

Dictamen nº: **456/16**
Consulta: **Consejero de Transportes, Vivienda e
Infraestructuras**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **13.10.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 13 de octubre de 2016, 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 28 de julio de 2016, 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 451/16, 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 D.^a 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 13 de octubre de 2016.

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.- 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 (documentos nº 1 y 2).

2. 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.

3.- Mediante Resolución del director General de Carreteras de 7 de junio de 2006, se autorizó a la Junta de Compensación SAU-2, la ejecución de las obras definidas en el proyecto de acceso al SAU de Loeches, desde la carretera M-217, en el término municipal de Loeches (documento nº 6).

4.- El interesado solicitó el mantenimiento del acceso autorizado el 23 de septiembre de 2004, recibiendo contestación mediante escrito de

la Dirección General de Carreteras de 27 de abril de 2007, 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”. (documento nº 8)

5.- 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 P.O. 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, el Proyecto de Urbanización, y las bases y estatutos de la Junta de Compensación.

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. (documento nº 25).

6.- 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 M'217, 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 canil de aceleración, lo que hace inviable el mismo”.

7.- 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 (documento nº 20).

8.- Contra la mencionada Orden desestimatoria, interpuso recurso contencioso administrativo, P.O. 340/2010, seguido en la Sección Octava del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que dictó Sentencia desestimatoria, el 17 de mayo de 2010.

El Tribunal Supremo mediante Auto de 15 de noviembre de 2012, inadmitió el recurso de casación interpuesto por el interesado, contra la mencionada Sentencia. (documento nº 21, 22 y 23).

9.- El 25 de marzo de 2013, el director General de Carreteras comunica al interesado, una vez dictada Sentencia firme, desestimatoria del recurso interpuesto contra la revocación de la autorización del acceso a la vivienda, *“que 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 nº 24).

10.- El 12 de abril de 2013, el interesado solicitó la revisión de oficio de las resoluciones del director General de Carreteras de 7 de junio de 2006, 15 de enero de 2010, 25 de marzo de 2013, y de todos

los actos que se hayan dictado en ejecución del Plan Parcial del SAU-2 del municipio de Loeches (documento nº 26).

11.- El 19 de julio de 2013, el interesado interpuso recurso contencioso administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de la revisión de oficio planteada.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el P.O. 1267/2013, dictó Sentencia el 19 de febrero de 2015, estimando parcialmente el recurso y ordenando a la Administración retrotraer las actuaciones administrativas con el fin de que, previa admisión de la solicitud, procediera a tramitarla en forma, recabándose el correspondiente informe del órgano consultivo. (documento nº 31).

12.- El Auto de 4 de septiembre de 2015 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, decretó la ejecución provisional de la Sentencia.

13.- La Orden del Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 7 de octubre de 2015, acordó la ejecución de la sentencia de 19 de febrero de 2015. (documento 32 y 33).

14.- 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 el que consideraba la desestimación de la revisión de oficio (documento nº 34).

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

16.- El 25 de abril de 2016, se otorgó trámite de audiencia al Ayuntamiento de Loeches, y con idéntica fecha al interesado, que compareció en el expediente el 5 de mayo de 2016, al objeto de tomar vista y obtener copia del expediente, presentando escrito de alegaciones el 10 de mayo de 2015. (documento 36, 37, 38 y 39).

17.- El 13 de julio de 2016, el Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras emitió informe propuesta en el que considera procedería rechazar la revisión de oficio solicitada.

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.

Por remisión, 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, LRJPAC), 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, LPACAP), 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.

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 LRJPAC, 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 éste tenga sentido favorable.

De dicho precepto legal 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 citado artículo 102 de la LRJPAC, en sus apartados 1 y 2, 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.- 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 LRJPAC.

El ejercicio de la potestad de revisión requiere una especial ponderación ya que, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2013 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, recurso 822/2011, que cita las sentencias de 18 de mayo de 2010 (casación 3238/2007), 28 de abril de 2011 (casación 2309/2007), 5 de diciembre de 2012 (casación 6076/2009) y 7 de febrero de 2013 (casación 563/2010)], se trata de confrontar dos exigencias contrapuestas, el principio de legalidad y el de seguridad jurídica, de modo que únicamente procede la revisión en *“concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros”*.

Así pues, el punto de partida inexcusable, es la consideración de la revisión de oficio como 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 y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos objeto de revisión adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, como es la nulidad radical o de pleno derecho.

TERCERA.- En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el citado artículo 102 de la LRJPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar 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 sobre los procedimientos administrativos”*.

En el presente caso, nos encontramos con un procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de parte, en el que tras, el Acuerdo 41/15 del Consejo Consultivo, se ha conferido trámite de audiencia al interesado y al Ayuntamiento de Loeches. Se ha cumplimentado el trámite y el interesado ha presentado escrito de alegaciones el 10 de abril de 2016. Finalmente, se ha redactado la oportuna propuesta de resolución.

Se observa sin embargo, que dicho trámite no ha sido cumplimentado con respecto a la Junta de Compensación del SAU 2, entidad urbanística colaboradora por disposición del artículo 24.2 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines de conformidad con lo previsto en el artículo 108.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, cuando establece: *“las Juntas de Compensación tendrá la consideración de ente corporativo de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar desde su inscripción administrativa y la de la constitución de sus órganos directivos”*.

En igual sentido, el artículo 26 del citado Reglamento de Gestión Urbanística, dispone: *“1. Las Entidades Urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante. 2. La personalidad jurídica de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras se entenderá adquirida a partir del momento de su inscripción en el correspondiente registro”*.

Así pues, en el caso que nos ocupa, la Junta de Compensación SAU 2 no solamente se considera dotada de personalidad jurídica propia sino que también posee la condición de interesado en el procedimiento de revisión instado, puesto que una de las resoluciones objeto de revisión, en concreto, la Resolución del Director General de

Carreteras de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de 7 de junio de 2006, por la que se autorizan las obras del Proyecto de Acceso al SAU 2 de Loeches, desde la carretera M-217, en Loeches (Madrid), fue promovida por la citada Junta de Compensación, ostentando la condición de interesado en virtud de lo dispuesto en el artículo 31. 1. b) LRJPAC:

“Artículo 31. Concepto de interesado

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”.

Según doctrina jurisprudencial, contenida entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2011 (recurso 5481/08):

“La indefensión es así un concepto material, que no surge de la sola omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses”.

En el mismo sentido, en la Sentencia de 11 de julio de 2003 se señaló:

"La falta de audiencia en un procedimiento no sancionador no es, por sí propia, causa de nulidad de pleno derecho, sino que sólo puede conducir a la anulación del acto en aquéllos casos en los que

tal omisión haya producido la indefensión material y efectiva del afectado por la actuación administrativa”.

Aplicando la citada doctrina jurisprudencial al caso que nos ocupa, se considera que la condición de interesado de la Junta de Compensación SAU 2, con personalidad jurídica propia, obliga a la Administración de acuerdo con el art. 34 LRJPAC a comunicarle la tramitación del procedimiento y otorgarle trámite de audiencia, puesto que es obvio, que podría resultar afectada por la resolución que se dicte. En otro caso, se estaría llevando a cabo un expediente de revisión de oficio prescindiendo totalmente de la intervención de la persona cuyos derechos e intereses legítimos van a ser directamente afectados por el pronunciamiento que recaiga, y sin oportunidad de ser oída, al no serle comunicada ni siquiera, la existencia de las actuaciones en el modo que impone con carácter general el artículo 34 LRJPAC.

Por ello, procede la retroacción del procedimiento, para que el órgano instructor comunique y otorgue trámite de audiencia a la Junta de Compensación SAU 2 sobre los hechos y fundamentos en que la Administración pretende basar su decisión, y una vez cumplimentado, se elabore nuevamente, la propuesta de resolución.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede la retroacción del procedimiento para que se otorgue trámite de audiencia a la Junta de Compensación SAU 2 de

Loeches, con carácter previo a la redacción de la correspondiente propuesta de resolución.

Madrid, 13 de octubre de 2016

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 456/16

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid