de un acto comporta su imposibilidad jurídica, sólo, y no siempre, la más grave y extrema” (Dictamen 2865/2000). Així mateix, ha indicat que “hay que apreciar la existencia de una imposibilidad de tal gravedad que puede ser incardinada sin violencia en el apartado c) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992 [...]” (Dictamen 1364/2003).»*

En el cas sobre el qual es dictamina, el fet que, a criteri de la interessada, el Projecte d'urbanització vulneri la legislació urbanística i d'altra legislació sectorial i empari un desenvolupament residencial en un sòl que, segons la instant, hauria de ser protegit i on no s'hauria de permetre cap actuació urbanística com la projectada, no denota, en el cas que fos així, que es produeixi una impossibilitat física o material per a executar el Projecte d'urbanització ni tampoc que aquest incorri en una imprecisió o ambigüïtat que no permeti identificar-ne el contingut.

Per tant, aquesta Comissió no aprecia que es doni el motiu de nul·litat previst en la lletra c) de l'article 62.1 de l'LRJPAC.

#### **VII.5.** El motiu de nul·litat de l'article 62.1, lletra g), de l'LRJPAC

La sol·licitant entén que el Projecte d'urbanització és nul per raó de la causa de la lletra g), perquè aquest apartat remet a qualsevol altre vici que estableixi una llei com de nul·litat de ple dret, i considera que “[...] autoritzar urbanitzar terrenys inundables i amb pendents superiors al 20 %, aprovar els instruments sense assegurar la funcionalitat de les zones verdes i espais lliures, en contra del valor connector i permetre urbanitzar sòls amb valors naturals ambientals de connectivitat i forestals; constitueix una reserva de dispensació prohibida per

l'ordenament i actes nuls de ple dret per no disposar dels requisits mínims", i perquè, al seu entendre, la incorporació de terrenys en un àmbit o sector urbanístic només es pot realitzar mitjançant instruments de planejament.

L'article 62.1.g) de l'LRJPAC conté una causa *ope legis* de nul·litat de ple dret (dictàmens 184/2006 i 153/2011) en ampliar el vici de nul·litat radical a "qualsevol altre que estableixi expressament una disposició de rang legal"; previsió que constitueix un calaix de sastre per remissió a la normativa sectorial, en el present cas, a la urbanística. Tanmateix, s'exigeix que aquesta causa estigui establerta d'una manera expressa, sense que es pugui arribar a considerar que qualsevol infracció legal implica la nul·litat de l'acte (dictàmens 358/2013, 186/2016 i 304/2020).

Com s'ha dit abans, la normativa aplicable en la data d'aprovació del Projecte d'urbanització objecte de revisió eren el text refós de la llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, i el Reglament de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret 305/2006, de 18 de juliol.

L'article 11 del text refós de la llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, text amb rang legal, preveia que:

"Són nul·les de ple dret les reserves de dispensació contingudes en els plans urbanístics i les ordenances urbanístiques municipals, i també les que concedeixin les administracions públiques al marge d'aquests plans i ordenances."

La Comissió s'ha pronunciat en diverses ocasions sobre la naturalesa i l'existència d'una reserva de dispensació, i ha considerat que aquesta es produeix quan, "[...] per via normativa o mitjançant una actuació específica, els poders públics

exceptuen l'aplicació de les disposicions generals establertes per la legislació urbanística o pel planejament urbanístic i atorguen en un cas concret un tracte privilegiat i favorable, la qual cosa infringeix el que estableix la disposició general aplicable i, en conseqüència, el principi d'igualtat en l'aplicació de la Llei que consagra l'article 14 de la CE. També es vulnera el principi de seguretat jurídica que proclama l'article 9.2 de la CE" (dictàmens 169/2007, 34/2018 i 15/2023, entre d'altres).

Així mateix, la prohibició de reserves de dispensació no es refereix només al compliment dels paràmetres d'ús, aprofitament i edificabilitat, sinó també a les obligacions i les càrregues derivades del procés d'urbanització (Dictamen 360/2014).

Dit això, la interessada relaciona la causa de nul·litat amb el fet que l'aprovació del Pla parcial de Ponent i del Projecte d'urbanització del sector del Pla de Ponent constitueix una reserva de dispensació a favor del promotor de la urbanització.

En el cas que s'examina, escau recordar que, en el *petitum*, la interessada no està demanant la nul·litat del planejament urbanístic, sinó del Projecte d'urbanització aprovat el 16 de desembre de 2008, raó per la qual només és procedent analitzar si, en l'acord d'aprovació del Projecte d'urbanització, l'Ajuntament va atorgar un tracte privilegiat al promotor del sector constitutiu de reserva de dispensació.

Cap dels motius que, a criteri de la interessada, comporten una reserva de dispensació (inundabilitat del sector, afectació dels hàbitats i flora d'interès comunitari o urbanització en terrenys amb un pendent superior al 20 %, entre d'altres) són imputables al Projecte d'urbanització, en tant que els projectes d'urbanització no són un instrument de planejament urbanístic ni poden modificar

les determinacions del planejament que executen. Així, de conformitat amb l'article 96 de l'RLU, els projectes d'urbanització tenen la naturalesa de projectes d'obres per a l'execució material de les determinacions dels plans urbanístics, i no ordenen el territori ni atorguen aprofitaments urbanístics als titulars dels terrenys. En atenció a la subordinació dels projectes d'urbanització al planejament, aquests projectes no contenen determinacions sobre l'ordenació i el règim del sòl, raó per la qual totes les alegacions de l'entitat ecologista relatives a la classificació dels terrenys no són imputables al Projecte d'urbanització, perquè no ha estat aquest el que ha classificat el sector com a sòl urbanitzable.

S'ha de tenir en compte que el Pla parcial del sector de Ponent aprovat per l'Acord de 25 de juny de 2006 de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona és executiu; que contra la modificació del PGM del Pla de Ponent, aprovada definitivament per la Resolució de 20 de juliol de 2006, del conseller de Política Territorial i Obres Públiques, es va interposar un recurs contenciós administratiu, que va ser desestimat mitjançant la Sentència 260/2010, de 25 de març, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (ECLI:ES:TSJCAT:2010:3311), i que el Pla territorial metropolità de Barcelona, aprovat definitivament el 20 d'abril de 2010, no resulta d'aplicació, ja que vincula els plans que s'aprovin definitivament a partir de l'entrada en vigor.

En definitiva, atès que el Projecte d'urbanització del sector del Pla de Ponent no és un acte declaratiu de drets i només persegueix posar en marxa l'execució material de les determinacions del Pla parcial de Ponent de l'any 2006, vigent i executiu, l'aprovació definitiva del Projecte d'urbanització no comporta per si mateixa una reserva de dispensació susceptible de viciar-lo de nul·litat en els termes previstos en la lletra g) de l'article 62.1 de l'LRJPAC, per molt que projecti

la realització d'obres d'urbanització i la construcció d'habitatge en uns terrenys que, segons la interessada, haurien de ser qualificats de sòl forestal.

#### **VII.6.** El motiu de nul·litat de l'article 62.1, lletra f), de l'LRJPAC

D'acord amb l'article 62.1.f) de l'LRJPAC, són nuls de ple dret els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per a adquirir-los.

La Comissió ha assenyalat en diverses ocasions, entre les quals, en el recent Dictamen 45/2024, que aquesta causa de nul·litat de la lletra f), pensada inicialment per a resoldre la problemàtica generada per la introducció generalitzada en l'LRJPAC del silenci administratiu positiu, ha estès els efectes, per voluntat del legislador, als actes expressos, respecte dels quals la manca de requisits essencials per a obtenir el dret o la facultat també es considera un vici d'extrema gravetat. Aquest alt òrgan consultiu també ha indicat que l'apreciació d'aquest supòsit d'invalidesa ha de ser objecte d'una interpretació estricta per tal d'evitar-ne la desnaturalització; altrament, es correria el risc de generar una gran inseguretat jurídica (entre d'altres, Dictamen 287/2020). D'acord amb la doctrina de la Comissió, no n'hi ha prou amb l'emissió d'un acte atributiu de drets que, a més, sigui contrari a l'ordenament jurídic, sinó que cal que s'incompleixin els requisits essencials per a adquirir-lo. En aquesta direcció, la Comissió ha caracteritzat els requisits essencials com a “pressupòsit inherent a l'estructura definitòria de l'acte”, “determinant per al naixement del dret”, i que, en mancar, dona lloc a un “xoc qualificat”, a una “col·lisió qualitativa”, a una “discrepància essencial” o “substancial” amb l'ordenament, bé per la magnitud del contrast, bé per l'especial cura que el legislador posa respecte de determinats aspectes (entre molts d'altres, Dictamen 148/2020).

D'altra banda, la Comissió ha posat de manifest les dificultats interpretatives que presenta l'aplicació d'aquest precepte, en especial, en l'àmbit de l'urbanisme, i ha afirmat que “cal interpretar de manera estricta el pressupòsit de l'article 62.1.f), per tal d'evitar que es converteixi quasi automàticament en un supòsit general de tota actuació urbanística irregular que impedeixi graduar la gravetat de la il·legalitat comesa en cada cas” (dictàmens 129/2002 i 220/2022). Així, en aquest àmbit, els vicis dels actes administratius –com ho és un Projecte d'urbanització– únicament poden donar lloc a la revisió d'ofici quan la incompatibilitat amb el planejament sigui manifesta, evident i d'una entitat suficient per a permetre exercir la revisió d'ofici per nul·litat de ple dret, la qual cosa representa l'exercici de potestats excepcionals (dictàmens 249/2017 i 155/2018, entre d'altres).

En el supòsit que ara s'examina, cal valorar si el Projecte d'urbanització “contravé frontalment la unitat, l'essència i l'esperit del planejament” (Dictamen 119/2012), de manera que només podrà apreciar-se que s'hi dona la causa prevista en la lletra f) de l'article 62.1 de l'LRJPAC quan la contraposició entre el Projecte d'urbanització i l'ordenament urbanístic sigui absoluta.

El Projecte d'urbanització no és un instrument de planejament, i com a tal, com ja s'ha dit, té la naturalesa pròpia d'un projecte d'obres (art. 96 de l'RLU) i, encara que no pugui alterar substancialment el planejament, sí que pot preveure canvis necessaris per a poder materialitzar les previsions del Pla. Sobre la capacitat per a alterar les determinacions del Pla parcial, el mateix Pla admet (art. 14 de les Ordenances reguladores) que el projecte d'urbanització pugui fer les modificacions necessàries per a millorar l'adaptació sobre el terreny sempre que no excedeixin del 5 % de la superfície, límit que la interessada no ha acreditat que s'hagi incomplert.

Pel que fa a la resta de canvis que, segons s'exposa en l'escrit d'al·legacions presentat per la Federació d'Ecologistes en Acció de Catalunya d'agost de 2023, introdueix el Projecte d'urbanització respecte de les determinacions del Pla parcial –desplaçament d'una bassa de laminació, canvis del traçat dels vials, canvis dels passos de propietat privada a diverses illes d'habitatges, eliminació de rotondes i de calçades, etc.–, segons es recull en la memòria de l'avantprojecte d'urbanització del sector del Pla ponent (apartat 7), transcrit per la interessada en l'al·legació quinzena, són modificacions “bàsicament de caràcter tècnic i local i no invaliden la concepció global del Pla parcial ni el seu plantejament”. Per tant, tampoc no es pot apreciar l'existència del motiu de nul·litat al·legat.

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que la Federació d'Ecologistes s'oposa frontalment a la urbanització del sector del Pla de Ponent i fa referència a l'ordenació urbanística d'aquest sector i a diverses argumentacions de tipus ambiental (protecció de fauna i flora), als riscos d'inundabilitat, etc., i indistintament imputa els defectes esmentats al Pla parcial i al Projecte d'urbanització. Escau tenir en consideració que el Projecte d'urbanització, en tant que projecte executiu, ha de respectar el que ha previst el planejament vigent, i que és aquest planejament el que preveu les zones verdes i ha de vetllar per la disponibilitat de recursos hídrics i per la minimització de l'impacte ambiental i paisatgístic. Doncs bé, tant en la modificació del PGM com en el Pla parcial es van incorporar els informes acreditatius pertinents de la suficiència de recursos hídrics emesos per l'ACA i per la Societat General d'Aigües de Barcelona.

Sens perjudici de tenir en compte que d'ençà de l'aprovació del Pla parcial i de la modificació del PGM han transcorregut gairebé quinze anys, s'ha de recordar que no pertoca a aquest òrgan consultiu verificar quina és la situació actual de recursos

hídrics, ja que el que és objecte del Dictamen és l'existència del motiu de nul·litat al·legat en el Projecte aprovat l'any 2008, i, consegüentment, el que la Comissió ha de verificar per a apreciar o no la causa de nul·litat de ple dret al·legada és si el Projecte d'urbanització respectava o no l'essència i l'esperit del planejament. Doncs bé, aquesta Comissió considera que, segons tot el que s'ha exposat, la interessada no ha acreditat l'existència d'una vulneració flagrant o especialment greu del Projecte d'urbanització respecte al Pla parcial ni que aquest Projecte col·lideixi d'una manera manifesta i qualificada amb les determinacions del planejament urbanístic que executa o amb l'ordenament urbanístic vigent en el moment de la seva aprovació definitiva.

En qualsevol cas, sobre l'estudi d'impacte ambiental del Projecte d'urbanització, que la interessada considera que ha quedat desfasat, consta en l'expedient un informe pericial de maig de 2022, emès per un perit biòleg, que analitza amb detall els aspectes ambientals, les actuacions del projecte (obres de defensa i basses de laminació per a disminuir el risc d'inundació), la incidència respecte de la fauna de l'indret (especialment, l'àliga cuabarrada), el tractament dels hàbitats agrícoles i la protecció de la vegetació autòctona (margallons, estepa d'arenal, etc.), la connectivitat ecològica, la funcionalitat de les zones verdes i la urbanització de pendents de més del 20 %, entre molts altres aspectes, i d'acord amb el qual escau considerar que en el Projecte d'urbanització no hi ha cap “discrepància essencial” o “substancial” amb la legislació urbanística ni amb el planejament que executa i que, malgrat el temps transcorregut des de l'aprovació del Projecte d'urbanització (16 de desembre de 2008) i la DIA (4 de novembre de 2008), el Projecte és viable i no contravé les determinacions del planejament que executa.

Al que s'ha exposat, escau afegir que la DIA no ha caducat. La disposició transitòria primera de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, estableix el següent:

- “1. Aquesta Llei s'aplica a tots els plans, programes i projectes l'avaluació ambiental estratègica o avaluació de l'impacte ambiental dels quals s'iniciï a partir del dia de l'entrada en vigor d'aquesta Llei.
2. La regulació de la vigència de les declaracions d'impacte ambiental s'aplica a totes aquelles que es publiquin amb posterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei.
3. Les declaracions d'impacte ambiental publicades amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei perden la seva vigència i cessen en la producció dels efectes que li són propis si no s'ha començat l'execució dels projectes o activitats en el termini màxim de sis anys des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei. En aquests casos, el promotor ha d'iniciar novament el tràmit d'avaluació de l'impacte ambiental del projecte de conformitat amb el que estableix aquesta Llei.”

De conformitat amb l'apartat tercer de la disposició transitòria primera esmentada, per a mantenir la vigència de la DIA publicada amb anterioritat a la Llei 21/2013, s'exigeix que les obres s'iniciïn abans del termini de sis anys des de l'entrada en vigor (abans del 12 de desembre de 2019), i, de la documentació que consta en l'expedient, les obres d'urbanització del sector es van iniciar abans d'aquella data. I, si bé durant molt de temps han estat aturades, segons indica l'Ajuntament, dels 4.896 habitatges projectats ja se n'han executat 282.

En conseqüència, no s'aprecia que, en aquest cas, existeixi el motiu de nul·litat de l'article 62.1.f) de l'LRJPAC, perquè amb l'aprovació definitiva del Projecte d'urbanització el promotor del sector no va adquirir facultats o drets sense tenir els

requisits essencials per a adquirir-los. Com s'ha dit, el projecte d'urbanització no és una altra cosa que un document tècnic que concreta les actuacions que ja estan previstes en el planejament, que és el que dota de contingut concret l'estatut jurídic de la propietat i dels altres agents urbanístics que participen en l'actuació transformadora del sòl. Certament, la legislació urbanística preveu l'adquisició de facultats urbanístiques en funció de l'execució de les obres d'urbanització, però aquesta és una qüestió que no es planteja aquí. En qualsevol cas, escau recordar que la mateixa normativa urbanística permet la realització simultània d'obres d'urbanització i edificació.

A l'últim, puix que no hi concorren els motius de nul·litat al·legats per l'entitat ecologista, aquesta Comissió no analitza els límits de la revisió.

## **CONCLUSIÓ**

S'informa desfavorablement sobre la revisió d'ofici instruïda per l'Ajuntament de Gavà per a declarar la nul·litat de ple dret de l'acord d'aprovació definitiva del Projecte d'urbanització del sector del Pla de Ponent adoptat per l'ens local l'any 2008.

Jaume Vernet i Llobet  
President