

Dictamen nº: **122/17**  
Consulta: **Consejero de Transportes, Vivienda e  
Infraestructuras**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **23.03.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 23 de marzo de 2017, ante la consulta formulada al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por el consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, en el asunto promovido por D. B.V.V., sobre solicitud de revisión de oficio de diversas Resoluciones de la Dirección General de Carreteras, en relación con el proyecto de acceso al SAU-2 de Loeches desde la carretera M-217.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 20 de febrero de 2017, tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la revisión de oficio de los actos administrativos referenciados.

A dicho expediente se le asignó el número 67/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y

Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su reunión del día 23 de marzo de 2017.

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

1.- La Comisión de Urbanismo de Madrid, mediante Acuerdo de 27 de julio de 2004, aprobó definitivamente el Plan Parcial del Sector SAU-2, “*Rancho Chico*”, en desarrollo del planeamiento municipal de Loeches.

2.- El 16 de septiembre de 2004, el interesado solicitó autorización para la ampliación de un acceso existente en el punto kilométrico 6,300, margen derecho, tramo urbano, de la carretera M.217, en el término municipal de Loeches. Mediante Resolución del director general de Carreteras de 23 de septiembre de 2004 se autorizaron dichas obras con las condiciones generales y particulares que en ella se establecían (documentos nº 1 y 2).

3.- La Junta de Compensación SAU 2 solicitó a la Dirección General de Carreteras autorización para la ejecución del proyecto de acceso al SAU- 2 de Loeches, desde la carretera M-217, en Loeches. Mediante Resolución del director general de Carreteras de 7 de junio de 2006, se autorizó a la citada Junta de Compensación la ejecución de las obras definidas en el proyecto con las condiciones generales y particulares que en ella se establecían (documento nº 6).

4.- El interesado solicitó por escrito el mantenimiento del acceso que le fue autorizado el 23 de septiembre de 2004, recibiendo contestación mediante escrito de la Dirección General de Carreteras de 27 de abril de 2007 en el que tras recordar que en las condiciones particulares de la resolución de 23 de septiembre de 2004 se hacía constar *“que las actuaciones que sea necesario llevar a cabo en la zona de dominio público por incompatibilidad de lo autorizado con relación a cualquier cambio en la carretera, serán llevadas a cabo por el interesado con costes a su cargo y sin derecho a indemnización alguna”*, se informaba en los siguientes términos:

*“Esta Dirección General de Carreteras ha autorizado la ejecución de la vía de servicio de acceso al SAU 2 a la carretera M-217, en el término municipal de Loeches, en el cual se repone su acceso de tal forma que se acceda por la intersección a la vía de servicio, cumpliendo la normativa vigente, Orden de 3 de abril de 2002, de accesos a la red de carreteras de la Comunidad de Madrid, ya que el punto actual coincide con la cuña del carril de aceleración, lo que hace inviable esta situación del acceso”* (documentos nº 7 y 8).

5.- El 12 de mayo de 2008 el interesado solicita reunión urgente a fin de establecer fechas concretas en las que se adoptarán las decisiones de cierre y reposición del acceso y el 16 de junio de 2008 presenta un escrito en la Dirección General de Carreteras, como continuación al presentado el 10 de mayo de 2008 comunicando a esa Dirección General que hasta tanto no reciba contestación, la Junta de Compensación debía abstenerse de efectuar cualquier obra de cierre de su acceso (documentos nº 9 y 10).

6.- En respuesta a dichos escritos, el 7 de agosto de 2009 el subdirector general de Planificación de la Dirección General de Carreteras informa que la reposición del acceso corresponde a la Junta

de Compensación del SAU-2 de Loeches y que el acceso deberá ser repuesto de tal forma que a la carretera se acceda por el vial de conexión del SAU-2 a la vía de servicio, o en su defecto, facilitar la prolongación de la vía de servicio por su terreno, para así poder acceder a ella directamente. Respecto a la invocación por el interesado de un convenio urbanístico suscrito por el Ayuntamiento de Loeches y el interesado en enero de 1998 al que se incorporó un proyecto de equidistribución y parcelación de la unidad urbanística indica *“le recordamos que los accesos a las parcelas que lindan con la carretera fueron denegados por esta Dirección General con fecha 16 de febrero de 2004”* (documento nº 12 al 16).

Consta en el expediente, que la Resolución de la Dirección General de Carreteras de 16 de febrero de 2004 denegó la autorización para la ejecución de accesos desde la carretera M-127 a las viviendas de la denominada Parcela 13 (Avda. de la Constitución, 17) *“dado que por la proximidad entre ellos se incumplen las condiciones mínimas de distancia fijadas en la vigente Orden de Accesos a la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid, que no permite emplazar accesos directos a las carreteras que guarden entre sí distancias inferiores a 150 metros. Consecuentemente, se deberán plantear alternativas que respeten las determinaciones de la citada Orden”*.

7.- Paralelamente a los anteriores hechos, el 19 de febrero de 2009, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó Sentencia en el Procedimiento Ordinario 3428/2004, planteado por un particular contra el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Madrid, de 27 de julio de 2004 aprobatorio del Plan Parcial del Sector SAU-2 de Loeches.

La Sentencia anula el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Madrid, de 27 de julio de 2004. Recurrída en casación por la Comunidad

de Madrid en el procedimiento 2481/2009, el Tribunal Supremo dictó sentencia desestimatoria con fecha 4 de diciembre de 2012.

En la Sentencia se manifiesta que el Plan Parcial del Sector 2 mantiene la edificabilidad prevista en las normas subsidiarias y también el uso global definido, pero en él se incrementa el número máximo de viviendas justificando las determinaciones en el incremento de las dotaciones públicas y en la necesidad de ofrecer suelo urbanizado para vivienda protegida que satisfaga las necesidades sociales pero *“por la vía del artículo 47 de la mencionada Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid no es posible rebasar la densidad máxima establecida en el planeamiento general”*.

8.- El 15 de enero de 2010, la Dirección General de Carreteras revoca expresamente la autorización otorgada a D.B.V.V. el 23 de septiembre de 2004, en los siguientes términos:

*“Se revoca la autorización del acceso a la vivienda en el pk 6+300, margen derecho, tramo urbano, de la carretera M217, en el término municipal de Loeches, al haber sido repuesto el acceso a dicha parcela por la Avenida María Moliner, vial perteneciente al SAU-2 de Loeches, de tal forma que se acceda a la carretera a través de la vía de servicio ejecutada para reunificar los accesos de todo el sector, cumpliendo así con la normativa vigente Orden de 3 de abril de 2002, de accesos a la red de carreteras de la Comunidad de Madrid, ya que el punto de acceso actual coincide con la cuña del carril de aceleración, lo que hace inviable el mismo. Al haberse estacionado un vehículo en dicho acceso, con objeto de impedir la finalización de la obra de la vía de servicio, ocupando el dominio público de la carretera y poniendo en peligro la seguridad vial en este tramo, se le insta a que lo retire de manera inmediata...”*.

9.- Contra la anterior Resolución de revocación de la autorización, el interesado interpuso recurso de alzada, que fue desestimado mediante Orden de 23 de junio de 2010 (documentos nº 18, 19 y 20).

10.- Contra la mencionada Orden desestimatoria, interpuso recurso contencioso administrativo, Procedimiento Ordinario 340/2010, seguido en la Sección Octava del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que el 17 de mayo de 2010 dictó Sentencia desestimatoria del recurso interpuesto frente a la Resolución del director general de Carreteras de 15 de enero de 2010, por la que se revocó la autorización del acceso de su vivienda en el PK 6,300, margen derecho, tramo urbano, de la carretera M-217, de Loeches *“al haber sido repuesto el acceso a dicha parcela por la Avenida María Moliner...”*.

En el fundamento de derecho cuarto se manifiesta «queda acreditado, a juicio de esta Sala y Sección, que: a) El acceso a la vivienda del actor, sita en el nº 49 de la Avda. de la Constitución de Loeches (P.K. 6,300 de la Carretera M-217), colindante (y fuera) del Sector 2, aparece reflejado como suelo urbano en el plano 0-4 de “Calificación y Ordenación” de las NN.SS. de Loeches; b) Dicho acceso existía cuando se suscribió -19/1/98- el Convenio Urbanístico, al que nos hemos referido más arriba, entre el Ayuntamiento de Loeches y el hoy actor. Su existencia se constata en un proyecto de Equidistribución y Parcelación redactado en noviembre de 1997 y que sirvió de base al expresado Convenio Urbanístico, estando, igualmente, reseñado el acceso en los planos de las NN.SS aprobadas el 12 de agosto de 1997; c) El Plan Parcial del SAU-2 fue aprobado el 27 de julio de 2004 por la Comisión de Urbanismo de Madrid (sin que la finca estuviera comprendida en dicho Sector, por lo que no existe previsión sobre el acceso). En los documentos gráficos de dicho Plan Parcial, la finca con acceso rodado desde la carretera (P.K. 6,300) está delimitada fuera de su ámbito y ubicada entre las manzanas M-20 y M-21 definidas por el propio Plan

para el SAU-2; d) El Proyecto de Acceso a dicho SAU-2 desde la Carretera M-217 está fechado en abril de 2006, siendo aprobado por Resolución de la General de Carreteras de 7 de junio y por Acuerdo del Ayuntamiento de 28 de mismo año; d) Actualmente, el acceso rodado a la finca se ha realizado desde la lo que, a juicio del Perito *“debe entenderse como ubicación correcta”*».

El Tribunal Supremo mediante Auto de 15 de noviembre de 2012, inadmitió el recurso de casación interpuesto por el interesado contra la mencionada Sentencia (documentos nos 21, 22 y 23).

11.- A la vista de la firmeza de la citada Sentencia, se le notifica al interesado la resolución de 25 de marzo de 2013, del director general de Carreteras por la que se le comunica el reinicio de los trabajos necesarios para la finalización del *“Proyecto de Acceso al SAU 2 de Loeches”*, en los siguientes términos *«el próximo día 22 de abril de 2013, a las 10:00 horas, se reiniciarán los trabajos para la finalización de las obras contempladas en el “Proyecto de Acceso al SAU-2 de Loeches, desde la carretera M- 217, en el término municipal de Loeches”*» (documento n° 24).

12.- El interesado el 9 de abril de 2013 solicita la anulación del acto administrativo por el que se comunica el reinicio de las obras en los accesos al SAU-2 de Loeches y la suspensión del acto (documento n° 25).

13.- El 12 de abril de 2013 solicitó la revisión de oficio de las siguientes resoluciones:

Resolución del director general de Carreteras de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, de fecha 7 de junio de 2006, por la que se autorizaban las obras del Proyecto de Acceso al SAU 2 de Loeches, desde la carreta M-217.

Resolución del director general de Carreteras de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, de fecha 15 de enero de 2010, por la que se revocó la autorización de acceso a la vivienda del interesado como consecuencia de la aprobación del Proyecto de Acceso al SAU-2 de Loeches desde la carretera M-217, en Loeches.

Resolución del director general de Carreteras de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de la Comunidad de Madrid, de fecha 25 de marzo de 2013 por la que se informa el reinicio de los trabajos para la finalización del Proyecto de Acceso al SAU-2 de Loeches desde la carretera M-217, en Loeches.

Y todos y cada uno de los actos administrativos dictados en ejecución del Plan Parcial del SAU-2 de Loeches, que no han sido enumerados y que consten en los archivos de la Consejería (Acuerdos o Resoluciones sobre redes públicas supramunicipales, otros proyectos de Obras de accesos a la carretera M-217, u otras vías, etc...) (documento nº 26).

14.- Contra la desestimación por silencio administrativo de la revisión de oficio planteada, el interesado interpuso recurso contencioso administrativo el 19 de julio de 2013 (documento nº 27 y 28).

15.- La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el Procedimiento Ordinario 1267/2013, dictó Sentencia el 19 de febrero de 2015. La sentencia estima parcialmente el recurso y ordena a la Administración retrotraer las actuaciones administrativas con el fin de que, previa admisión de la solicitud, inicie los trámites de revisión de oficio de las resoluciones del director general de Carreteras de 25 de marzo de 2013 por la que se informaba del reinicio de los trabajos para la finalización del proyecto de “*Acceso al SAU 2 de Loeches desde la carretera M-217*” y la del director general de Carreteras de 7 de junio de 2006 por la que se autorizaban las obras del

citado proyecto, recabándose el correspondiente informe del órgano consultivo (documento nº 31).

En su fundamento de derecho segundo señala: «*Como ya vimos, esta Sección dictó Sentencia de fecha 19 de febrero de 2009 que anuló el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid de 27 de julio de 2004 por el que se aprobaba de manera definitiva el Plan Parcial del SAU 2 de Loeches, nulidad de una disposición general que, conforme al artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción, no afectará por sí misma a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales lo que provoca la inadmisibilidad de la revisión de la resolución del director general de Carreteras de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid de 15 de enero de 2010 por la que se revocaba la autorización de acceso a la vivienda de don B.V.V. como consecuencia de la aprobación del Proyecto de “Acceso al SAU-2 de Loeches desde la carretera M-217” en Loeches toda vez que la misma fue confirmada por la Sentencia de la Sección Octava de este Tribunal de fecha 18 de enero de 2012 sin que el órgano administrativo pueda sustraerse de los efectos de la cosa juzgada.*».

16.- Mediante Auto de 4 de septiembre de 2015, la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, decretó la ejecución provisional de la Sentencia de 19 de febrero de 2015. En sus antecedentes se recoge que “*frente a dicha Sentencia la parte recurrente ha presentado escrito de preparación de recurso de casación*” (documento nº 32).

17.- Por Orden del Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 7 de octubre de 2015 se acordó la ejecución en sus propios términos, de la sentencia dictada por la Sección Primera de la

Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de febrero de 2015 (documento 33).

18.- El 29 de octubre de 2015, el Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras emitió informe-propuesta en sentido desestimatorio a la revisión de oficio planteada (documento nº 34).

19.- Fue recabado Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que dictó Acuerdo 41/15, de 16 de diciembre de devolución del expediente remitido, al objeto de que pudiera ser cumplimentado el trámite de audiencia a posibles interesados (documento 35).

20.- Para dar cumplimiento a dicho Acuerdo, el 25 de abril de 2016 se otorgó trámite de audiencia al Ayuntamiento de Loeches, y con idéntica fecha al interesado, quien compareció al objeto de tomar vista y obtener copia del expediente, presentando escrito de alegaciones el 10 de mayo de 2016 (documentos nº 36 a 39).

21.- El 13 de julio de 2016, el Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras emite informe propuesta considerando la procedencia de rechazar la revisión de oficio solicitada (documento nº 40).

22.- Se recabó dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora que tras el estudio del expediente y la apreciación de la omisión del trámite de audiencia a la Junta de Compensación, emitió Dictamen 456/16, de 13 de octubre, en el sentido de retrotraer el procedimiento para otorgar trámite de audiencia a la Junta de Compensación SAU 2 de Loeches, con carácter previo a la redacción de la correspondiente propuesta de resolución.

23.- Consta en los documentos nºs 41, 42 y 43 que fue conferido dicho trámite de audiencia, al Ayuntamiento de Loeches, a la Junta de Compensación SAU-2 de Loeches y al interesado.

24.- Obra en el documento nº 44 que en cumplimiento del referido trámite únicamente presenta alegaciones el interesado reiterando la doctrina de los actos encadenados tras la anulación del Plan Parcial del SAU-2 “*Rancho Chico*” para fundamentar la revisión de oficio de la resolución del director general de Carreteras de 7 de junio de 2006 por la que se autorizaron las obras del proyecto de Acceso al SAU-2 de Loeches desde la carretera M-217 y la resolución del director general de carreteras de 25 de marzo de 2013 por la que se le informó del reinicio de los trabajos para la finalización del citado proyecto.

25.- El 9 de febrero de 2017, el Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras emitió informe-propuesta en el que considera procedente desestimar la revisión de oficio solicitada (documento nº 45).

26.- En este estado del procedimiento, se remitió de nuevo todo lo actuado a esta Comisión Jurídica Asesora, a fin de emitir su dictamen preceptivo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en

el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*.

A tenor del precepto que acabamos de transcribir, la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructura está legitimada para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructura, tal y como preceptúa el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

Debe traerse a colación el artículo 102.1 de la Ley de 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), aplicable de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria tercera, apartado a) de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), en el que se establece la posibilidad de que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.

Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen

previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que este tenga sentido favorable.

Del citado artículo 102.1 LRJ-PAC se desprende, que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*” debe entenderse hecha, a esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

**SEGUNDA.-** En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, como ha quedado visto, la preceptividad del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda. Por ello, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el Título VI del citado cuerpo legal, denominado “*De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos con un procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de parte, toda vez que el interesado tal como hemos señalado en antecedentes, el día 12 de abril de 2013 solicitó la revisión de oficio “*de los siguientes actos administrativos con carácter enunciativo y no limitativo, en base a la nulidad radical del Plan Parcial del SAU-2 de Loeches: Resolución del director general de Carreteras de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, de fecha 7 de junio de 2006, por la que se informan las obras del Proyecto de Acceso al SAU-2 de Loeches desde la carretera M-217, en Loeches, Resolución del director*

*general de Carreteras de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, de fecha 15 de enero de 2010, por la que se revocó la autorización de acceso a la vivienda del interesado como consecuencia de la aprobación del Proyecto de Acceso al SAU-2 de Loeches desde la carretera M-217, en Loeches, Resolución del director general de Carreteras de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de la Comunidad de Madrid, de fecha 25 de marzo por la que se informa el reinicio de los trabajos para la finalización del Proyecto de Acceso al SAU-2 de Loeches desde la carretera M-217, en Loeches, y todos y cada uno de los actos administrativos dictados en ejecución del Plan Parcial del SAU-2 de Loeches, que no han sido enumerados y que consten en los archivos de la Consejería (Acuerdos o Resoluciones sobre redes públicas supramunicipales, otros proyectos de Obras de accesos a la carretera M-217, u otras vías, etc..”.*

Por otro lado, la tramitación del procedimiento obedece a la ejecución provisional de la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 19 de febrero de 2015, dictada en el Procedimiento Ordinario 1267/2013 que estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por el interesado contra la desestimación por silencio de su solicitud de revisión de oficio y cuya ejecución provisional fue decretada por el citado Tribunal, mediante Auto de 4 de septiembre de 2015.

Así, en cumplimiento de la ejecución provisional instada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se emitió informe propuesta de 29 de octubre de 2015, se recabó dictamen del Consejo Consultivo que mediante Acuerdo 41/15 dispuso devolver el expediente para que se tramitara el procedimiento de revisión de oficio otorgando el oportuno trámite de audiencia a las partes interesadas, trámite de audiencia que

únicamente fue cumplimentado respecto al interesado y, respecto al Ayuntamiento de Loeches.

Tal como hicimos constar en nuestro Dictamen 456/16, de 13 de octubre, la necesidad, como en todo procedimiento administrativo, de conferir trámite de audiencia a todos los interesados, como establece con carácter general el artículo 105.c) de la Constitución Española, así como el artículo 84 LRJ-PAC obliga a que, instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, y puesto que dicho trámite no se cumplimentó respecto a la Junta de Compensación SAU 2 de Loeches, parte interesada en el procedimiento que nos ocupa, esta Comisión Jurídica Asesora obligó al órgano instructor a retrotraer las actuaciones a fin de evacuar el referido trámite de audiencia, respecto a la ya citada Junta de Compensación SAU-2 de Loeches.

Habiéndose cumplimentado el trámite de audiencia por la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, a fin de no causar indefensión a ninguno de los interesados en el procedimiento, la tramitación del procedimiento ha sido completa.

Según resulta de la propuesta de resolución remitida, la Administración consultante no acoge los motivos de nulidad invocados por el interesado.

Por otra parte, conviene recordar que al haberse iniciado a instancia de parte la revisión de oficio, el procedimiento no está sujeto a plazo de caducidad, si bien resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 102.4 de la LRJ-PAC.

**TERCERA.-** El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical, por cualquiera de las causas que establece el artículo 62.1 de la LRJ-PAC.

Esta Comisión Jurídica Asesora viene reiterando que la revisión de oficio constituye una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016) y solo se justifica en aquellos supuestos en el que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Así pues, la nulidad absoluta al constituir el grado máximo de invalidez de los actos administrativos, queda reservada para aquellos supuestos en los que la legalidad se ha visto vulnerada de manera grave, de modo que las situaciones excepcionales en que ha de ser apreciada deben ser analizadas con suma cautela y prudencia, tratando de cohonestar dos principios básicos, el de seguridad jurídica y el de legalidad.

**CUARTA.-** Entrando ya en el fondo del asunto y antes de examinar las concretas causas de nulidad alegadas por el interesado que pudieran afectar a los actos de cuya revisión se trata, es preciso detenerse en la invocada doctrina de los actos encadenados en virtud de la cual considera, que la nulidad del Plan Parcial del SAU-2 de Loeches en virtud de la Sentencia de 19 de febrero de 2009 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2012, que anuló el Acuerdo de la Comisión de

Urbanismo de la Comunidad de Madrid de 27 de julio de 2004 aprobatorio del Plan Parcial del SAU 2 de Loeches, implica la nulidad de todos los actos dictados en ejecución del mismo.

El Plan Parcial es un instrumento de planeamiento de desarrollo de carácter normativo y de finalidad genérica, que tiene por misión desarrollar con precisión las previsiones y determinaciones contenidas en el planeamiento general. La jurisprudencia por su parte, con un planteamiento tradicional, viene señalando que los planes urbanísticos son normas de carácter reglamentario y, en cuanto tales, le son de aplicación las reglas de nulidad absoluta o de pleno derecho cuando se produce su invalidez, proyectándose dicha anulación a aquellos planes y actos administrativos que lo han desarrollado y aplicado al quedarse sin la correspondiente cobertura normativa, planteamiento que se fundamenta en la idea de jerarquía normativa muy arraigada en el sistema de planeamiento.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia también ha admitido otros fundamentos jurídicos como que tras la anulación de un plan sea posible confrontar los planes y actos administrativos aplicativos del mismo con el resto del ordenamiento jurídico, entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1987, 25 de marzo de 1991 y 31 de marzo de 2003, y en virtud de dicho contraste, los actos podrán ser nulos, anulables o válidos.

En otros casos, la no afectación de los actos firmes que han aplicado el plan anulado deriva de la operatividad del artículo 73 de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJ),

*“Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o*

*actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”.*

La justificación de este límite se debe a motivos de seguridad jurídica tal y como tiene señalado el Tribunal Supremo en Sentencia de 6 de septiembre de 2016 (recurso 3365/2014), con cita de otras anteriores

*“aunque en puridad de doctrina la declaración de nulidad en una disposición general, por ser de pleno derecho, produzca efectos ex tunc y no ex nunc es decir, que los mismos no se producen a partir de la declaración, sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición declarada nula, esta eficacia, por razones de seguridad jurídica y en garantía de las relaciones establecidas, se encuentra atemperada por el artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en el que con indudable aplicabilidad tanto a los supuestos de recurso administrativo como a los casos de recurso jurisdiccional se dispone la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la disposición general declarada nula, equiparando la anulación a la derogación, en que los efectos son ex nunc y no ex tunc, si bien solo respecto de los actos firmes permaneciendo en cuanto a los no firmes la posibilidad de impugnarlos en función del Ordenamiento jurídico aplicable una vez declarada nula la disposición general”.*

En otros términos, si un plan es anulado ello no acarrea por si mismo y automáticamente la de todos los actos de aplicación que se mantendrían a pesar de aquella nulidad del plan que les ha dado cobertura, siempre y cuando fueran actos firmes, tal y como recuerda el Tribunal Supremo en su Sentencia de 2 de junio de 2016 (recurso 3716/2015):

*“Es distinto lo que ocurre con los instrumentos de gestión, porque no tienen la consideración de disposiciones generales, de modo que, aunque haya desaparecido su presupuesto legitimador, esto es, la existencia de un Plan previo, del que depende (normalmente del de desarrollo), la nulidad del Plan Parcial, derivada de la anulación del Plan General o de las Normas Subsidiarias, no hace devenir la nulidad automática de los instrumentos aprobatorios de la gestión, pues, para acordarla, habrá de seguirse el trámite del artículo 109 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con audiencia de las personas que puedan verse afectadas por la ejecución, singularmente las entidades urbanísticas”.*

Y en idéntico sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2013 (recurso 2713/2012):

*«La nulidad del Plan Parcial, derivada de la anulación del Plan General o de las Normas Subsidiarias, no hace devenir la nulidad automática de los instrumentos aprobatorios de la gestión, pues, para acordarla, habrá de seguirse el trámite del artículo 109 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con audiencia de las personas que puedan verse afectadas por la ejecución, singularmente las entidades urbanísticas.*

*En el caso de la pretensión anulatoria referida a “todo el resto de actos administrativos que pueda haber dictado el Ayuntamiento de Mogán en la ejecución de las determinaciones de la Modificación 4ª del PIOT, de la Modificación de las NNSS y del Plan Parcial Sector 32 Costa Taurito (Aprobación de la Constitución de la Junta de Compensación, licencias de obra, licencias de primera ocupación, licencias de apertura, etcétera)”, la petición debe ser rechazada».*

Por su parte, el Tribunal Constitucional no solamente ha limitado los efectos de la declaración de nulidad hasta que se apruebe la nueva regulación que sustituya a la anulada en su Sentencia 35/2005, de 17 de febrero, sino que incluso, para evitar perturbaciones tanto a los intereses generales como a las actuaciones jurídicas consolidadas que generaría la desaparición de la norma anulada ha llegado a limitar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad no solo respecto de los actos firmes, sino también respecto de los actos no firmes en su sentencia 111/2016, de 9 de junio de 2016, cuando precisa que «esta declaración “*no permitirá revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada*” en los que se haya hecho aplicación de la mencionada disposición. Correspondiendo a este Tribunal precisar los efectos de la nulidad (STC 45/1989, de 20 de febrero), razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) imponen en este caso acotar todavía más esos efectos: la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición controvertida habrá de producir efectos *ex nunc*, a partir de la publicación de la presente Sentencia, sin que, por tanto, resulten afectados por ésta los presupuestos, planes y solicitudes ya aprobados por juntas de gobierno locales ni los actos sucesivos adoptados en aplicación de los anteriores, hayan o no devenido firmes en la vía administrativa».

Así pues, en la revisión de los actos que nos ocupan, la invocada doctrina de los actos encadenados habría de entenderse en los términos expuestos no solamente porque las resoluciones para las que se ha solicitado la revisión de oficio no inciden de forma directa en el objeto por el que se acordó la anulación del Plan Parcial del SAU 2 de Loeches, sino también, porque las resoluciones para las que se invoca su nulidad poseen su propia cobertura normativa al referirse a infraestructuras viarias y no es otra que la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid y su Reglamento.

**QUINTA.-** Señalado lo anterior, con respecto al objeto del procedimiento de revisión sometido a consulta, la cuestión estriba en discernir si las resoluciones del director general de Carreteras están afectadas por las causas de nulidad invocadas por el interesado.

En un principio, se instó la revisión de oficio de la Resolución del director general de Carreteras de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, de fecha 15 de enero de 2010, por la que se revocó la autorización de acceso a la vivienda del interesado como consecuencia de la aprobación del Proyecto de Acceso al SAU-2 de Loeches desde la carretera M-217, en Loeches, resolución recurrida por el interesado en alzada y la desestimación de su recurso confirmada por Sentencia de la Sección Octava del Tribunal Superior de Justicia de 18 de enero de 2012 *“al haber sido repuesto el acceso a dicha parcela por la Avenida María Moliner...”*, sentencia firme puesto que el Tribunal Supremo mediante auto de 15 de noviembre de 2012 inadmitió el recurso de casación interpuesto, lo que produce el efecto de cosa juzgada material e impide que se cuestione su revisión de oficio en el procedimiento que nos ocupa, puesto que tal como tiene señalado el Tribunal Constitucional en abundantes sentencias, entre otras, Sentencia 182/1994, de 20 de junio, con criterio que ha sido recogido por el Tribunal Supremo *“la protección judicial carecería de efectividad si se permitiera reabrir el análisis de lo ya resuelto por sentencia firme en cualquier circunstancia”*.

También se ha solicitado la revisión de la resolución del director general de Carreteras de 7 de junio de 2006 por la que se autorizaba a la Junta de Compensación SAU 2 la ejecución de las obras definidas en el proyecto de acceso al SAU 2 de Loeches desde la carretera M-217, en Loeches, resolución que no fue impugnada en su día por el interesado y a la que se imputa el vicio de nulidad de los apartados a), e) y g) del

artículo 62.1 LRJ-PAC sin que esta Comisión Jurídica observe que concurren las causas de nulidad invocadas por el interesado.

En primer lugar porque la revisión de oficio no puede utilizarse para eludir, sin más, los plazos establecidos para la impugnación ordinaria de los actos administrativos y mucho menos para obviar la ejecución de los actos administrativos, tal y como se pone de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de febrero de 2015 *“pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión de los actos nulos totalmente injustificada y solo imputable al interesado porque, pese a tener conocimiento de los hechos que fundamentarían la causa de nulidad alegada, dejó transcurrir un largo periodo de tiempo sin deducir su solicitud”*.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha puesto en valor el principio de seguridad jurídica para evitar que, situaciones prolongadas e incluso consentidas en el tiempo, se vean sometidas a discusión una vez ha pasado un largo periodo de tiempo por los interesados, Así, en la sentencia de 18 de mayo de 2009, se indica:

*“(...) la seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92, que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no solo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas ad eternum; en la tensión dialéctica entre tutela judicial*

*y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender solo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad.*

*Situados en esta perspectiva, el expediente unido a las actuaciones contiene numerosas actuaciones administrativas a lo largo de los años subsiguientes a la clasificación de la vía pecuaria aquí concernida que permiten concluir, sin temor a errar, que la existencia de la vía y de su clasificación eran generalmente conocidas en la zona. Así las cosas, que quien ha tenido conocimiento privado de esa clasificación deje transcurrir decenas de años sin impugnarla, implica una pasividad en la defensa de sus intereses que justifica que no pueda invocar la jurisprudencia sobre notificaciones defectuosas, porque esta jurisprudencia no ha nacido para amparar impugnaciones tan manifiestamente extemporáneas. Dicha doctrina, a cuyo tenor el plazo para que los interesados impugnen un acto administrativo no comienza a correr sino hasta que ha sido notificado, es válida en el tráfico administrativo ordinario, pero no cuando lo impugnado son actos administrativos tan remotos”.*

Tampoco concurrirían las causas de nulidad de los apartados e) y g) del artículo 62.1 LRJ-PAC invocadas de forma genérica por el interesado, puesto que la resolución fue dictada siguiendo el procedimiento previsto en las normas contenidas en la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid y su Reglamento aprobado por Decreto 29/1993, de 11 de marzo.

También se insta la revisión de oficio de la resolución del director general de Carreteras de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid de 25 de marzo de 2013 por la que se informaba del reinicio de los trabajos para la finalización del Proyecto de Acceso al SAU 2 de Loeches, desde la carretera M-217 en Loeches, en la

que tampoco concurren las causas de nulidad invocadas, no solamente porque la resolución daba cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2012 que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el interesado contra la Sentencia de 18 de enero de 2012 sino porque se trata de un acto de trámite que no tiene más alcance que el de notificar al interesado el día y hora del reinicio de los trabajos para la finalización de las obras contempladas en el proyecto de acceso al SAU-2 de Loeches, desde la carretera M-217.

Si bien en un principio se instó la revisión de oficio de *“todos y cada uno de los actos administrativos dictados en ejecución del Plan Parcial del SAU-2 de Loeches, que no han sido enumerados y que consten en los archivos de la Consejería (Acuerdos o Resoluciones sobre redes públicas supramunicipales, otros proyectos de Obras de accesos a la carretera M-217, u otras vías, etc...”* y que esta Comisión Jurídica desconoce, por no figurar incorporados al expediente administrativo, la revisión de oficio se ha constreñido en el trámite de alegaciones a las dos resoluciones anteriormente citadas por lo que no cabe pronunciamiento sobre dicha revisión.

La consecuencia de lo hasta ahora expuesto sería que, al no estar afectadas las resoluciones del director general de Carreteras para las que se insta la revisión de oficio por la Sentencia de 19 de febrero de 2009 que anuló el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid de 27 de julio de 2004, por el que se aprobaba de manera definitiva el Plan Parcial del SAU 2 de las normas subsidiarias de Loeches y no concurrir en las mismas causa de nulidad radical o de pleno derecho de las señaladas en el artículo 62.1 LRJ-PAC, no procede la revisión de oficio.

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

## CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de las resoluciones solicitadas.

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

Madrid, 23 de marzo de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJAM. Dictamen nº 122/17

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes, nº 17 – 28003 Madrid