

Dictamen nº: **529/18**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **04.12.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 4 de diciembre de 2018, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio, instado por la mercantil DELOMQUE, S.L., de la Resolución del director general de Planeamiento y Gestión Urbanística de 25 de octubre de 2016 por la que se ordenó consignar en la Caja Municipal de Depósitos del Ayuntamiento de Madrid el justiprecio expropiatorio fijado por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Madrid mediante Acuerdo de 8 de mayo de 2014 para la finca nº XXX del Registro de la Propiedad nº YY de los de Madrid, a favor de todos los cotitulares registrales de la finca, así como las posteriores actuaciones en el procedimiento expropiatorio.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 5 de octubre de 2018 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio instado por

la mercantil citada en el encabezamiento, de la Resolución del director general de Planeamiento y Gestión Urbanística de 25 de octubre de 2016 también expresada en el encabezamiento.

Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha de su entrada, se le asignó el número de expediente 461/18 e inició el cómputo del plazo ordinario de treinta días hábiles previsto para la emisión del dictamen en el artículo 23.1 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROFCJA). La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 4 de diciembre de 2018.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera suficiente.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Madrid se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1.- Con fecha 17 de diciembre de 2012, los diez cotitulares de la finca registral XXX del Registro de la Propiedad nº YY de Madrid, situada en el Distrito de Barajas otorgaron escritura de poder especial con carácter solidario a favor de Dña. y D. Este último es el abogado de la empresa solicitante de la revisión de oficio (folios 60 a 79 del expediente de expropiación CD 2). Según recoge la escritura, la finca presenta tres zonas y calificaciones distintas:

- Una primera porción de 1.605 m², identificada como porción “A”, clasificada como suelo urbano consolidado y calificado como Sistema General Viario, norma zonal 3.1.a.

- Una segunda porción de la finca de 11.298,90 m², identificada como porción “B”, clasificada como suelo urbano, incluido dentro del APR 20.01 y,

- una última porción de 1.860,37 m² parte de la finca señalada en el plano que se acompaña como zona “C”, clasificada como suelo urbano e incluida en el APE 20.01.

La escritura de poder, limitada a la participación indivisa de la finca registral XXX del Registro de la Propiedad nº YY de Madrid únicamente en cuanto a la parte de la finca identificada como porción “A”, autorizaba a los apoderados a *“disponer sobre la misma en tanto en cuanto se produzca la segregación”*. La escritura pública de poder contemplaba expresamente la autocontratación y comprendía, entre otros, actos de disposición y riguroso dominio como la enajenación, la transacción y la trasmisión; actos de administración como abrir, seguir y firma la correspondencia postal; otorgar poderes generales para pleitos a favor de letrados y procuradores para que pudieran comparecer y ejercer la representación ante Juzgados y Tribunales; tramitar expedientes y gestionar documentos, certificados, permisos, concesiones, autorizaciones, licencias. En especial, preveía la tramitación de expedientes urbanísticos como instar la expropiación, fijar el justiprecio, *“recibir el valor que se determine así como los intereses de demora que en su caso se devengasen, ya sea por mutuo acuerdo, o el fijado definitivamente en vía administrativa en su caso por sentencia firme, y al efecto firmar las actas de ocupación y las de pago que fuesen necesarias, autorizar la ocupación de las fincas, entablar cualquier recurso contencioso-administrativo sobre la determinación del*

justiprecio o sobre cualquier otro asunto relativo al expediente de expropiación”.

2.- Por escritura pública de compraventa otorgada ese mismo día, 17 de diciembre de 2012 y ante el mismo notario de Madrid, los diez cotitulares registrales de la parcela de terreno en Madrid, al sitio o paraje “Llora el hombre” o “Valdejudíos”, con una superficie de 16.715 m² vendieron a la mercantil DELOMQUE, S.L. el pleno dominio de una participación indivisa del 9,60530%, como cuerpo cierto y pleno dominio. En la escritura se estipulaba que “*la referida cuota del 9,6053% adquirida por DELOMQUE, S.L. en virtud de la presente escritura se concreta exclusivamente en la parte de la finca XXX identificada sobre plano que se acompaña, firmado por las partes como anexo de esta escritura como porción “A” del mismo, con una superficie de 1.605,52 m² que se describe a continuación y, por tanto, es objeto de transmisión todos los aprovechamientos, derechos y obligaciones que corresponden a dicha parte y que se describe en la siguiente manera: (...)*

La finca descrita anteriormente se identifica acotada en el plano que igualmente como anexo se incorpora a la presente escritura.

Como consecuencia de lo anterior, una vez obtenida la pertinente licencia municipal de segregación, las partes procederán a otorgar la escritura de segregación adjudicándose la finca segregada en pleno dominio a la parte compradora, como consumación final de esta compraventa y quedando el resto de la finca matriz en pleno dominio de la parte vendedora”.

La estipulación octava establecía que:

“A la vista de la calificación verbal o escrita de registrador [D. (...) nombre y apellidos de los 10 titulares registrales otorgantes de la escritura] apoderan y autorizan a DELOMQUE, S.L. para que puedan comparecer ante notario y realizar las subsanaciones o aclaraciones necesaria a la presente escritura para lograr la inscripción registral de la misma.

Asimismo, si como consecuencia de exigencias derivadas de la licencia de segregación concedida la descripción de la finca establecida en dicha licencia no coincidiera con la que se ha hecho constar en la presente escritura, DELOMQUE, S.L. queda apoderada y autorizada para subsanar la presente escritura a efectos de aclarar los linderos, cabida o cualquier otra circunstancia de la finca que sea necesaria los efectos de lograr la inscripción en el Registro de la Propiedad de la finca segregada que es objeto de venta en la presente escritura”.

3.- Por escrito firmado el día 14 de diciembre de 2012 por los 10 cotitulares registrales de la finca (en su propio nombre y derecho o debidamente representados) y registrado en el Área de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid el día 18 de diciembre de 2012 (folios 1 a 3 del expediente de expropiación, CD 2), estos manifestaban que eran propietarios de la finca registral XXX inscrita en el Registro de la Propiedad nº YY de Madrid, que había sido objeto de dos segregaciones: una primera de 6.100 m² por su traslado al término municipal de Coslada y otra segunda, de 2.310 m² como consecuencia de la expropiación municipal para la nueva conexión de la N-II y el distribuidor Este. Además, exponían que la finca había sido objeto de expropiación por Renfe de 778 m² que no había tenido acceso al Registro de la Propiedad. Los interesados exponían que entre ambas expropiaciones existía un resto de finca de 1.605 m² que el planeamiento vigente clasificaba como suelo urbano, sistema general

viario, regulado bajo la norma zonal 3.1.a, sin tener código alguno de gestión y solicitaban que, al resultar inedificable para sus propietarios y necesariamente por su destino, debía pasar a formar parte del patrimonio municipal, por lo que al amparo del artículo 94 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM) pedían la incoación de un expediente de expropiación.

El escrito designaba como representante de todos ellos a los efectos del expediente de expropiación al abogado de la empresa solicitante de la revisión de oficio y al que, como ha quedado expuesto en el punto 1 de la relación de hechos, habían otorgado escritura de poder especial.

Con fecha 12 de febrero de 2014, el abogado de la empresa solicitante de la revisión de oficio, actuando en representación de todos los cotitulares registrales de la finca, presenta escrito en el que manifiesta que parte de dicha finca, 1.605 m² -de acuerdo con el PGOUM 1997- está clasificada como suelo urbano, calificada como sistema general viario (vía pública principal) regulado bajo la norma zonal 3.1.a., sin tener asignado código alguno de gestión y que habiendo *“transcurrido por tanto, el plazo de un año establecido en el párrafo segundo del artículo 94 de la LSCM sin que la Administración municipal haya iniciado de manera voluntaria la expropiación, y habiéndose observado todos los requisitos necesarios, se ha iniciado con ello el expediente de expropiación por ministerio de la Ley”*.

El abogado consideraba iniciado el expediente por ministerio de la Ley, por lo que solicitaba la continuación del mismo por sus trámites y acompañaba al efecto hoja de aprecio para fijar el justiprecio, así como los correspondientes intereses de demora. La hoja de aprecio a 14 de diciembre de 2013 (folios 100 a 137) valoraba la finca objeto de expropiación en 3.185.981,98 €.

4.- Según resulta del expediente (folios 86 a 89 CD 1), el día 18 de febrero de 2013 tuvo entrada en el Servicio de Gestión de Suelo Privado de la Subdirección General de Promoción del Suelo un escrito presentado por el representante de los cotitulares registrales con el que adjuntaba proyecto de parcelación para la finca sita en el paraje “Llora el hombre” o “Valdejudíos”.

Con fecha 5 de agosto de 2013, el director general de Control de la Edificación acordó denegar la licencia urbanística de parcelación (segregación) solicitada para la parcela localizada en “Autovía M-21, 320”, *“por no cumplir la parcelación propuesta con lo previsto en el art. 145.3 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid y el art. 17.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, según consta en el informe emitido por los Servicios Técnicos de fecha 25/07/2013, el cual sirve de fundamento a la presente resolución”*.

5.- El día 7 de abril de 2014, el jefe de la Unidad Técnica de Valoraciones del Departamento de Expropiaciones II del Servicio de Gestión de Suelo Público de la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid firmó hoja de aprecio en la que valoraba la finca objeto de expropiación en 741.729,08 € (folios 140 a 146 del CD 2).

6.- El día 8 de mayo de 2014, el Jurado Territorial de Expropiación de la Comunidad de Madrid acordó valorar la finca registral del proyecto de expropiación en 741.729,08 € (folios 155 a 173 del CD 2).

7.- Por escrito presentado el día 16 de julio de 2014, el representante de los cotitulares, abogado de la empresa solicitante del

procedimiento de revisión de oficio, manifestó su disconformidad con la valoración efectuada, que iba a ser objeto de recurso contencioso-administrativo y solicitó que “*a la mayor brevedad posible proceda a pagar el justiprecio fijado cuyo importe asciende a 741.729,08 € así como de los correspondientes intereses de demora, todo ello como cantidad concurrente*”.

8.- En la tramitación del expediente de expropiación, con fecha 20 de enero de 2015 la jefa del Departamento de Expropiación solicita nota simple informativa con todas sus inscripciones de la finca registral nº XXX, de libro LLL, Tomo TTT del Registro de la Propiedad nº YY de Madrid. En dicha nota simple, emitida el día 23 de enero de 2015, se relacionaban a 10 cotitulares registrales. En el apartado relativo a “*asientos libro diario presentados y pendientes de despacho*”, la nota simple decía:

“*Naturaleza del documento: Compraventa*

Fecha de presentación: presentado con fecha veintisiete de noviembre de 2014.

Asiento: Asiento: 979. Diario: del Diario 52

Texto: y cuyo tenor literal es el siguiente: DELOMQUE, S.L. presenta a las 09:20 horas, copia de la escritura otorgada en Madrid el diecisiete de diciembre de dos mil doce número de protocolo 2509/2012 del Notario D. (...) en unión de instancia suscrita en Madrid, el 24 de noviembre de 2014, en la que solicita la modificación de la descripción de la finca objeto de compraventa, por la que (los cotitulares registrales) venden a DELOMQUE, S.L. una participación indivisa de 9,6053 por ciento de la finca nº XXX”.

Según se refleja en la nota simple el documento fue retirado por el presentante el día 16 de diciembre de 2014.

9.- El día 18 de marzo de 2015, el representante de los cotitulares registrales, abogado de la empresa solicitante de la revisión de oficio, presenta escrito con el que acompaña nota simple registral expedida por el Registro de la Propiedad nº YY de Madrid con fecha 27 de febrero de 2015 en el que pone de manifiesto un cambio en la titularidad registral al reflejar que la DELOMQUE, S.L., había adquirido por compraventa del resto de cotitulares un 9,6053% en pleno dominio por título de compraventa (folios 187 a 190 CD 2). Requerido para que complete la documentación aportada, con fecha 29 de abril de 2015 presenta nuevo escrito en el que afirma que *“en relación a la escritura solicitada en el punto segundo de dicho requerimiento, le informo que para el pago del justiprecio DELOMQUE, S.L. titular registral del 9,6053%, es por su título de adquisición al que corresponde percibir dicho importe, adjuntándose como doc. 3 copia de la escritura de compra en la que se indica dicha circunstancia”*.

10.- Con fecha 20 de agosto de 2015 la Subdirección de Gestión Urbanística emite informe en el que pone de manifiesto que la compraventa del 9,6053% de la finca estaba condicionada a obtención de la preceptiva licencia de segregación municipal y posterior otorgamiento por las partes de la escritura de segregación. Según informa, la solicitud de licencia de segregación fue presentada el día 18 de febrero de 2013 y fue denegada por resolución del Director General de Control de la Edificación de 5 de agosto de 2013, confirmada en reposición por resolución de 23 de abril de 2014. El informe concluye que *“solo puede tramitar el abono del justiprecio establecido a favor de aquellas personas que figuran como titulares en la información registral incorporada al expediente”*. No consta en el expediente que dicha resolución fuera recurrida.

11.- El día 6 de noviembre de 2015, el abogado de la empresa solicitante de la revisión de oficio, actuando en representación de todos los cotitulares de la parcela, presenta escrito en el que expone que la decisión del Ayuntamiento de abonar el justiprecio a todos los titulares que figuran en la información registral es contraria a lo pactado en la escritura, en la que *“resulta claro que la voluntad de las partes fue vender y adquirir una porción concreta y determinada de la finca, junto con todos los aprovechamientos, derechos y obligaciones que corresponden a la misma”*. Añade que *“la segregación se va a producir ex lege en el momento de la firma del documento del Acta de Ocupación, el cual se convierte en documento público eficaz para segregar la porción de finca objeto de expropiación e inscribirla a favor del Patrimonio Municipal del Suelo”*. Aporta con su escrito copia de la escritura complementaria de la compraventa de 17 de diciembre de 2012, otorgada el 4 de noviembre de 2015 por la que *“el resto de los titulares registrales de la finca “reconocen que todos los derechos derivados de la expropiación de la porción A, con una superficie de 1.605,52 m², expediente de expropiación número 7**/20**/0****, corresponde a DELOMQUE, S.L. por haberse vendido en la escritura reseñada en el expositivo I de la presente dicha porción A y en consecuencia todos los aprovechamientos, derechos y obligaciones que corresponden a la misma”* (folios 294 a 312 CD 2).

La Subdirección de Gestión Urbanística, con fecha 23 de noviembre de 2015, da respuesta al anterior escrito, reafirmándose en el informe de 20 de agosto de 2015 y requiriendo al representante de los titulares registrales para que aportara determinada documentación (folios 313 a 320 CD2).

12.- Con fecha 29 de diciembre de 2015, el abogado representante de los cotitulares presenta escrito en el que manifiesta que no comparte la interpretación realizada por el Ayuntamiento de Madrid, al

que acompaña la presentación de la factura electrónica emitida por DELOMQUE, S.L. por importe de 71.245,31 €.

13.- El día 25 de febrero de 2016 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dicta sentencia en la que desestima la demanda interpuesta por los expropiados y confirma la valoración efectuada por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa.

14.- El día 13 de mayo de 2016 se dicta nuevo acto por el que se acuerda *“autorizar, disponer un gasto y reconocer la obligación (ADO), con cargo a la aplicación presupuestaria (...) “Adquisición de Suelo” del vigente presupuesto municipal, por importe de 741.729,08 €, en concepto de justiprecio por Resolución del JTEF, correspondiente a la finca registral nº XXX (...) para su pago a favor (...) (11 cotitulares registrales, entre ellos a DELOMQUE, S.L. a quien reconoce como propietaria de un 9,6053% del proindiviso, por lo que le corresponde una indemnización de 71.245,31 €).*

15.- Con fecha 27 de julio de 2016, la mercantil DELOMQUE, S.L. solicita nuevamente licencia de parcelación para la finca sita en el paraje “Llora el hombre” o “Valdejudíos” en el Distrito de San Blas de Madrid.

16.- El día 29 de julio de 2016 el abogado de la empresa solicitante de la revisión de oficio presentó escrito en el que puso de manifiesto que había presentado la factura electrónica para el abono del justiprecio y reiteró su petición *“del pago de la totalidad del justiprecio, que asciende a 741.729,08 €, así como los correspondientes intereses de demora a la entidad DELOMQUE, S.L. por ser la titular de la totalidad de la superficie objeto de expropiación y, por tanto, de los derechos derivados del expediente expropiatorio”* (folio 412 CD 2).

17.- Con fecha 30 de agosto de 2016 se cita al abogado de la empresa DELOMQUE, S.L. en su calidad de representante de todos los cotitulares registrales de la finca para la firma del acta de ocupación y pago en concepto de justiprecio y se solicita al Registro de la Propiedad la expedición de la certificación acreditativa de superficie, dominio, linderos y cargas en la que constara haberse extendido la nota marginal a que se refiere el artículo 32 del Reglamento Hipotecario.

A la vista del anterior escrito, con fecha 19 de septiembre de 2016, el abogado que ostenta la representación de los cotitulares registrales y el representante legal de DELOMQUE, S.L. manifiestan su disconformidad con el cobro de 9,6053% del justiprecio al considerar que le corresponde a dicha empresa el 100%. Comunican que han presentado una solicitud de segregación de la finca objeto de expropiación que se encuentra en tramitación y solicitan que “*se proceda a efectuar el pago de la totalidad del justiprecio a su titular DELOMQUE, S.L. y, subsidiariamente y en el caso de no estimar dicha petición, proceda a consignar el importe total fijado por el Jurado Territorial de Expropiación hasta que se produzca la segregación por la concesión de la licencia en tramitación*” (folios 429 y 430).

18.- El día 25 de octubre de 2016, a la vista de la incomparecencia de los expropiados para el pago, el director general de Planeamiento y Gestión Urbanística acuerda consignar las cantidades en la Caja Municipal de Depósitos del Ayuntamiento de Madrid, de conformidad con el artículo 50 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y 51.1.a) del Reglamento de Expropiación Forzosa.

19.- Con fecha 18 de noviembre de 2016, el Tribunal Supremo dicta Auto por el que acuerda inadmitir el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de los expropiados contra la

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de febrero de 2016.

20.- Los días 7 y 14 de marzo de 2017 se firman por la interventora general del Ayuntamiento de Madrid 11 mandamientos de ingreso no presupuestario- carta de pago mediante consignación del justiprecio correspondiente a la finca registral XXX a favor de los cotitulares registrales expropiados (folios 449 a 459 CD 2). Lo que se notifica al representante de los interesados y a la mercantil DELOMQUE, S.L. el día 24 de marzo de 2017 (folios 460 a 461 CD 2).

21.- El día 8 de mayo de 2017 se firma acta de ocupación y pago en la que, por la incomparecencia de los expropiados, interviene el Ministerio Fiscal (folios 465 a 468 CD 2). Actuación de la que queda enterado el Ministerio Fiscal según refleja su escrito de 31 de mayo de 2017.

22.- Con fecha 9 de mayo de 2017 el director general de Planeamiento y Gestión Urbanística acuerda denegar la licencia de parcelación solicitada por DELOMQUE, S.L., para la parcela sita en Autovía;-21 km 320 (decámetro), paraje “Llora el hombre” al considerar, de acuerdo con el informe de 3 de mayo de 2017 de la Unidad Técnica de Gestión de la Subdirección General de Gestión Urbanística que *“no queda suficientemente acreditado de la documentación aportada que el acto de parcelación propuesto contribuya a establecer una relación coherente entre la ordenación pormenorizada y la estructura parcelaria subyacente en el ámbito”*. Contra dicha resolución, DELOMQUE, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo (P.O. 297/2017) que tramita por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid

23.- El día 21 de junio de 2017, una de las cotitulares registrales solicita vista del expediente de expropiación.

24. Los días 2 y 8 de agosto de 2017 han comparecido en las dependencias municipales tres de los cotitulares registrales para hacer constar su voluntad de revocar la representación otorgada a D. *“en su escrito de 14 de diciembre de 2012 así como cualquier otra que pudiera existir”.*

TERCERO.- En relación con el procedimiento de revisión de oficio, se deducen los siguientes hechos:

1.- Con fecha 21 de julio de 2017 el representante legal de la mercantil DELOMQUE, S.L. presenta escrito en el que solicita la revisión de oficio de la Resolución del director general de Planeamiento y Gestión Urbanística de 25 de octubre de 2016 mediante la cual se ordenaba consignar en la caja municipal de depósitos del Ayuntamiento de Madrid el justiprecio expropiatorio fijado por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Madrid mediante Acuerdo de 8 de mayo de 2014 para la finca nº XXX del Registro de la Propiedad nº YY de los de Madrid, por importe de 741.729,08 € (folios 1 a 7 del expediente administrativo CD 1).

La resolución acordaba el pago en favor de los 11 cotitulares registrales que aparecían en la inscripción de la finca registral nº XXX y en el porcentaje que aparecía inscrito.

La mercantil solicitante del procedimiento de revisión de oficio considera que dicho acto incurre en nulidad de pleno derecho por las causas previstas e) y f) del artículo 41.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, (en adelante, LPAC).

En primer lugar, considera que concurre la causa prevista en el artículo 47.1.f) LPAC porque la Administración pretende abonar el justiprecio fijado en la resolución dictada por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa el 8 de mayo de 2014 *“a titulares que no lo son, conforme a las diferentes escrituras públicas que han sido aportadas al expediente que se tramita en ese órgano municipal”*.

Aclara que con fecha 17 de diciembre de 2012 ante un notario de Madrid se otorgó escritura de compraventa en la que los otros 10 cotitulares registrales vendieron a DELOMQUE, S.L. la porción de finca expropiada, formalizándose una vez dictada la resolución por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, escritura complementaria con fecha 4 de noviembre de 2015, ante el mismo notario de Madrid en la que todos los cotitulares registrales, incluido DELOMQUE, S.L., reconocían que *“todos los derechos derivados de la expropiación de la porción “A” con una superficie de 1.605,52 metros cuadrados, expediente de expropiación nº (...), corresponden a DELOMQUE, S.L., por haberse vendido en la escritura reseñada en el expositivo I de la presenta dicha porción A y en consecuencia todos los aprovechamientos, derechos y obligaciones que corresponden a la misma”*.

En relación con el resto de la finca matriz, la escritura complementaria estipulaba:

“La sociedad mercantil “DELOMQUE, S.L., por medio de su representante en este acto, reconoce expresamente que el resto de la finca matriz nº XXX de Registro de la Propiedad nº YY de Madrid es de titularidad de (... los otros diez cotitulares) y presta su consentimiento a que dicho resto se inscriba a nombre de (los otros diez cotitulares), una vez se produzca ex lege la segregación de la finca vendida, porción “A” por su expropiación”.

Considera, igualmente, que concurre la causa de nulidad prevista en el apartado e) del artículo 47 LPAC, al tratarse de “*actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”, al no haberse procedido a conceder licencia previa de parcelación, respecto de la superficie de 1.605,52 metros cuadrados objeto de expropiación, “*al haberse prescindido de un trámite esencial en el procedimiento expropiatorio*”. Alega que para proceder a cualquier actuación sobre parte de alguna finca es preciso tramitar la oportuna licencia municipal, no eximiéndose de dicho trámite a los supuestos de expropiación.

La solicitante de la revisión de oficio, pide la suspensión del procedimiento de abono del justiprecio y aporta con su escrito copia de las dos escrituras públicas citadas en su escrito (folios 8 a 53).

2.- Con fecha 29 de agosto de 2017 el Ayuntamiento de Madrid acuerda dar traslado del escrito y conceder un plazo a los otros 10 cotitulares registrales de la finca afectados por el procedimiento de revisión de oficio para tomar vista del expediente y efectuar alegaciones.

El día 21 de septiembre de 2017, los 10 cotitulares registrales actuando representados por un abogado presentan alegaciones (folios 73 a 79) en las que manifiestan:

«*Mis representados, en el año 2012, recibieron una llamada del letrado D. (...) (a quien conocían mis representados anteriormente por su condición de funcionario de ese Ayuntamiento en la sección de Expropiaciones por otras actuaciones urbanísticas relacionadas con fincas de su propiedad) en nombre de su cliente D. (...), interesándose por la compra de una parte de la finca registral nº*

XXX del Registro de la Propiedad nº YY de MADRID propiedad de, entre otros, mis representados.

A tal fin ofrecieron a mis representados un precio de 150.000 €, que fue aceptado por estos en su momento por la confianza depositada en el Sr. (... el abogado), formalizándose la escritura de compraventa el día 17 de diciembre de 2.012 pero, a petición de D. (...), el cliente), la misma se realizó a favor de la mercantil DELOMQUE, S.L., hasta entonces desconocida por mis representados.

Dado que la dicha porción no estaba segregada, la compraventa se hizo de una participación indivisa del 9,60530% que se concretaba en la denominada porción A por 1.605,52 m²; al tiempo se pidió y obtuvo de mis representados, en la misma fecha de la escritura de compraventa, poder a favor de los Letrados de DELOMQUE, S.L., D. (...) y Dña (...) a fin de que, sic transit, "en su nombre y representación y en relación con la participación indivisa de la finca registral nº XXX del Registro de la Propiedad número YY de Madrid, y únicamente en cuanto a la parte de la finca identificada en la presente escritura como letra "A" al objeto de que puedan disponer sobre la misma en tanto en cuanto se produzca la segregación, en los términos que resultan de las cláusulas siguientes ...".

Los interesados alegan desde ese momento no tuvieron conocimiento de más actuaciones de DELOMQUE, S.L. "hasta que D. (... el cliente) les llamó en el mes de mayo de 2017 informándoles de que había unos cheques consignados en esa Administración a favor de todos ellos, diciéndoles que eran de DELOMQUE, S.L. y que debían cobrarlos y darle su importe a él puesto que ese dinero era suyo por corresponder a la expropiación de la parte adquirida".

Manifiestan que, tras las averiguaciones oportunas por su letrada, han tenido conocimiento de los siguientes hechos:

«1º.- Que Don (...), el abogado de *DELOMQUE*), el día 19 de diciembre de 2.012, (solo dos días después de la firma de la escritura de compraventa) había tramitado en su nombre la solicitud de expropiación de los 1.605,52 m² en que se había concretado la compra por *DELOMQUE*, S.L., lo que les causó profunda extrañeza ya que lo lógico sería que hubiera formulado tal solicitud en nombre de esta mercantil, que estaba facultada para ello, en cuanto que adquirente del porcentaje expresado.

2º.- Que tal letrado, en nombre de mis representados y con el más absoluto desconocimiento de éstos, pidió el inicio el expediente de expropiación y presentó hoja de aprecio en fecha 7 de febrero de 2.014 con, entre otros documentos, una tasación pericial de 3.185.981,98 € (solo un año después tasa, dice que en nombre de mis clientes cuando tal era falso, la parte de la parcela adquirida a mis representados un año antes por 150.000 € en 3.185.981,98 € ¿es que tenían información privilegiada cuando se dirigieron a mis clientes para comprarles concretamente ese trozo de su parcela?).

3º.- El jefe de la unidad técnica de valoraciones, en fecha 7 de abril de 2.014, fijó el justiprecio en 741.729,08 €, valoración que fue ratificada por el Jurado Territorial de Expropiación de la Comunidad de Madrid.

4º.- Observamos en el expediente de expropiación (folio 177) que el Sr. (... el abogado de la empresa), diciendo siempre actuar en nombre de mis representados pero con absoluto desconocimiento de estos, vuelve a pedir en nombre de ellos y para ellos, el pago del dicho importe en 14 de julio de 2.014, y, al parecer, presentó

recurso frente al dicho justiprecio ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid(folio 180) ignoramos con qué poder, ya que mis clientes nunca conocieron tampoco la existencia de tal recurso contencioso-administrativo promovido en su nombre, recurso que, al parecer, fue desestimado.

5º.- DELOMQUE, S.L. solo procede a inscribir la escritura de compraventa en el Registro de la Propiedad en fecha 27 de febrero de 2.015, y, D. (...), el abogado), ignoramos por qué motivo, solo notifica a ese Ayuntamiento la existencia de la dicha compraventa en fecha 28.04.2015 pidiendo el pago de la totalidad del justiprecio a dicha mercantil.

6º.- Mis representados tampoco han sabido hasta ahora que el dicho letrado, en representación suya y usando el poder de 17 de diciembre de 2.012 otorgado por mis representados, solo y únicamente para tramitar la segregación, otorgó otra escritura complementaria de la de compraventa en fecha 4 de noviembre de 2.015, ante el Notario (...) (folio 298 a 312) a fin de poder mantener el ocultamiento de todo lo anteriormente expresado a mis representados, con manifiesta mala fe.

7º .- Todos los informes obrantes en el expediente tanto del asesor técnico como por los responsables del Departamento de Gestión Pública, Gestión del Suelo Público y de Gestión Urbanística (folios 323 y 34) han informado de forma contundente en el sentido de que solo se podía pagar el justiprecio a los titulares registrales del bien expropiado.

Y estos titulares registrales solo podían ser mis representados y DELOMQUE, S.L., cada uno en su porcentaje de copropiedad de la finca registral nº XXX puesto que el Departamento de Licencias

Urbanísticas había denegado dos veces la licencia de segregación pedida, primero, en nombre de mis representados y luego por DELOMQUE, S.L.

8.- Por resolución de fecha 30 de agosto de 2.016 la Jefe del Servicio de Gestión de Suelo Público resolvió citar para el día 26 de septiembre de 2.016 a todos los propietarios para el pago del justiprecio, citación que nunca fue notificada a mis representados por el Sr. (... , el abogado de DELOMQUE) ni por ese Ayuntamiento (vid folios 425 y 426).

Y, el día 16 de septiembre de 2.016, volvió a solicitar el Sr. (... , el abogado de DELOMQUE) el pago de la totalidad del justiprecio a su mercantil DELOMQUE, S.L. siendo rechazada tal pretensión por resolución del Director General de Planeamiento y Gestión urbanística de fecha 25 de octubre de 2.016 que resolvió la consignación del justiprecio a nombre de los titulares registrales por los importes correspondientes a su parte de propiedad, resolución esta que no fue recurrida por DELOMQUE, S.L., conformándose con la misma».

Los interesados alegan que solo cuando la Administración ha declarado la absoluta imposibilidad de abonar la totalidad del importe de la expropiación al no existir licencia de segregación es cuando al mercantil insta el procedimiento de revisión de oficio, consideran que es extemporánea la petición de nulidad de las consignaciones y actuaciones posteriores y concluye que no procede la revisión de oficio al ser actos administrativos impugnados plenamente conformes a Derecho. Los cotitulares han aportado varias escrituras de revocación de los poderes especiales otorgado en su día a favor de (... los abogados de DELOMQUE, S.L.) por ellos en la escritura de compraventa de 17 de diciembre de 2012.

3. Con fecha 13 de marzo de 2018 emite informe la Subdirección General de Gestión Urbanística que dice:

«Al respecto este Servicio se ratifica plenamente en la tramitación llevada a cabo: la propuesta de pago, citación y posterior consignación se ha realizado en favor de los titulares registrales de la FR XXX. El art. 43 de TRLSRU dispone que "llegado el momento del pago del justiprecio, sólo se procederá a hacerlo efectivo, consignándose en caso contrario, a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor (...) o, en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, completados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad referidas a la misma finca descrita en los títulos", y el art. 3 LEF "la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad".

A la vista de estos preceptos legales, la única solución posible en el expediente expropiatorio es efectuar la propuesta de pago a favor de los titulares registrales existentes (hnos. ...) y la mercantil Delomque) al no existir en modo alguno certificación negativa del Registro de la Propiedad.

Hubiera procedido el estudio de títulos de propiedad alternativos únicamente en caso de inexistencia de titulares registrales, lo que no ocurre en este caso.

La citación al pago se realizó por tanto a favor de los titulares registrales (hnos. ...) y la mercantil Delomque) y ante su incomparecencia se procedió a consignar a su nombre en la Caja Municipal de Depósitos el justiprecio fijado por Resolución del JTEF de fecha 08/05/2014 por importe de 741.729,08 € (confirmado por

sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJM de 25/02/16), de conformidad con lo establecido en los artículos 50 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y 51.1.a) del Reglamento de Expropiación Forzosa.

Una vez formalizadas y notificadas las consignaciones, con fecha 08/05/17 se ha otorgado Acta de Pago y Ocupación con el Ministerio Fiscal por incomparecencia de los expropiados, conforme a lo dispuesto en el art. 5 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de Diciembre de 1954.

SEGUNDO.- Quedando sustanciada la cuestión en los términos expresados en el punto anterior, en relación a la escritura pública de compraventa que el interesado alega como título de propiedad, cabe señalar que la problemática de la misma viene determinada por la falta de licencia de segregación, que en la misma escritura (estipulación segunda) venía fijada como condición de consumación de la misma (al respecto art. 26 TRLSRU) y que provocó que el Registrador de la Propiedad no practicara la segregación de la superficie sino que inscribiera a favor de la mercantil Delomque una cuota indivisa del global de la finca del 9,6053 %, en proindiviso con el resto de titulares. En cualquier caso se trataría de una cuestión ajena a este expediente expropiatorio, el cual debe ser tramitado con los titulares registrales tal y como se ha expuesto».

Con fecha 3 de septiembre de 2018 se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de revisión de oficio de la Resolución del director general de Planeamiento y Gestión Urbanística de 25 de octubre de 2016, mediante la cual se ordenaba consignar en la Caja Municipal de Depósitos del Ayuntamiento de Madrid el justiprecio expropiatorio fijado por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Madrid a favor de todos los cotitulares

registrales y actos posteriores, al no apreciarse en ella ninguna de las causas de nulidad previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

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 del alcaldesa de Madrid, a través del vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Madrid está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el ya citado apartado 1 en relación con el 3.1.f).b del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

El artículo 106.1 de la LPAC, al igual que lo hacía el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, 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 47.1. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar

alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC. (artículo 62.2 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 éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en determinado supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

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 106 a 111 LPAC.

TERCERA.- Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho de la Resolución del director general de Planeamiento y Gestión Urbanística de 25 de octubre de 2016 y sus actos posteriores, debe hacerse una referencia al procedimiento.

El artículo 106 LPAC no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el Título VI de dicho cuerpo legal, denominado *“Disposiciones Generales sobre los procedimientos administrativos”*, con la especialidad exigida por el artículo 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Estas normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en

el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que 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.

El correcto desarrollo procedural demanda que dicho trámite se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución y del informe del órgano consultivo según dispone el artículo 82 de la LPAC.

En este caso, tras la solicitud de revisión de oficio presentada por DELOMQUE, S.L. se ha conferido el trámite de audiencia al resto de cotitulares registrales de la finca, en cuanto interesados que pueden resultar afectados por el procedimiento de revisión de oficio, que han efectuado alegaciones con fecha 21 de septiembre de 2017.

El día 13 de marzo de 2018 la Subdirección General de Gestión Urbanística emite un informe en el que concluye que no concurren las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1. apartados e) y f).

En cuanto al momento de emisión de ese informe, debe recordarse que es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 61/16, de 5 de mayo, el Dictamen 397/16, de 8 de septiembre, el Dictamen 516/16, de 17 de noviembre, y el Dictamen 155/18, de 5 de abril, entre otros) que la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución sin que puedan incorporarse con posterioridad informes que introduzcan hechos nuevos, de manera que, si los informes citados añaden hechos nuevos o argumentan cuestiones nuevas para la resolución generan indefensión al interesado, lo procedente es la retroacción del procedimiento. En caso contrario, esto es, cuando los

informes no introduzcan cuestiones o hechos nuevos, aunque se hayan emitido con posterioridad al trámite de audiencia, no generan indefensión al interesado y, en consecuencia, no procede la retroacción del procedimiento.

En el presente caso, el informe de 13 de marzo de 2018 de la Subdirección General de Gestión Urbanística se limita a ratificarse plenamente en la tramitación llevada a cabo porque *“la propuesta de pago, citación y posterior consignación se ha realizado en favor de los titulares registrales de la FR XXX”*. Tras la cita de los artículos 43 del TRLSRU y el artículo 3 LEF, concluye que la única solución posible en el expediente expropiatorio es efectuar la propuesta de pago a favor de los titulares registrales existente al no existir en modo alguno certificación negativa del Registro de la Propiedad y no poder tener en cuenta, por tanto, la escritura pública complementaria de compraventa otorgada el 4 diciembre de 2015, aportada por la empresa solicitante de la revisión de oficio no solo con su escrito que da inicio al presente procedimiento de revisión de oficio, sino también en el procedimiento de expropiación por lo que fue tenida en cuenta por la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística al dictar la resolución de 25 de octubre de 2016 por la que se acordó consignar las cantidades indicadas en la Caja Municipal de Depósitos del Ayuntamiento de Madrid, por incomparecencia de los titulares registrales el día del pago. Por tanto, la inclusión de dicho informe con posterioridad al trámite de audiencia no genera indefensión a los interesados en el procedimiento, al no introducir hechos ni alegaciones nuevas.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del órgano consultivo, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes

antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad.

En el presente caso, se ha dictado propuesta de resolución por el Pleno del Ayuntamiento consultante que propone la desestimación de la revisión de oficio instada por el interesado el 21 de marzo de 2010, del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de marzo de 2003.

Al tratarse de un procedimiento iniciado a instancia de parte, el transcurso del plazo máximo para resolver sin haberse notificado resolución expresa, la solicitante puede entender desestimada su solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de la subsistencia de la obligación de resolver.

CUARTA.- En cuanto al acto objeto de revisión, hay que determinar si es un acto susceptible de revisión a tenor de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, que establece que para proceder a la revisión ha de tratarse de actos *“que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”*.

En el presente caso, el acto cuya revisión se pretende, es la resolución del Director General de Planeamiento y Gestión Urbanística por la que se acordó consignar las cantidades en la Caja Municipal de Depósitos del Ayuntamiento de Madrid en concepto de justiprecio por incomparecencia al pago de los cotitulares registrales, así como los actos posteriores como el acta de ocupación y pago dictados en el procedimiento expropiatorio.

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 314/17, de 9 de agosto, la revisión de oficio de un acto dictado en un procedimiento expropiatorio es un asunto complejo por la peculiaridad que presenta el procedimiento expropiatorio que, como señaló la Sentencia del

Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 de febrero de 1999 (recurso nº 3700/1993), es “*un procedimiento de procedimientos, pues son varios los procedimientos que aparecen encadenados en esta peculiar vía administrativa, procedimientos cuya fattispecie, sin embargo, no es otra que la de provocar un cambio de titularidad de los bienes o derechos, previa determinación del justo precio de los mismos. De manera que los sucesivos procedimientos: declaración de utilidad pública, declaración de necesidad de ocupación, justiprecio, pago y toma de posesión, carecen de sentido si se les aísla de esa finalidad que sirve de fundamento y de su razón de ser al ejercicio de la potestad expropiatoria en el caso concreto que se considere*”.

En este sentido, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid consideró en su Dictamen 144/09, de 11 de marzo con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (vid. Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a, de 10 de noviembre de 2004 y de 23 de abril de 2008) que cabía la impugnación autónoma de todos aquellos actos que, en el procedimiento expropiatorio, decidan la cuestión de fondo afectada en el procedimiento. Entre tales actos se encuentran la declaración de utilidad pública o interés social (causa expropiandi), la declaración de necesidad de ocupación, el acto de fijación del justiprecio, el pago, la toma de posesión, pero también un conjunto de actuaciones y diligencias que, prescindiendo del periodo de que se trate dentro del procedimiento, son susceptibles también de impugnación jurisdiccional (obviamente, también de revisión de oficio en vía administrativa), permitiendo examinar los posibles defectos esenciales de procedimiento, o incluso, antes de la finalización del expediente, cuando se adviertan vicios determinantes de nulidad radical, como viene señalando pacíficamente la jurisprudencia.

Sobre la posibilidad de impugnación de las actas de ocupación y pago y, por ende, de su revisión, por la peculiaridad del procedimiento expropiatorio, la jurisprudencia es variable. En este sentido, el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de febrero de 2013 (recurso de casación 1955/2010), en relación con las actas previas de ocupación y actas de ocupación y pago pone de manifiesto la singularidad de estos actos que, según el supuesto concreto resuelto en la sentencia, pueden ser considerados actos de trámite y, en consecuencia, no impugnables y, en otros casos, impugnables. Dice así la sentencia:

“Conviene aclarar respecto a este último extremo que si bien este Tribunal en su reciente sentencia STS, Sala Tercera, Sección 6^a de 18 de Diciembre del 2012 (rec. 1544/2010), en relación al proyecto expropiatorio de una línea eléctrica y basándose en otra sentencia de esta misma Sala y sección de 8 de febrero de 2005 (recurso 6997/2000), ha descartado que el acta previa de ocupación sea el momento procedural apropiado para que los interesados puedan realizar las alegaciones al proyecto de tendido eléctrico y la ilegalidad de su trazado, al entender que ””El acta previa a la ocupación cumple con un fin esencial, como es el de constatar el estado físico y jurídico de los bienes y derechos afectados por la decisión administrativa de expropiar que se plasma en el expediente expropiatorio, para, tomando en consideración los datos que configuran la realidad del bien que se expropia, extraer de ahí las oportunas consecuencias en orden a que como expone la regla 3^a del art. 52 de la Ley, se describa el bien o derecho expropiable y se hagan constar todas las manifestaciones y datos que aporten quienes intervienen en el expediente y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquéllos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación. Por tanto el contenido de la Regla 2^a del art. 52 de la Ley de

Expropiación Forzosa no contiene una determinación que concluya el expediente expropiatorio, o alguna de sus piezas separadas, para permitir de ese modo el acceso al proceso contencioso administrativo, sino que lejos de ello no supone más que un acuerdo o acto de mero trámite, que no decide directa ni indirectamente el fondo del asunto, ni pone término a la actuación administrativa, ni hace imposible o suspende su continuación, por lo que no encaja en la categoría de acto de trámite que decide directa o indirectamente el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, o produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos de quien lo soporta como exige el art. 107.1 de la Ley 30/1992 , en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero”.

Tales consideraciones y la doctrina que de esta sentencia dimana no resultan de aplicación al supuesto que nos ocupa. En primer lugar, porque en dicha sentencia se parte de la coincidencia entre el proyecto expropiatorio sometido a información pública y los bienes y cargas descritos en el acta de ocupación; y en expropiatorio sometido a información pública y los bienes y cargas descritos en el acta de ocupación; y en segundo lugar, porque la parte en aquel supuesto y aprovechando el acta previa de ocupación pretendía impugnar el proyecto técnico y el trazado en él descrito. Por el contrario, en el supuesto que nos ocupa es precisamente la discordancia entre la afección descrita en el proyecto técnico y la manifestada en el acta previa de ocupación la que motiva su queja y, por otra parte, la parte no pretende impugnar el proyecto técnico o su trazado sometido a información pública, sino precisamente lo contrario, esto es, combatir la que, a su juicio, constituye una modificación sobrevenida en las cargas y afecciones sobre su finca no descritas en aquel».

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 7 de abril de 2016 (recurso 37/2016) considera que *“siendo claro que el acta de ocupación y pago en el procedimiento expropiatorio es un acto administrativo que decide sobre la cuestión de fondo afectada en el procedimiento y por lo tanto es susceptible de impugnación en vía administrativa a través del procedimiento de revisión de oficio”*.

En el presente caso, la firma de las actas de ocupación y pago, con la intervención del Ministerio Fiscal, por la incomparecencia de los interesados con la consignación del justiprecio a favor de los mismos, supone la adquisición para ellos de un derecho subjetivo que impide ya el desistimiento por la Administración del procedimiento expropiatorio y que solo permite su posible revisión de oficio.

La jurisprudencia de la Sala 6^a de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo tiene declarado que cuando la Administración en ejercicio de sus competencias firma un justiprecio con un particular, salvo acuerdo de ambos, solo cabe desconocerlo previa tramitación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6^a, (recurso 130/1994) declara que

“... desde que la propiedad en el Ayuntamiento de Alcolea del Pinar y con la presencia del representante de la Administración, asistido del Perito, su conformidad al justiprecio ofrecido por la Administración, ha de entenderse de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de ésta Sala, entre otras sentencia de 13 de Julio de 1987 y 1 de Octubre de 1991, que en ese momento se ha perfeccionado el acuerdo a que se refiere el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, acuerdo que se manifiesta por la adhesión del particular y constituye un negocio jurídico de derecho

administrativo, un convenio que tiene por finalidad concretar la cuantía del precio de adquisición derivado de la expropiación.

En el caso que nos ocupa la adhesión con la consiguiente fijación de la cuantía de la indemnización expropiatoria se produjo al suscribir el hoy apelante la conformidad con la hoja de aprecio formulada por la Administración, sin que el incumplimiento de los trámites previstos en el artículo 25 del Reglamento de la Ley de Expropiación, que no tiende más que a regular el proceso de ejecución del acuerdo obtenido, pueda dar lugar sin más a invalidar dicho acuerdo, dado que la Administración sólo puede desligarse del convenio alcanzado, como ha reiterado la doctrina de ésta Sala, sentencia de 13 de Julio de 1987, 5 de Diciembre de 1992, a través de alguno de los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos regulados en los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ello porque los trámites a que se refiere el artículo 25 del Reglamento expropiatorio, tal y como antes destacábamos en línea con la sentencia de 24 de Abril de 1997”.

En cualquier caso, no sería necesario analizar la posibilidad de impugnación de las actas de ocupación y pago de forma autónoma y, por ende, su revisión de oficio, si se concluyera que es nula la Resolución de 25 de octubre de 2016 del Director General de Planeamiento y Gestión Urbanística, que determinaría la nulidad del acta de ocupación y pago, al no poder ser considerado independiente de la consignación y, por ende, no resultar de aplicación el artículo 49.2 LPAC (antiguo artículo 64 LRJ-PAC):

“1. La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.

2. La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado”.

En este sentido, el Tribunal Supremo en sentencia de 1 de abril de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6^a, recurso de casación 146/2007 declara que “*la nulidad del expediente expropiatorio acarrea la nulidad de los actos realizados a su amparo, admite la viabilidad de la impugnación del expediente expropiatorio en los supuestos de nulidad del mismo por omisión de garantías esenciales, aún cuando el recurso contencioso administrativo se hubiera interpuesto única y exclusivamente contra el acuerdo del Jurado que fijó el justiprecio (Sentencias de este Tribunal de 18 de mayo de 1993 -recurso de apelación 2624/88 -; 11 de noviembre de 1993 -recurso de apelación 9183/90 -; 21 de junio de 1994 -recurso de apelación 6674/91 -: 18 de abril de 1995 -recurso de casación 1785/92 -; 9 de mayo de 1995 -recurso de apelación 2246/90 -; 27 de junio de 2006 -recurso de casación 3247/2003 - y 2 de junio de 2009 -recurso de casación 3603/2005)”.*

QUINTA.- Por lo que se refiere al fondo del asunto hemos de partir de que la potestad de revisión de oficio, se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto 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 solo 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 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014), que cita 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*”.

Más recientemente, el Tribunal Supremo ha vuelto a pronunciarse sobre el carácter restrictivo y riguroso de la potestad de revisión de oficio en su sentencia de 10 de febrero de 2017 (rec. 7/2015):

“La acción de nulidad no es el último remedio impugnatorio susceptible de utilizar cuando se ha agotado el sistema de recursos normal, en el que cabe, pues, alegar cuantas causas de oposición quepa contra los actos combatidos, sino que se constituye como instrumento excepcional y extraordinario para evitar la producción de efectos jurídicos de aquellos actos viciados de nulidad radical. De ahí, como medio excepcional y extraordinario, que las exigencias formales y materiales para su ejercicio hayan de exigirse de manera absolutamente rigurosa, y toda interpretación que se haga de los dictados del artículo 102 de la LRJ-PAC haya de ser necesariamente restrictiva, ya que no exigir este rigor sería desvirtuar la naturaleza y finalidad de esta acción de nulidad y la puesta en peligro constante del principio de seguridad jurídica. Formalmente, por tanto, no cabe ejercitar esta acción de nulidad más que contra actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo. Materialmente es exigencia ineludible que el vicio del que

adolece el acto sea de los que hacen al mismo radicalmente nulo por así contemplarse en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC”.

DELOMQUE, S.L. considera que concurre, en primer lugar, la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.f) porque las personas a cuyo favor se ha consignado el justiprecio no son propietarios de la parte de finca expropiada porque *“quien ostenta título sobre los 1.605,52 m² objeto de expropiación en el expediente de referencia, en detrimento de quien aparece como titular registral, por lo que, conforme al artículo 3 de la LEF y 43.4 del TRLS de 2015, es a DELOMQUE, S.L. a quien debe abonarse el justiprecio al ser el titular real de la parcela expropiada”*.

Argumentación que no puede compartirse porque, como indican los preceptos citados, la Administración debe estar al tiempo de abonar el justiprecio a lo que resulte de la certificación registral y, solo en defecto de esta, a los títulos justificativos de su derecho.

La escritura de compraventa otorgada el 17 de diciembre de 2014, por la que la empresa solicitante de la revisión de oficio, adquirió el 9,6053% de la propiedad de la finca indivisa sí quedó inscrita en el Registro de la Propiedad. Ahora bien, la escritura pública complementaria a la compraventa otorgada el 4 de noviembre de 2015 no ha sido registrada. Esta segunda escritura reconoce expresamente en su expositivo segundo que ha sido denegada la licencia de segregación de la porción “A” de la finca XXX y que dicha porción “A” está siendo objeto de un procedimiento de expropiación, pero no ha sido posible su inscripción en el Registro de la Propiedad al no haber obtenido la licencia de segregación. Así resulta del artículo 143.2 de la LSCM, que exige que cualquier acto de parcelación precisará licencia urbanística previa y que *“no podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se documente un acto de parcelación con*

independencia de su naturaleza, o del que resulte o derive ésta, sin la aportación de la preceptiva licencia urbanística, que los Notarios deberán testimoniar íntegramente en aquélla”.

No existiendo una licencia de parcelación que autorice la segregación de la porción “A” de la finca, sigue existiendo un condominio en la totalidad, de manera que el abono del justiprecio deberá abonarse a todos los que figuren en el Registro de la Propiedad como titulares registrales, con independencia de los pactos que hayan estipulado. DELOMQUE, S.L. adquirió el 17 de diciembre de 2014 una cuota indivisa de una finca cuya propiedad corresponde a una pluralidad de sujetos, regulada en los artículos 392 y ss. del Código Civil que acoge la concepción romana de la comunidad por cuotas o partes ideales o abstractas que no tiene concreción material hasta el instante de la división, que no se ha producido. Por tanto, la abono del justiprecio debe abonarse a todos ellos y no solo a la empresa solicitante de la revisión de oficio, sin perjuicio de los pactos estipulados en la escritura no inscrita y que, como tales, no afectan a la Administración expropiante.

Si la empresa solicitante de la revisión de oficio considera que, de acuerdo con lo estipulado en la escritura tiene derecho a la totalidad del justiprecio deberá reclamarlo en vía civil al resto de los cotitulares registrales vendedores, pero no acudir a un procedimiento de revisión de oficio.

En relación con la segunda causa de nulidad alegada, ausencia del procedimiento legalmente establecido por falta de la previa parcelación de la finca, al amparo del artículo 47.1.e) LPAC, debe también rechazarse.

La Administración expropiante no tiene obligación parcelar o segregar con carácter previo a la expropiación. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de diciembre de 2012 (recurso de apelación 1104/2012) confirmó la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid que declaró, en un caso muy similar, improcedente que se instruyera en el procedimiento expropiatorio cualquier expediente de segregación/parcelación referido a la antigua finca registral.

Además, debe tenerse en cuenta que, en el presente caso al tratarse de un expediente expropiatorio por ministerio de la Ley, el defecto procedimental alegado es imputable a la parte que ahora insta la revisión de oficio, por lo que se aprecia una evidente mala fe de su parte.

No siendo nulo el acto de consignación del justiprecio en la Caja Municipal de Depósitos del Ayuntamiento de Madrid a favor de los titulares registrales, tampoco es nula el acta de ocupación y pago otorgada el día 8 de mayo de 2017.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- No procede la revisión de oficio de la Resolución del director general de Planeamiento y Gestión Urbanística de 25 de octubre de 2016 por la que se ordenó consignar en la Caja Municipal de Depósitos del Ayuntamiento de Madrid el justiprecio expropiatorio

fijado por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Madrid mediante Acuerdo de 8 de mayo de 2014 para la finca nº XXX del Registro de la Propiedad nº YY de los de Madrid, a favor de todos los cotitulares registrales de la finca, así como las posteriores actuaciones en el procedimiento expropiatorio.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, 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 4 de diciembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 529/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid