

Dictamen nº: **515/16**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **10.11.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 10 de noviembre de 2016, sobre la consulta formulada por la Alcaldesa de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f).b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Lista 84 S.L (en adelante, “*la solicitante*”), sobre declaración de nulidad del Acta administrativa de cesión de viales de fecha 28 de abril de 2004.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 20 de octubre de 2016 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de consulta de la alcaldesa de Madrid, formulada a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, sobre la revisión de oficio, instada por una sociedad mercantil del acta administrativa de cesión de viales que causó la inscripción 2ª “*descripción de resto*” de la finca registral 20.296 y, por segregación de esta según nota marginal de la inscripción 1ª, la cesión de 4.415 m² que pasaron a formar la finca registral 41.013 de Barajas, todas ellas en el Registro de la Propiedad nº 11 de Madrid.

SEGUNDO.- Examinada la siguiente documentación resultan los siguientes hechos de trascendencia para la resolución del presente procedimiento.

El 3 de agosto de 2009 una abogada colegiada en representación de la solicitante presenta un escrito en una oficina de Correos solicitando la revisión de oficio de la mencionada acta al entender que se prescindió totalmente de las reglas esenciales para la formación de la voluntad del órgano que había de aprobarla al amparo del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

Recogen como “*antecedentes físico-urbanísticos*” que la zona donde se ubicaban las parcelas aparecía clasificada como suelo urbano finalista con uso industrial tanto en el Plan General de 1985 como en el de 1997 en el que estaban incluidas en el APR 20.01 siendo el sistema de ejecución el de cooperación.

A propuesta de Probucasa S.A. y Promociones Majalrrajo S.A se solicitó una cédula urbanística de la parcela destinada a viales que fue emitida el 18 de noviembre de 1991 de la que se desprende que la parcela destinada a viales en la unidad discontinua 4-X comprendía la superficie de 7734 m² conforme el plano que se adjuntaba la cédula.

Previamente, en mayo de 1991, las citadas empresas habían presentado un proyecto de agrupación y segregación de una serie de fincas comprendidas en la manzana formada por las calles Ingeniero Torres Quevedo, Avenida Ingenieros Hermanos Granda y lo que finalmente fue la calle Mario Roso de Luna con la finalidad de agrupar y dividir simultáneamente las fincas para separar el suelo urbano finalista del suelo no urbanizable y de sistemas generales. Las fincas objeto de dicho proyecto eran las fincas registrales 1535, 20.064, 871 y

20.065 a las que posteriormente se agregó la finca registral 3.245, todas ellas inscritas en el Registro de la Propiedad n° 11.

La finca 20.064 (finca B) se proponía segregarla en cuatro (B1, B2, B3 y B4) con un resto que sería agrupado con las fincas A, D y restos de la C y E formando una nueva finca de 40.986 m².

Esa finca se segregaría a su vez en otras seis, dedicándose la número 1 a viales con una superficie de 7.734 m².

El citado proyecto de parcelación fue tramitado por el Ayuntamiento dando lugar a la licencia de parcelación conferida por Decreto de 19 de octubre de 1991 por la que las seis fincas resultantes se clasificaban (conforme el Plan de 1985) como suelo urbano común incluidas en el Área Urbanística n° 4 de reparto de cargas por reparcelación económica, siéndole de aplicación la norma zonal n° 10 grado 2° “*Edificación en polígonos industriales*” cumpliendo con la superficie mínima de 1000 m². Todas las parcelas eran edificables menos la primera por estar destinada a viales.

El 6 de agosto de 2002 las sociedades Promociones Majalrrayo S.A., Inversiones Seren S.L., Promoción, Ordenación, Construcción Barajas en Revalorización S.A. propietarias de la finca 20.296 presentaron un escrito solicitando la apertura de expediente para cesión de viales.

Considera la solicitante que en el citado expediente de cesión de viales hay “*irregularidades manifiestas*” puesto que ante una finca destinada a viales en su totalidad posteriormente se solicita la rectificación de la superficie de cesión argumentando que en la licencia y en la inscripción registral existe un error numérico en la superficie a ceder. Afirma que el plano aportado por tales empresas no concuerda con la realidad física, rectificando linderos y exceso de cabida,

incluyendo terrenos ajenos en el lindero oeste y que “*desde antaño*” habían pertenecido a la finca registral 5.529, propiedad de la solicitante.

Entiende que el acta de cesión de viales es nula al ser disconforme con la licencia de parcelación aprobada conforme la normativa urbanística aplicable en ese momento máxime cuando al ser el sistema de ejecución el de cooperación, la urbanización no estaba completamente ejecutada sin haber solicitado la Administración la totalidad de las cargas en concepto de urbanización vulnerando el plan general vigente en el momento de la cesión (PGOU de 1997) que clasificaba el suelo como suelo urbano finalista.

Continúa la reclamación afirmando que, si bien podría pensarse que se está ante una cuestión civil, procede la revisión de oficio por las causas de nulidad que expone a continuación.

En concreto considera que hay que partir del procedimiento establecido en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística en cuanto a la rectificación de linderos de fincas registrales.

En concreto el artículo 8 que establece que cuando los proyectos de equidistribución se hayan llevado a cabo por acuerdo unánime de los interesados o por propietario único se sometan a información pública.

Esa norma debe interpretarse conjuntamente con el artículo 103 del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que establece que en caso de discordancia entre los títulos y la realidad física de las fincas, prevalece

esta sobre aquellos y que las cuestiones de linderos podrán resolverse por acuerdo de los interesados.

Considera que, a diferencia de los excesos de cabida, la rectificación de linderos exige la unanimidad de los interesados entre los que se encuentran los colindantes.

Además la inscripción de cesiones obligatorias aparece recogida en los artículos 29 a 32 y en los artículos 78 a 80 la inscripción de los actos de parcelación.

De esta forma la finca registral 20.296 inmatriculada por licencia de parcelación de 1991 debía ser cedida en su totalidad al Ayuntamiento conforme el PGOU de 1985 sirviendo de criterio para la aportación económica de los propietarios a las obras de urbanización de tal forma que si se alteraba su superficie se alteraba la equidistribución.

En este caso la superficie de la finca pasaba de 7.734 m² a 7.726,55 m² rectificándose los linderos y reduciendo la superficie de cesión a 4.415,95 m² que formaron la finca 41.013 siendo la alineación oficial nula por contravenir el PGOU 1997.

Considera así que se contraviene el principio de equidistribución tal y como se contempla en la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1990 y lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (LSM).

Reitera el que, aunque podría pensarse que se trata de una cuestión civil que busca la nulidad de la inscripción registral, en realidad se trata de una nulidad de pleno derecho por cuanto contraviene el Plan General.

En concreto la sección del vial de la calle Mario Roso Luna era de 14 m en el PGOU 1985 y de 15 en el PGOU 1997.

En el expediente y a requerimiento de la Administración las citadas sociedades aportaron un escrito explicando que los linderos de la finca adolecían de errores describiendo la finca que, según certificación registral era un polígono irregular de 18 lados de 7.734 m² pasando a ser, según un certificado de arquitecto colegiado de 20 de febrero de 2004, un polígono de 15 lados de 7.726,55 m² rectificando linderos con una “*descripción arbitraria*”.

Añade que el certificado aportado «*fue precedido de dos nulos, más otros dos planos también nulos “hasta que se consiguió de forma arbitraria” incluir unos metros cuadrados que ya constaban inscritos a nombre de mi representada en la finca de su propiedad, que se corresponde con la finca registral 5.929*» (folio 10).

Afirma que no existe alineación oficial del suelo que forma parte de la finca 20.296 de tal forma que el Ayuntamiento no ha defendido el dominio público incurriendo en responsabilidad patrimonial (folio 11).

Finaliza el escrito relatando que el 28 de septiembre de 2007 solicitó que se subsanaran los errores materiales del acta de cesión recibiendo contestación de un técnico adjunto remitiéndoles a la jurisdicción civil.

Solicita la revisión de oficio del acta de cesión por las causas de nulidad del artículo 62.1.e) y f) de la LRJ-PAC.

TERCERO.- Con fecha 26 de octubre de 2009 se solicitó informe al Servicio de Gestión de Suelo Privado.

El 15 de enero de 2010 emite informe el citado Servicio en el que concluye que la alineación oficial de la manzana edificable con frente a la calle Mario Roso de Luna no ha variado respecto de los PGOU de 1985 y 1997 por lo que no se justifica la realización de una nueva descripción real del lindero este de la finca diferente al que procede de

la licencia de parcelación, circunstancia que ha determinado la inscripción en el Registro de un resto inedificable que procede, por segregación, de una parcela resultante de la parcelación.

La inscripción en el Registro de la Propiedad del resto A descrito en el acta de cesión que surge con motivo de la realización por el arquitecto de una descripción real de la finca matriz, afecta a la parcela colindante, no incluida ni en la licencia de parcelación ni en el acta de cesión, al ver modificada su condición de parcela edificable por contar antes de la inscripción del acta de cesión con alineación oficial y, tras la inscripción de esta, queda la parcela colindante sin alineación oficial por este lindero, pudiendo quedar inedificable por este motivo si no tuviera alineación por la calle opuesta, calle Ingeniero Torres Quevedo.

Con fecha 5 de marzo de 2010 se concede audiencia a Promociones Majalrrayo S.L. que presenta escrito de alegaciones el 24 de marzo en el que afirma que la solicitante de la revisión realizó actos de perturbación de los linderos de las fincas por lo que presentó ante la jurisdicción civil una acción reivindicatoria ejercitada frente a la solicitante habiéndose dictado sentencia favorable a la demandante.

Destaca que la solicitante quiso adquirir los terrenos propiedad de las colindantes remitiéndole en 2005 un borrador de la escritura de segregación y compraventa. Realizó diversos actos de ocupación que motivaron el ejercicio de la acción reivindicatoria en 2007. En ese proceso la solicitante alegó la existencia de irregularidades en la cesión de viales que se desestimaron indicando el Ayuntamiento de Madrid la competencia de la jurisdicción civil por escrito de 28 de diciembre de 2007.

Aporta diversa documentación entre la que se encuentra sentencia del Juzgado de 1ª Instancia nº 83 de Madrid de 16 de noviembre de 2009 (juicio ordinario 856/2007) en la que considera que la

“investigación extensísima sobre el devenir administrativo de las fincas” no ha logrado variar el que el resto A de las fincas de las actoras existe en la realidad física del terreno, que es identificable con las inscripciones del Registro y que ha sido ocupado por la demandada tras el derribo de una valla por lo que procede el ejercicio de la acción reivindicatoria.

Con fecha 23 de marzo de 2010 se concede audiencia a Inversiones Seren S.L. que por escrito presentado el 9 de abril informa que ha absorbido a Promoción Ordenación Barajas en Revalorización S.A. y en lo demás se adhiere a lo manifestado por Promociones Majalrrayo S.L.

Al haber transcurrido el plazo para resolver, la solicitante interpuso recurso contencioso administrativo recayendo sentencia de 2 de junio de 2014 del Juzgado de lo Contencioso nº 26 de Madrid (procedimiento ordinario 115/2009) que estimó la demanda ordenando tramitar el expediente de revisión.

Recurrida en apelación, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 18 de noviembre de 2015 (recurso 17/2015) confirmó la sentencia de instancia.

En ejecución de sentencia se solicitó informe al Servicio de Gestión de Suelo Privado el 29 de abril de 2016.

Con fecha 25 de mayo emite informe el mencionado Servicio.

En el mismo, expone en primer lugar los materiales y el método cartográfico usado para su elaboración.

Expone el proceso derivado de la licencia de parcelación concedida en 1991 la cual se concedió ajustando las parcelas, en especial la nº 1 dedicada a viales, a las alineaciones oficiales señaladas en el plano de detalle de suelo urbano.

Analiza los antecedentes de las alineaciones oficiales del PGOU de 1985 así como las determinaciones del PGOU adjuntando fragmentos de planos y fotografías aéreas. Al superponer ambas destaca que la alineación oficial del PGOU de 1997 modifica la de su antecedente de 1985.

Explica los antecedentes de la alineación de 1997 destacando la alineación oficial expedida el 23 de abril de 2003.

Concluye que las actuaciones llevadas a cabo tanto en el seno de la licencia de parcelación como en el expediente de cesión de viales se han ajustado en todo momento a la legalidad contenida en el planeamiento vigente por lo que no se puede hablar de “*discrepancias*” entre la licencia de parcelación y el acta administrativa de cesión de viales.

Las superposiciones de las cartografías previamente georreferenciadas en el mismo sistema de referencia (ETRS 89) permiten justificar las alineaciones del PGOU de 1997 en relación con las del planeamiento anterior.

Por último señala que el artículo 30 del Reglamento de Inscripción en el Registro de Actos de Naturaleza Urbanística establece en su artículo 30 que las actas administrativas o escrituras públicas de cesión podrán llevar a cabo las segregaciones o modificaciones hipotecarias que procedan para la determinación registral de la finca objeto de cesión.

Concedido trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento, con fecha 30 de junio de 2016 presenta escrito de alegaciones la solicitante de la revisión.

Considera que al haber sido confirmada en apelación la sentencia del Juzgado debe prevalecer, no solo su fallo sino también sus fundamentos jurídicos de los que se infiere la nulidad.

Afirma que la superficie real de su finca 5929 es de 20.747,25 m² por más que solo estén vallados 20.091,24 m².

Afirma que la alineación del PGOU 1985 era recta en tanto que la de 1997 tiene un quiebro y que en la cesión se ha manipulado la finca 20.296 como habría reconocido el Ayuntamiento en su informe de 28 de diciembre de 2007.

Se produce así una alteración de usos en los restos y además debería existir un defecto de cabida y no el exceso alegado por los propietarios.

Considera que los 599 m² del resto A forman parte de su finca y que no deberían existir por el elevado precio que solicitaran sus propietarios a los de la finca colindante.

Entiende que el informe aportado por el Ayuntamiento les causa indefensión al no haber tenido tiempo para realizar un informe topográfico de contraste pero ponen en duda sus conclusiones.

Aporta diversa documentación entre la que consta un dictamen pericial evacuado por un arquitecto colegiado a instancias del Juzgado de lo Contencioso n° 26.

En el informe el perito considera 1) Que el acta de cesión no se aprobó conforme la normativa aplicable al no ajustarse a la licencia de parcelación puesto que *“la licencia de parcelación generó la realidad normativa aplicable”* sin que los planos aportados para el acta de cesión se ajustasen a los que dieron lugar a la licencia de parcelación introduciendo un quiebro en el lindero este de la finca 20296, existe así

una rectificación de linderos que hace que la finca descrita en el acta de cesión de viales sea significativamente diferente de la que figura en la licencia de parcelación; 2) La alineación oficial reflejada en la licencia de parcelación es conforme a los PGOU de 1985 y 1997; 3) La finca inicialmente destinada a viales tenía 7.734 m² excediendo en 3318,05 m² la superficie real del vial previsto debiendo haberse cedido la totalidad de la finca destinada a viales en la licencia de parcelación; 4) el certificado expedido por arquitecto que sirvió de base a la cesión modifica los lindes de la finca por lo que no es conforme al PGOU y a la licencia de parcelación sin que se demuestre la reparcelación económica de la nueva finca 20.296 en relación con sus restos producidos tras la segregación del vial inscritos por sus propietarios lo que hubiera sido necesario para garantizar la equidistribución.

Con fecha 20 de junio de 2016 presenta escrito de alegaciones Promociones Majalrrayo S.L. afirmando que la solicitante fue condenada en vía civil por la ocupación ilegal de la parcela 20.296 resto A. Tras la condena la solicitante intentó adquirir tal resto siendo adquirida finalmente por Suministros Deva S.L. cuyo representante es el mismo que el de la solicitante, aceptando la compradora el estado físico y jurídico de la parcela adquirida.

Al iniciarse el procedimiento de revisión se puso en contacto con la solicitante para que se cerrase tal procedimiento afirmando la solicitante que no localizaba a su abogada.

Destaca que la solicitante conocía el contenido del acta de cesión desde, al menos, el año 2005 y, cuando solicito en el año 2007 la corrección de errores, se aquietó a la respuesta del Ayuntamiento. Cita una sentencia de 5 de octubre de 2010 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que considera que la conformidad del afectado impide que luego solicite la revisión de oficio y una del

Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 23 de diciembre de 2013 que rechaza revisar aspectos decididos por la jurisdicción civil.

Se apoya en el informe municipal de 23 de mayo de 2016 para rechazar que haya discrepancias con la licencia de parcelación y considera que la solicitud vulnera el artículo 106 de la LRJ-PAC.

Con la misma fecha de 20 de junio de 2016 presenta escrito Inversiones Seren S.L. con idéntico contenido al de Promociones Majalrrayo.

No consta la presentación de alegaciones por Suministros Deva S.L.

El 29 de septiembre de 2016 la jefa del Departamento de Normalización de Procedimientos con el visto bueno de la subdirectora general de Coordinación Institucional y la conformidad de la secretaria general técnica formula propuesta de resolución.

Considera que no concurre la causa del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC como ya descartó el Juzgado de lo Contencioso Administrativo ya que la cesión no es más que un acto de ejecución de la parcelación, procedimiento que culminó con la licencia de parcelación.

En cuanto a la causa del apartado f), la propuesta expone el contenido de la licencia de parcelación. Como consecuencia de la licencia una parcela se destinaría a viales siendo cedida al Ayuntamiento y serviría para unir la calle Ingeniero Torres Quevedo y la Avenida Ingenieros Hermanos Granda. Tendría forma de polígono irregular con dieciocho lados y una superficie de 7.734 m². Con base en los planos aportados en el informe de la Dirección General de Planeamiento la licencia y la parcela se ajustaban a las alineaciones oficiales recogidas en el plano de detalle de suelo urbano siendo su

delimitación en el lindero este, la alineación oficial de la actual calle Mario Roso de Luna.

Sin embargo, como señala el citado informe, la superposición de la cartografía de las alineaciones de los PGOU de 1985 y 1997 permite comprobar que la alineación de 1997 modifica la anterior. Por ello y a instancia de la solicitante se expidió el 9 de mayo de 2001 una nueva alineación oficial haciéndola coincidir con la calle Mario Roso de Luna al sur de la parcela con lo cual queda una porción de terreno entre la parcela y la calle de la que habría de apropiarse.

A instancia de un arquitecto colegiado se expidió nueva alineación oficial el 23 de abril de 2003 coincidente con las determinaciones señaladas en los antecedentes de la finca colindante con la que debe regularizarse con la finalidad de delimitar la porción de terreno que ha de agruparse con la colindante por ser inedificable.

Por ello y citando el mencionado informe al no coincidir las alineaciones oficiales hace que se solicite una nueva descripción de la forma, superficie y linderos de la finca a ceder conforme el PGOU de 1997. Por ello se delimita la parcela resultando como restos tres porciones de suelo, Finca Resto A con superficie de 299, 10 m², Finca Resto B de 2.655,50 m² y Finca Resto C de 347 m². Por ello considera que la finca objeto de cesión se ajustaba plenamente a las determinaciones del PGOU de 1997.

Considera que el problema surgió por el contenido del informe de 15 de enero de 2010 del Servicio de Gestión de Suelo Privado que afirmaba que la alineación oficial no había variado en los PGOU de 1985 y 1997 en tanto que el informe de 4 de julio de 2014 llega a la solución contraria.

Por ello el informe de mayo de 2016 procede a georreferenciar con el mismo sistema de referencia (ETRS 89) y de representación cartográfica (Universal Transversa Mercator) toda la cartografía concluyendo que no cabe hablar de discrepancias entre la licencia de parcelación y el acta de cesión.

Por ello y tras citar diversos dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid entiende que no puede decirse que los adquirentes careciesen de los requisitos necesarios para adquirir el derecho sobre las fincas puesto que los restos B y C quedaron incluidos en el A.P.R. 20.01 “*Reserva FFCC Fin de Semana*” y en el caso del resto A se reducía la superficie a ceder para viario al haberse producido un cambio en las alineaciones oficiales.

Considera que la operación se ajusta plenamente a lo dispuesto en el artículo 30 de las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

Concluye afirmando que, en todo caso, se darían las circunstancias del artículo 106 LRJ-PAC como límites a la revisión de oficio.

CUARTO.- El 10 de octubre de 2016 la alcaldesa de Madrid solicita a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en el expediente de declaración de nulidad del acta de cesión de viales de 28 de abril de 2004, teniendo entrada en esta Comisión el día 20 de octubre de 2016.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora 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 y a solicitud de la alcaldesa de Madrid, cursada a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación de Territorio de la Comunidad de Madrid conforme establece el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

En primer lugar, debe destacarse que, de conformidad con la disposición transitoria 3ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al tratarse de un procedimiento iniciado antes de su entrada en vigor se rige por la normativa anterior.

Por remisión, debe traerse a colación el artículo 102.1 de la LRJ-PAC en el que se establece la posibilidad que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC, y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

Por tanto, 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.

Si bien el artículo 102 de la LRJ-PAC no establece un procedimiento específico, se ha dado audiencia a los interesados en el acto objeto de revisión.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 102 a 106 y concordantes de la LRJ-PAC, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa. Al tratarse de una solicitud de revisión de oficio a instancia de parte, el transcurso del plazo para resolver tan solo determina que los solicitantes puedan entender desestimada su solicitud por silencio administrativo conforme el artículo 102.5 de la LRJ-PAC pero no exime a la Administración de resolver.

TERCERA.- En lo que respecta a la potestad de revisión de oficio esta Comisión viene recordando reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efectos sus actos 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 a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2013 (recurso 822/2011) citando reiterada jurisprudencia la revisión de oficio aparece como *“(...) un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”*.

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como señala la sentencia de 17 de enero de 2006 (recurso 776/2001) se trata de confrontar dos exigencias contrapuestas, el principio de legalidad y el de seguridad jurídica por los que solo 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”*.

Para la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016) se trata de un medio

extraordinario de revisión que debe ser interpretado de forma restrictiva.

CUARTA.- La cuestión a determinar es si la aceptación de la cesión de la parcela destinada a viales recogida en el acta de cesión cuya revisión se pretende incurre en alguna de las causas de nulidad alegadas por la solicitante.

En realidad, bajo el problema jurídico subyace un problema topográfico como es el determinar si las descripciones de las fincas recogidas en el acta de cesión se ajustaban a la legalidad.

En el primer informe del Ayuntamiento de Madrid y en el informe pericial evacuado en el recurso contencioso seguido ante el Juzgado de lo Contencioso nº 27 de Madrid se considera que los linderos de la finca cedida no se ajustan a la licencia de parcelación.

Por el contrario, en el exhaustivo informe elaborado por el Ayuntamiento y fechado el 26 de mayo de 2016 se realiza una comparativa entre los planos de las alineaciones de los PGOU de 1985 y 1997 y se concluye que las alineaciones no coinciden de tal forma que el acta de cesión sí coincide con el del PGOU actual, es decir el de 1997.

Ha de recordarse que la determinación de las alineaciones y rasantes forman parte de las determinaciones pormenorizadas que ha de contener todo plan general (artículo 42.6 e) LSM que se remite al artículo 35.4 LSM), recogiendo igualmente esa obligación el artículo 29 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

Por ello si conforme señala el informe del Ayuntamiento la finca cedida se ajusta a las alineaciones oficiales recogidas en el PGOU 1997 no puede decirse que estamos ante una ilegalidad manifiesta que

permita mantener que otros propietarios hayan adquirido derechos careciendo de los derechos para ello.

Como se ha expuesto, la revisión de oficio ha de ser siempre aplicada con cautela y respecto de la causa del artículo 62.1.f) el Consejo de Estado ha exigido tradicionalmente una interpretación estricta de la expresión requisitos esenciales limitándolos a aquellos casos en los que se aprecia en el sujeto de forma patente la ausencia de aquellas condiciones realmente esenciales para la adquisición del derecho (por todos, Dictamen 2495/2002, de 21 de noviembre).

En este caso puede suscitarse una discusión jurídica sobre los efectos jurídicos de la cartografía y restante documentación unida a los planes generales (vid. al respecto la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2016 (recurso 53/2016)) o si en el caso que nos ocupa debía prevalecer la alineación del PGOU de 1985 o la del Plan de 1997, pero ello no es suficiente para apreciar una nulidad de pleno derecho.

En materia urbanística la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2009 (recurso 2840/2006) consideró que la posible existencia de deficiencias o ejecución inadecuada en instrumentos de planeamiento y gestión podría dar lugar a la anulabilidad de los mismos pero tal ilegalidad no puede corregirse por los estrechos límites de la acción de revisión del artículo 102 de la LRJ-PAC.

Lo mismo ocurre en el presente caso, se desconoce si la diferente alineación del PGOU de 1997 tiene una justificación o bien se trata de un error. En cualquier caso no puede decirse que ello valga para justificar una revisión de oficio de un acto dictado cinco años antes.

Se alega igualmente el que el acto se dictó prescindiendo del procedimiento legalmente establecido.

Sin embargo conviene recordar que tal causa de nulidad exige bien una ausencia total de procedimiento bien la omisión de trámites esenciales.

Sin embargo en este caso la cesión era consecuencia de la licencia de parcelación que establecía que la mencionada finca estaba destinada a viales y debía ser objeto de cesión obligatoria. Por tanto, existió un procedimiento del cual el acta de cesión era, a su vez, un acto de ejecución de la licencia de parcelación.

El problema surge, como se ha expuesto, por las divergencias en las alineaciones oficiales entre los planes de 1985 y 1997 pero esa divergencia no impide apreciar que existió un procedimiento.

De hecho, la citada acta se inscribió al amparo de lo dispuesto en los artículos 29 y siguientes del Reglamento para la inscripción de actos de naturaleza urbanística siendo objeto de calificación registral con el alcance establecido en el artículo 18 de la Ley Hipotecaria.

Por todo ello no puede considerarse que se haya incurrido en la causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC.

QUINTA- Debe hacerse una referencia a la posibilidad de aplicar los límites a la revisión establecidos en el artículo 106 LRJ-PAC.

El citado artículo establece que no procede la revisión cuando “*por razón del tiempo transcurrido o por otras circunstancias*” su ejercicio resulte contrario a la “*equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o las leyes*”.

Como destaca la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2016 (recurso 849/2014):

“El citado precepto contempla dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de

determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u "otras circunstancias"); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes".

Como hemos dicho, esta Comisión considera que no concurren las causas de nulidad alegadas, pero se aprecia, además, que la revisión se enmarca en una disputa sobre la propiedad de unos terrenos que ha dado lugar a una sentencia de la jurisdicción civil condenando a la solicitante a no perturbar la propiedad de las empresas que realizaron la cesión. Según manifiesta una de estas empresas la propiedad en disputa ha sido adquirida por una empresa del mismo grupo que la solicitante de la revisión.

Todo ello conduce a entender que la revisión se enmarca en las disputas por la titularidad del terreno que además, de estimarse la revisión, daría lugar a una alineación contradictoria con la recogida en el PGOU de 1997.

Por todo ello, existirían razones para considerar aplicable el artículo 106 de la LRJ-PAC por más que, como decimos, no concurren las causas de nulidad alegadas.

En mérito de lo anteriormente expuesto la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio del acta de cesión de terrenos de 28 de abril de 2004.

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, a 10 de noviembre de 2016

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 515/16

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid