



Exp: 13967/2025

Asunto: Moción conjunta presentada por los Grupos Municipales GANEMOS COLMENAR y MÁS MADRID

INFORME DE SECRETARIA

El presente informe se emite en atención a lo preceptuado en el artículo 3.3.a 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.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero; La Comisión de urbanismo de Madrid en sesión celebrada el día 29/05/2007, otorgó calificación urbanística para la instalación de una planta de valorización de RCDS en la parcela 70 del polígono 41.

Segundo; El 31 de julio de 2023, mediante Registro de Entrada 20467/2023, por D. Redondo Aranda, Pablo (50949512G) en representación de Prezero Gestión de Residuos SA (A59202861) presentado instancia y documentación solicitando:

“Calificación urbanística e inicio del procedimiento para acometer las obras necesarias para la ejecución de las instalaciones específicas para el tratamiento de biorresiduos recogidos separadamente y su tratamiento descrito en el Proyecto adjunto, a los efectos previstos en los artículos 147, 148 y concordantes de la Ley 9/2001 de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, recientemente modificada por la Ley 11/22, de 21 de Diciembre de 2022, de Medidas Urgentes para el Impulso de la actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 304, de 22 de diciembre de 2022).”

Tercero; Consta en el expediente presentado con registro de entrada nº 24582/2023 de fecha 22/09/2023 por la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular, Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid, comunicación: *“(…) por la que se somete a información pública la documentación correspondiente a la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada (AAI) relativa a la construcción y puesta en funcionamiento de una Planta de tratamiento de biorresiduos (Proyecto “Smart Farm Biogas”), promovido por PREZERO GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A., AGBAR S.L. y ENAGÁS RENOVABLES S.L.U., en el término municipal de Colmenar Viejo, con objeto de dar cumplimiento al preceptivo trámite de Información Pública.”* y su remisión al BOCM para su publicación.

Cuarto; Remisión del informe de la Arquitecto Municipal de fecha 21/07/2023 en relación con el Informe de Autorización Ambientan Simplificada para Complejo Ambiental (Exp. 6700/2022), con R.S. 9352/2023 de fecha 02/10/2023.

Notificado Telemáticamente el 06/10/2023.

Quinto; Informe del Técnico de Medio Ambiente Municipal de fecha 16/10/2023.

Sexto; Consulta realizada a la Dirección General Urbanismo CAM relativa a la Calificación Urbanística vinculada al proyecto a desarrollar con R.S. 10479/2023 de fecha 26/10/2023.



Séptimo; Escrito de contestación por parte de la CAM a la consulta anteriormente reseñada con RE 29981/2023 de fecha 20/11/2023.

Octavo; Escrito presentado por Prezero Gestión de Residuos SA (A59202861) con RE 31189/2023 de fecha 01/12/2023, del que se extrae:

“Actualmente, no existe discusión respecto de que una planta fotovoltaica, que transforma la energía del sol en electricidad; un molino de energía eólica, que transforma la energía cinética en electricidad; una planta de producción de hidrógeno verde que se produce a través de la electrolisis, o una planta de tratamiento y valorización de residuos son infraestructuras que benefician y sirven a la colectividad, independientemente de su titularidad privada o pública.

Por el mismo motivo, se estima que una planta que transforma los residuos orgánicos o biomasa vegetal en biometano es una actividad que sirve a una necesidad colectiva, cumple una función “pública” aunque se trate de una actividad privada, por lo que debe considerarse, a los efectos de las determinaciones del Plan General de esta localidad, como un servicio básico más al servicio general del municipio, tanto a nivel municipal como supramunicipal.

En tal sentido, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, considera la recuperación y posterior reutilización y reciclaje de los residuos como una opción prioritaria en la gestión de los residuos.

Así, el documento denominado “Estrategia de Gestión Sostenible de los Residuos de la Comunidad de Madrid para el período 2017-2024”, define la política regional en materia de residuos, estableciendo las medidas necesarias para cumplir con los objetivos fijados en este ámbito por la normativa europea y española y por el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022, que propone avanzar en la implantación del nuevo modelo de economía circular en la Comunidad de Madrid y situar nuestra región entre las más avanzadas de Europa, dando cumplimiento al compromiso de avanzar en la reducción de residuos con el horizonte puesto en el “vertido cero”, favoreciendo el crecimiento económico y la generación de empleo verde.

Esta instalación, en concreto, ha sido subvencionada por la Comunidad de Madrid, Consejería de Medioambiente, Vivienda y Agricultura, mediante ORDEN 4764/2022, de 29 de diciembre de 2022. (3.281.729,49 €).”

Noveno; Resolución de la Dirección general de transición energética y economía circular de fecha 12/12/2023 por la que se formula nuevo informe de Impacto ambiental del proyecto del complejo medioambiental de tratamiento de biorresiduos recogidos separadamente, promovido por Prezero gestión de residuos, S.A., Agbar, S.L.U. y Enagas renovable, S.L.U., en el término municipal de Colmenar Viejo

Decimo; Resolución de la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular formulada a la empresa PREZERO GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A. (antes CESP), SUEZ SPAIN, S.L. Y ENAGAS RENOVABLE, ubicada en el término municipal de Colmenar Viejo, relativa a su Autorización Ambiental Integrada, con RE 32006/2023 de fecha 14/12/2023.



Colmenar Viejo

Undécimo; Informe emitido por el Área de Régimen Jurídico de la Subdirección General de Normativa y Régimen Jurídico Urbanístico relativo a la construcción de una planta de biorresiduos orgánicos en el municipio, junto con el informe técnico emitido por el Área de Planeamiento 1.

Decimosegundo; Informe de la Arquitecto Municipal de fecha 17/04/2024,

Decimotercero; Informe del Técnico de Medioambiente de fecha 17/04/2024,

Decimocuarto; Informe de la Jefe del departamento de urbanismo de fecha 17/04/2024.

Decimoquinto; Informe de secretaría de fecha 18/04/2024.

Decimosexto; En sesión plenaria de fecha 25/04/2024 se declara de utilidad pública e Interés Social la Planta de Valorización y ampliación de las instalaciones específicas para el Tratamiento de Biorresiduos recogidos separadamente solicitada por PREZERO GESTIÓN DE RESIDUOS SA, dicho acuerdo se publica en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 153 de fecha 28/06/2024.

Decimoséptimo; La asociación cultural 14 de abril presenta recurso de reposición el 28/07/2024 con número de registro de entrada 17596/2024, contra el anterior acuerdo.

Decimooctavo; La secretaría general emite informe el 19/05/2025 sobre el recurso presentado.

Decimonoveno; En sesión plenaria de 29/05/2025 se desestima el recurso de reposición interpuesto por la Asociación Cultural 14 de abril de fecha 28/07/2024 con número de registro de entrada 17596/2024, contra el acuerdo plenario de fecha 25/04/2024 por el que se declara de utilidad pública e Interés Social la Planta de Valorización y ampliación de las instalaciones específicas para el Tratamiento de Biorresiduos recogidos separadamente solicitada por PREZERO GESTIÓN DE RESIDUOS SA, acuerdo publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 153 de fecha 28/06/2024.

Vigésimo; Los grupos políticos municipales Ganemos Colmenar y Mas Madrid, han presentado el día 16/06/2025 moción conjunta para que sea elevada al pleno municipal

Vigesimoprimer; Mediante Providencia de Alcaldía de fecha 23/06/2025 se solicita informe a la secretaria sobre la legalidad del acuerdo que se pretende adoptar y las responsabilidades dimanantes de su adopción.

LEGISLACION APLICABLE

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 7/85 de dos de abril de Bases del Régimen Local



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero; La moción presentada pretende que se adopte acuerdo para revocar el acuerdo plenario de fecha 25/04/2024, para tal fin propone que en el plazo de una semana se convoque pleno extraordinario para llevar a cabo la revocación. Así la parte dispositiva de la moción recoge:

PRIMERO: Que el Pleno del Ayuntamiento de Colmenar Viejo revoque el acuerdo de abril de 2024 por el que se declaró de utilidad pública e interés social la macroplanta de biogás proyectada en las parcelas 69 y 70 del Polígono 41.

SEGUNDO: Que se convoque un Pleno Extraordinario en el plazo de una semana con el objeto de llevar a cabo la revocación de la declaración de utilidad pública e interés social de la macroplanta de biogás.

Segundo; La competencia para convocar los plenos municipales, tanto ordinarios como extraordinarios corresponde al Alcalde (artículo 21 de la Ley 7/85), por lo tanto, el pleno no puede acordar convocar un pleno extraordinario, ya que dicho acuerdo sería nulo de pleno derecho al estar adoptado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia. Ahora bien, la moción dice expresamente “que se convoque”, por lo que cabría interpretarla como un ruego dirigido a la Alcaldía.

Esta moción no tiene trascendencia administrativa sino únicamente una trascendencia de mandato político, de sugerencia o ruego, cuyo cumplimiento o incumplimiento por parte del Alcalde generara una situación de mantenimiento o quiebra de la confianza del Pleno en el Alcalde y su equipo de gobierno, de forma que la pérdida y la recuperación de esta confianza está prevista en la legislación a través del mecanismo de la moción de censura y la cuestión de confianza.

Tercero; En cuanto a la legalidad del acuerdo de revocación que se propone adoptar, en un pleno extraordinario, nos encontramos ante un acto administrativo adoptado por el pleno de la corporación el 25/04/2024, y confirmado mediante desestimación de recurso de reposición interpuesto contra el mismo mediante acuerdo del pleno de la corporación de 29/05/2025.

Para expulsar del ordenamiento jurídico un acto administrativo existen varias vías, por un lado, estarían los recursos, tanto administrativos como jurisdiccionales, y por otro los procedimientos de revisión, como son la revocación y la revisión de oficio.

El acuerdo que se pretende revocar de fecha 25/04/2024, ha sido objeto de recurso de reposición, siendo desestimado, por lo que la única vía abierta a día de hoy sería el recurso jurisdiccional.

En cuanto a los procedimientos de revisión, tenemos por un lado la revisión de oficio y por otro la revocación. La diferencia estriba en la legalidad del acto, es decir, ante un acto que pudiera incurrir en vicio de nulidad o anulabilidad el procedimiento sería la revisión de oficio, mientras que para un acto sin vicio de legalidad el procedimiento sería el de



revocación (en realidad el sistema es mas complejo ya que cumpliendo ciertos requisitos también cabe la revocación de actos con vicios).

Ante esto el acuerdo plenario de fecha 25/04/2024, bajo mi punto de vista y tal y como ya informé el 19/05/2025, carece de vicios de legalidad. Profundizando en este aspecto las únicas dudas que se podrían plantear de ilegalidad tienen que ver con dos aspectos, el primero sería la obligación establecida por una norma reglamentaria (el PGOU) de realizar una declaración previa de utilidad publica a la concesión de una calificación urbanística, aquí son tres las cuestiones relevantes, por un lado la problemática de los reglamentos praeter legem, es decir, los que innovan prescindiendo de la ley, admitidos solo en el marco orgánico-administrativo, por otro lado la inderogabilidad singular de los reglamentos, es decir, la imposibilidad de emitir un acto administrativo que contradiga una disposición de carácter general y por último la problemática de la inaplicación de reglamentos ilegales, solo admitida para el poder judicial y muy excepcionalmente para la administración por groseras contradicciones legales. El segundo aspecto sobre la ilegalidad del acuerdo de utilidad publica tendría que ver con el órgano competente para adoptarla, ya que al no estar recogido expresamente en la Ley se podría argumentar que el competente es el Alcalde en atención a la clausula residencial de competencias o que el competente es el mismo órgano que otorgue la calificación urbanística al estar incardinado en dicho procedimiento.

En todo caso reitero, bajo mi punto de vista el acuerdo plenario de fecha 25/04/2024, es legal y no procede iniciar procedimiento alguno de revisión de oficio, pero de existir alguna duda, tendría que ver con la necesidad del mismo tramite o con que dicho trámite debe ser adoptado por el Alcalde o en quien delegue.

Por último, en cuanto a la revocación, la ley establece que esta solo cabe, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, frente a actos desfavorables o de gravamen siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico, operando como límite de dicha potestad revocatoria la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares y las leyes. Es decir, se observa una enorme cautela al ejercicio de la potestad revocatoria, ya que la facultad administrativa revocatoria discrecional no es libre, como no lo es ninguna actuación administrativa en nuestro derecho, que prohíbe la arbitrariedad de los poderes público y proclama el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico y al interés general.

En todo caso el ejercicio de la potestad revocatoria exige la previa tramitación de un procedimiento, dicho de otra forma, no cabe realizar una revocación de plano. A estos efectos los tramites mínimos imprescindibles de un procedimiento revocatorio, serían los siguientes; informe sobre la legalidad del ejercicio de la potestad revocatoria (artículo 172 ROF), audiencia al interesado del acto a revocar (artículo 84 Ley 39/2015), informe sobre las posibles alegaciones del interesado y acuerdo del mismo órgano que adopto el acto a revocar. Por lo tanto, no cabe adoptar acuerdo revocatorio alguno sin la previa tramitación del procedimiento administrativo correspondiente, so pena de nulidad de pleno derecho por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 48 Ley 39/2015)

No obstante, y entrando ya en el fondo del asunto, en el presente caso no cabe la revocación



del acuerdo plenario de fecha 25/04/2024 de declaración de utilidad pública al ser un acto favorable para el interesado. A estos efectos la Sentencia del Tribunal Superior de justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 3 de diciembre de 2021, rec. 554/2020, relativa a la anulación de una licencia urbanística para la construcción de un garaje aparcamiento, que la entidad local revoca, recoge:

(en su fundamento de derecho segundo)

“.....Y ello es así en tanto que la Agencia de Actividades no podía dejar sin efecto la licencia concedida mediante su revocación pues estos supuestos solo son aplicables cuando se trata de actos de gravamen o desfavorables (art. 109) y en el presente caso no reunía ninguna de estas circunstancias.....”

(y en su fundamento de derecho cuarto)

..... Una vez que se dicta un acto válido, y además declarativo de derechos no puede dejarse sin efecto sino es a través del procedimiento establecido, bien la revisión de oficio, la declaración de lesividad, o bien a través del recurso administrativo interpuesto por los interesados.....”.

Cuarto; La moción presentada, fundamenta la revocación en dos cuestiones;

la primera aludiendo a que la actividad puede ser perjudicial tanto para el medio ambiente (contaminación del aire, suelos y aguas) como para la salud de la población (malos olores y emisión de sustancias peligrosas) como por la degradación del entorno. Frente a esto reitero lo ya expuesto en mi informe de fecha 19/05/2025, en su fundamento jurídico sexto:

La actuación y uso propuesto han sido objeto de los procedimientos ambientales contemplados en la Ley, Informe de Impacto ambiental y Autorización Ambiental Integrada, siendo ambos procedimientos competencia de la Comunidad Autónoma de Madrid. La declaración de utilidad pública es un trámite impuesto por el planeamiento municipal previo a la tramitación del procedimiento de calificación urbanística, que no puede, ni debe, entrar a valorar consideraciones de carácter medio ambiental, ya que supondría invadir competencias autonómicas.

El uso propuesto es objeto de diversos procedimientos, dos autonómicos y medio ambientales (Informe de Impacto ambiental y Autorización Ambiental Integrada) y uno municipal y urbanístico (calificación urbanística), por lo que las consideraciones medioambientales deben dirigirse frente a los procedimientos ambientales. En definitiva, no se puede pretender recurrir la declaración de utilidad pública, que es un trámite urbanístico ajeno a consideraciones medioambientales, con motivos medioambientales, cuando existen dos procedimientos ambientales autónomos.

La segunda alude a que la declaración de utilidad pública adoptada en sesión plenaria de fecha 25/04/2024, es un acto puramente político y por lo tanto su revocación también es un acto puramente político. Efectivamente los plenos municipales pueden adoptar actos políticos, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2022 (rec 5002/2020), en relación a actos políticos emanados de un pleno municipal, fija como doctrina casacional que: *“Los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento objeto de impugnación en la instancia son susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, atendiendo a su naturaleza, contenido y efectos. Justamente esa naturaleza, contenido y efectos dan lugar a*



la viabilidad o inviabilidad de los distintos apartados”

Dicha sentencia en relación a los actos políticos municipales alude: “*Mas también acabamos de señalar que cuando el acto municipal carece de efectos prácticos directos, nada obsta a su permanencia si no viola derechos fundamentales o de terceros. Pues bien, a juicio de la Sala carecen de eficacia administrativa y entran en el ámbito de las declaraciones políticas que se agotan en sí mismas sin trascendencia de aquella naturaleza...*”

Por lo tanto, un acto político puro sería aquel que carece de efectos prácticos directos, de eficacia y trascendencia administrativa, ya que, de contener efectos jurídicos sería un acto político revisable por la jurisdicción contencioso administrativa.

Considero que la declaración de utilidad pública, es un trámite administrativo incardinado en un procedimiento administrativo, que despliega efectos directos sobre el interesado y de trascendencia administrativa.

Otra cosa sería que se aluda a un componente de discrecionalidad en la adopción del acto administrativo de declaración de utilidad pública. Como ya he expuesto en mis informes de fecha 18/04/2024 y 19/05/2025 cabe establecer un nuevo trámite en el procedimiento de calificación urbanística mediante el PGOU, siempre y cuando no implique atribuir al órgano resolutorio de un poder discrecional. Pensemos que, ante una bonificación de un impuesto contemplada legalmente, el Ayuntamiento dictase ordenanza que incluyese un nuevo trámite discrecional que permitiese conceder o no la bonificación. Por lo tanto, admitir la discrecionalidad de la declaración de utilidad pública implicaría admitir que el PGOU incorpora un trámite ilegal en el procedimiento de calificación urbanística. Ante esto y como ya he expuesto, la declaración de utilidad pública operaría como una suerte de reconocimiento de que el uso propuesto es uno de los expresamente recogidos en la Ley, procediendo por lo tanto la tramitación del expediente de calificación urbanística, donde se analizara el cumplimiento de parámetros urbanísticos y se solicitan los informes sectoriales que procedan. Dicho de otra forma, la declaración aludiría a identificar la actuación propuesta como una de las permitidas por la ley.

En definitiva, ni existe discrecionalidad en la declaración ni existe discrecionalidad en su hipotética revocación.

Quinto; En cuanto a la responsabilidad que asumen los concejales que voten a favor de la revocación de la declaración de utilidad pública, fundamentalmente pueden ser de dos tipos. Patrimonial, una revocación de un acto administrativo muy probablemente generará una responsabilidad patrimonial cuya cuantía dependerá de gastos en que se halla incurrido el destinatario del acto, en este caso y teniendo en cuenta que la declaración se ha efectuado hace mas de un año, se computaría todos los gastos asumidos desde la fecha de la declaración. En principio la responsabilidad recaería sobre el Ayuntamiento como persona jurídica, pudiendo derivarse al patrimonio de los concejales si se demuestra que ha existido dolo, o culpa o negligencia grave en su actuación. (artículo 36.2 de la Ley 40/2015 y artículo 78.3 de la Ley 7/1985)

Penal, básicamente se exige que el acto, en este caso la revocación de la declaración de utilidad pública, sea declarado nulo por un juzgado y que el acuerdo revocatorio se adopte apartándose de lo recogido en los informes que obren en el expediente.

Es todo cuanto he de informar, no obstante, usted con su superior criterio decidirá.



Colmenar Viejo

EL SECRETARIO
Fdo: Francisco Javier Coque Diez