

Dictamen nº: **150/23**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **23.03.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 23 de marzo de 2023, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre la revisión de oficio del decreto de 23 de febrero 2022 del delegado del Área de Gobierno y Desarrollo Urbano, por el que se estimó parcialmente el recurso de reposición interpuesto por el representante de ROCAMONTE INVERSIONES S.L.U. contra el decreto de 8 de octubre de 2021.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 16 de febrero de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo referido al procedimiento de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

Al expediente se le asignó el número 78/23, correspondiendo por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento de este dictamen.

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

1.- La finca a la que nos vamos a referir es la finca expropiada nº ... del Proyecto de Expropiación “*Prolongación de la avenida de la Ilustración desde la calle Isla de Tabarca hasta la carretera de El Pardo*” (en lo sucesivo, el proyecto de expropiación), que fue incluida en la aprobación definitiva de bienes y derechos afectados por este proyecto de expropiación en la resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid de 29 de octubre de 1987.

La finca tiene una superficie total de 60 m<sup>2</sup>, que se corresponde con la doceava parte (5 m<sup>2</sup>) de la finca registral nº ... del Registro de la Propiedad nº ... de Madrid, Parcela ..., la cual fue aportada después al APE.08.11 “Miguel Aracil” del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (PGOU).

Por convenio firmado entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid en el año 1986 (BOE de 8 de marzo) se acuerda la construcción de la avenida de la Ilustración (cierre de la M-30 entre la Carretera de Colmenar M-607 y la del Pardo M-605) cuya ejecución correspondía al MOPU, y la obtención de los terrenos al Ayuntamiento. Las obras de ejecución se iniciaron en 1986 y finalizaron el 14 de abril de 1992.

La finca en cuestión fue efectivamente expropiada, siendo el acta de pago y ocupación de fecha 28 de junio de 1991 (folios 368 y ss.). Después hay un acta de subsanación de 9 de octubre de 1998 (folios 370 y ss.).

La Junta de Compensación del APE 08.11 “Miguel Aracil” se constituyó como entidad urbanística para ejecutar las obras de urbanización que fueron realizadas en su totalidad: avenida de la

Ilustración desde la calle Isla de Tabarca hasta la carretera de El Pardo; si bien la parcela de referencia, por su escasa superficie (60 m<sup>2</sup> sobre los 270.063,42 m<sup>2</sup> de todo el proyecto) y por su cercanía (situada a 22 metros) a la avenida de la Ilustración, no fue físicamente ocupada por la obra, ni se llevó a cabo actuación alguna sobre ella.

2.- Por el Servicio de Gestión de Suelo Público del Ayuntamiento de Madrid (expediente 711/2021/00400) se tramita el procedimiento de declaración de caducidad de los derechos de reversión de las fincas ubicadas en el ámbito APE 08.11. “Calle Miguel Aracil”, que en su día, fueron incluidas en el proyecto y expropiadas.

En la tramitación de este procedimiento y para proceder a la cancelación registral de los derechos de reversión sobre esas fincas, se otorgó trámite de audiencia a los que en su día fueron expropiados, que según se manifiesta en el expediente fueron notificados individualmente o en los casos en que no fue posible, mediante la publicación del anuncio en el suplemento del Boletín Oficial del Estado de 6 de agosto de 2021, sin que se presentaran alegaciones.

- Por informe de 5 de octubre de 2021 de la Dirección General de Gestión Urbanística se indica que la constatación registral de los derechos de reversión a favor de los expropiados está sujeta -al tratarse de terrenos sobrantes de las fincas expropiadas que no fueron destinados al fin que justificaba su obtención- al artículo 54.3 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (LEF): *“el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes: a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos”*. Y que ya ha transcurrido el plazo legal de veinte años para el ejercicio del derecho de reversión, desde la

expropiación de las fincas y cuyos excesos de expropiación se destinaron al desarrollo urbanístico del APE 08.11.

- Por decreto del Delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano de 8 de octubre de 2021, en base al informe precedente, se declara, de conformidad con el artículo 54 de la LEF «*la extinción por caducidad de los derechos de reversión en las fincas registrales ... y ... del Registro de la Propiedad nº ... de Madrid, procedentes de la cuota del 57,14% de la parcela de resultado PR-3 del proyecto de compensación de la Unidad de Ejecución del APE 08.11 “Calle Miguel Aracil” correspondientes a los excesos de expropiación del proyecto para la “Prolongación de la avenida de la Ilustración desde la calle Isla de Tabarca hasta la carretera de El Pardo”, al haber transcurrido el plazo de veinte años desde la expropiación de las fincas aportadas».*

En lo que aquí interesa, este decreto fue notificado el 5 de noviembre de 2021 a Dña. (...) copropietaria -en una doceava parte- de la finca ... del proyecto de expropiación.

3.- Por la mercantil ROCAMONTE INVERSIONES S.L.U. se compra por 3.000 euros a Dña. (...) su doceava parte del derecho de reversión de la actual finca registral ... del Registro de la Propiedad nº ... de Madrid (antes Registro de la Propiedad nº ... de Madrid), que se corresponde con la finca ... del Proyecto de Expropiación de la ampliación de la avenida de la Ilustración, en virtud de escritura otorgada ante notario de Madrid el 26 de noviembre de 2021 (folios 410 y ss.).

Dicha circunstancia es puesta de manifiesto por el representante de la mercantil al ayuntamiento, mediante escrito de 1 de diciembre de 2021, en el que solicita se le tenga por interesado en el procedimiento de declaración de caducidad de los derechos de reversión que se está tramitando y se le posibilite el acceso al expediente administrativo.

- El 3 de diciembre de 2021 se registra la solicitud -efectuada por el representante de la citada sociedad- del ejercicio del derecho de reversión en relación con la doceava parte de la finca expropiada ... del proyecto de expropiación, a concretar en la doceava parte de la edificabilidad generada por la aportación -como finca expropiada- a la Unidad de Ejecución del Área de Planeamiento Específico APE.08.11. "Miguel Aracil", del PGOU.

- Por otro escrito de 3 de diciembre, el mismo representante interpone recurso de reposición contra el decreto de 8 de octubre de 2021, solicitando que se le reconozca el derecho a la reversión de 1/12 de la parte de la edificabilidad de la finca expropiada, previa devolución del justiprecio, todo ello de conformidad con el artículo 55.1 de la LEF.

El recurso de reposición se basa en que la finca en cuestión de 60 m<sup>2</sup> no fue ocupada ni se ejecutó en ella la obra, por lo que procede el derecho de reversión, ya que la superficie expropiada se aportó íntegramente al Proyecto de Compensación del APE.08.11, generando una edificabilidad a favor del ayuntamiento. Se argumenta que procede el derecho de reversión porque no se ha destinado el bien expropiado al fin que motivó la expropiación (la ejecución de la prolongación de la avenida de la Ilustración), y que en este supuesto no hay un plazo máximo para el ejercicio del derecho, siendo de aplicación el artículo 54.3.b) de la LEF, que señala que se podrá ejercitar el mismo transcurridos cinco años desde la toma de posesión del bien por la Administración sin haber ejecutado la obra, pero no fija un plazo máximo para su ejercicio. Por ello, al haber adquirido la mercantil a la que representa, el derecho de reversión sobre la doceava parte de dicha finca (5 m<sup>2</sup>) a Dña. ... (una de las expropiadas) debe estimarse su recurso.

4.- Por decreto de 23 de febrero de 2022 del delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano se «estima parcialmente el recurso de

*reposición interpuesto por don (...) en representación de la mercantil ROCAMONTE INVERSIONES SLU, contra el decreto de 8 de octubre de 2021 por el que se acordó declarar la extinción por caducidad de los derechos de reversión que constan en las fincas registrales ... y ... del Registro de la Propiedad nº ... de Madrid (...) del proyecto de compensación de la Unidad de Ejecución del APE 08.11, correspondientes a los excesos de expropiación del proyecto para la “Prolongación de la avenida de la Ilustración desde la calle Isla de Tabarca hasta la carretera de El Pardo”, que se anula respecto de la cuota de 1/12 parte del derecho de reversión de la finca registral ..., que se corresponde con la finca ... del Proyecto de expropiación (...) confirmándola en el resto de sus pronunciamientos».*

La fundamentación de dicho decreto es la contenida en el informe previo de 10 de febrero de 2022 de la Subdirección General de Régimen Jurídico (folios 76 y ss.) que concluye: “que la totalidad de la superficie expropiada (60 metros cuadrados) mediante acta de pago y ocupación de 28 de junio de 1991 como finca nº ... del proyecto de expropiación (...) fueron aportados por este Ayuntamiento a la unidad de ejecución del APE 08.11. De tal forma que tal suelo no podría ser tenido como sobrante expropiado no utilizado para la citada infraestructura. Ello depararía no ser de aplicación a esa finca el supuesto de exceso de expropiación, de forma que no operaría el plazo de caducidad de 20 años previsto en el art. 54.3.a) de la LEF. Lo cual conllevaría la estimación del recurso de reposición, concretándose sus efectos en la procedencia de la reversión respecto de 1/12 parte del derecho de reversión de la finca registral ...”.

5.- En relación a la finca que nos ocupa (entre otras) el BOCM de 7 de junio de 2022 publicó el anuncio por el que se hace pública la convocatoria para la cesión del derecho de superficie sobre un total de 25 parcelas del Patrimonio Municipal de Suelo del Ayuntamiento de Madrid para la construcción de viviendas destinadas al alquiler de renta

asequible. Dentro del Lote 5 figura la parcela con referencia ..., que incluye la finca a la que nos venimos refiriendo.

**TERCERO.-** En cuanto al procedimiento de revisión de oficio, del estudio del expediente remitido se destacan los siguientes trámites:

1.- La Dirección General de Gestión Urbanística emite informe de fecha 2 de agosto de 2022 (folios 246 y ss.) en el que con mención de los antecedentes de hecho (proyecto de expropiación, características de la finca afectada, fotografías y ortofotos de la finca antes de la obra (1990) y una vez realizada (1992), y de la avenida de la Ilustración ya ejecutada; fundamentos de derecho, con cita de la legislación urbanística y de expropiación, así como de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se considera de aplicación, se propone el inicio del procedimiento de revisión de oficio. De dicho informe, destacamos:

- La obra pública que motivó la expropiación se realizó en su totalidad, aunque que físicamente la finca (de 60 m<sup>2</sup> sobre 270.063,42 m<sup>2</sup> del total del proyecto) no resultase ocupada por la obra al situarse a escasos 22 metros de la avenida de la Ilustración.

- Que el decreto de estimación parcial del recurso de reposición *“parte de una premisa errónea”* que es la inejecución de la obra que motivó la expropiación; cuando es notorio que la obra de prolongación de la avenida de la Ilustración fue ejecutada por el MOPU (cierre norte de la M-30), prestando servicio desde hace más de treinta años.

- En consecuencia, no estamos ante un supuesto de inejecución de la obra sino ante el caso de una parte sobrante de la expropiación, resultando por tanto, de aplicación el plazo de caducidad de 20 años establecido en el artículo 54 de la LEF.

- Que procede iniciar la revisión de oficio del decreto que estimó el recurso de reposición, con base al artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), ya que con la estimación de dicho recurso se ha producido el reconocimiento a la mercantil de un derecho para el que carece de los requisitos esenciales para su adquisición.

- Por último, y dado que el decreto cuya revisión de oficio se va a instar tiene efectos negativos sobre la ejecución de una actuación pública en materia de vivienda que afectaría a la construcción de 411 viviendas en régimen de alquiler asequible, declarada de interés social por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el día 21 de octubre de 2021, se propone la suspensión del decreto 23 de febrero de 2022 (en adelante, el decreto) en tanto se tramite su revisión de oficio.

2.- Por el delegado de Área de Gobierno y Desarrollo Urbano se acuerda el día 13 de septiembre de 2022 (folios 271 y ss.) el inicio del procedimiento de revisión de oficio del decreto y su notificación a la interesada otorgándole trámite de audiencia; y, asimismo, suspender la ejecución del decreto conforme al artículo 108 de la LPAC.

3.- Por la interesada se presenta escrito de alegaciones el 30 de septiembre de 2022, en el que abunda en lo argumentado en su día en el recurso de reposición, insistiendo en que sobre la finca nº ... no se llevó a cabo actuación alguna incumpliéndose la *causa expropiandi* y que se trata del supuesto de inejecución total de la obra.

Además, pone de manifiesto que hubo una subsanación del Acta de Ocupación y Pago de 1991, por el acta del año 1998, más de seis años después de la total terminación de las obras, ocultando la Administración la circunstancia de no haber ejecutado la obra sobre la finca expropiada, así como ocultando su destino para uso residencial, en tanto que la finca fue incluida en el APE.08.11, según las previsiones del PGOU aprobado en 1997.

Continua aduciendo que el artículo 54.3 de la LEF establece la obligación de comunicar al titular de los bienes expropiados que se ha producido la circunstancia que determina el nacimiento del derecho de reversión, y aquel dispone de tres meses “*para optar por recuperar la propiedad del bien expropiado reintegrando la indemnización percibida*”; que cuando se suscribió el acta de subsanación el 9 de octubre de 1998, el ayuntamiento incumplió dicha obligación y ocultó que la obra que justificó la expropiación ya había finalizado (1992) por lo que esta actuación resultaría en fraude de ley.

En cuanto al procedimiento de revisión de oficio, se indica que “*encuadrar el derecho de reversión que se ejercita como supuesto de sobrante o exceso de lo expropiado, se hace con la espuria finalidad de tenerlo por caducado*”. Además, en contra de lo que se propone con la revisión de oficio, reitera que estamos en el supuesto de inejecución de la obra que motivó la expropiación, por lo que debe aplicarse el artículo 54.3 de la LEF, y que el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien expropiado (esto es desde el acta de ocupación de 28 de junio de 1991); plazo que ha trascurrido con creces, y que no existe el límite de 20 años para ejercitar la reversión. Alega que la revisión de oficio es una excepción al principio de seguridad jurídica y que también ha de considerarse el principio de que nadie puede ir contra de sus propios actos.

En cuanto a la aplicación del artículo 47.1.f) de la LPAC invocado en el procedimiento, señala que no se dan los requisitos que el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado han considerado necesarios, ya que «*la carencia de tales “requisitos esenciales” debe entenderse concurrente solo en aquellos casos en los que sea patente la ausencia de un presupuesto esencial o básico, que determina la adquisición del derecho o facultad de que se trate, pero no en aquellos otros en los que la*

*controversia deriva de una mera interpretación, con eventuales soluciones razonablemente divergentes de una norma»* (dictamen nº 166/2010, de 24 de abril)

Que la revisión de oficio es un procedimiento excepcional y extraordinario y que la diferente interpretación de la normativa legal en cuanto a qué supuesto concurre de la LEF para el ejercicio del derecho de reversión, no implica que estemos ante un caso de nulidad del artículo 47.1 f) de la LPAC).

Por último, la interesada se opone a la suspensión del decreto aduciendo que es el ayuntamiento el que ha generado toda esta situación, ya que en previsión de la aprobación del Programa de Cesión de Suelo en régimen de derecho de superficie con destino a fines de interés social, se procedió a la *depuración jurídica* de las fincas incluidas en dicho programa mediante el decreto de 8 de octubre de 2021, que declaró la extinción por caducidad de los derechos de reversión de la finca que nos ocupa (entre otras); y que el ayuntamiento pretende ahora justificar la medida cautelar de suspensión en base al interés público del referido programa, cuando lo que debería haber hecho era haber excluido de este la parcela que nos ocupa.

Acompaña a su escrito de alegaciones diversa documentación ya en poder del ayuntamiento y, además, copia de la escritura notarial de 26 de noviembre de 2021 de compraventa o cesión del derecho de reversión, copias de las actas de ocupación y pago referidas a la finca expropiada de 1991 y la de subsanación de 1998, y una certificación de fecha 24 de noviembre de 2021 del Registro de la Propiedad nº ... de Madrid, así como notas registrales que la acompañan.

4.- La Dirección General de Gestión Urbanística emite informe, cuyo contenido se incorpora a la propuesta de resolución de 24 de enero de 2023, en la que se contienen los antecedentes de hecho, se mencionan los informes emitidos, se desarrollan los fundamentos de

derecho que se consideran aplicables, analizando los supuestos de la reversión y se significa que dado que la obra que motivó la expropiación (ampliación de la avenida de la Ilustración) fue construida y ejecutada en su totalidad, el supuesto que nos ocupa sería claramente el de la existencia de una parcela sobrante de la expropiación, por lo que ha de aplicarse el plazo de caducidad de 20 años del artículo 54 de la LEF.

La propuesta considera que las alegaciones presentadas no desvirtúan lo ya informado y que el decreto que se pretende revisar de oficio incurre en la causa de nulidad del artículo 47.1 f) de la LPAC, por lo procede la desestimación de aquellas y la continuación del procedimiento, solicitando el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora. Y que habida cuenta del plazo de seis meses para resolver, se considera necesario hacer uso de la facultad de suspender el plazo máximo para resolver y notificar la resolución, que permite el artículo 22.1 d) de la LPAC.

Por todo ello, se propone al Delegado del Área Gobierno de Desarrollo Urbano:

1º Desestimar las alegaciones presentadas por Rocamonte Inversiones SLU en el procedimiento de revisión de oficio del decreto.

2º Recabar el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y 3º Suspender el plazo máximo para resolver al amparo del artículo 22.1 d) de la LPAC, por el tiempo que medie entre la solicitud del dictamen y su recepción, debiendo ambas notificarse a Rocamonte Inversiones SLU.

5.- En ese estado del procedimiento, por la coordinadora general de la alcaldía se solicitó el 14 de febrero de 2023, dictamen a la Comisión Jurídica Asesora a través del consejero de Administración Local y

Digitalización, que firma -al día siguiente- la solicitud a este órgano consultivo.

A la vista de todo lo expuesto, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por cuanto que se trata de una solicitud de revisión de oficio a petición del alcalde de Madrid, órgano legitimado para ello, al amparo del artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

Este dictamen se emite en el plazo del artículo 23.1 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** El artículo 106 de la LPAC 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 47.1 de la LPAC, 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 este tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar previo dictamen favorable del órgano

consultivo correspondiente, que adquiere carácter vinculante. La referencia al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, desde su creación por la ya citada Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

La revisión de oficio en el ámbito local se contiene en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que permite a las corporaciones locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración General del Estado, se establece en la legislación 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 establecido en la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 110 y concordantes de la LPAC, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa, adecuadamente completados con las disposiciones rectoras del desarrollo de los procedimientos administrativos. Así pues, debemos hacer una especial referencia al procedimiento de revisión de oficio.

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad de un acto o acuerdo. Por ello, han de aplicarse las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en su título IV, con la singularidad de que el dictamen del

órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio; y si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se entenderá desestimado por silencio administrativo *ex artículo 106.5 de la LPAC*.

Las 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.

En este caso, se ha incorporado al expediente el informe del director general de Gestión Urbanística con el conforme de la secretaría general técnica del Área de Desarrollo Urbano que sirve de fundamento al inicio del procedimiento de revisión de oficio; según lo previsto en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

Además, 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 que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

En el supuesto dictaminado consta efectivamente efectuado dicho trámite y la presentación de alegaciones por la mercantil interesada.

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 y en la que se concrete, la causa en la que se apoya. A tal efecto, consta que se ha emitido una propuesta de resolución que declara la nulidad de pleno derecho del decreto invocando como causa de nulidad aplicable la del artículo 47.1.f) de la LPAC.

Por lo que se refiere a la competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio, corresponde al delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano por mor del Acuerdo de 11 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de dicha Área, apartado 3º.9.2, ya que el acto objeto de revisión se ha dictado por ese delegado.

En cuanto al aspecto temporal, ha de recordarse que, al tratarse de un procedimiento de revisión de oficio iniciado por el propio ayuntamiento, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio, sin dictarse resolución produciría la caducidad del mismo.

No obstante, para atenuar el rigor temporal, se podrá hacer uso de la posibilidad de suspensión del indicado plazo prevista en el artículo 22.1.d) de la LPAC, desde el momento de la petición del correspondiente dictamen a esta Comisión hasta la recepción del mismo, siempre que esta decisión fuera comunicada a los interesados.

Es de advertir que se ha propuesto la suspensión del plazo para resolver el procedimiento de revisión de oficio, pero no consta en el expediente remitido, la comunicación a la mercantil interesada de dicha suspensión, por lo que este dictamen se emite condicionado a la existencia de tal comunicación. De lo contrario, el procedimiento iniciado el 13 de septiembre de 2022, habría caducado el pasado 13 de marzo de 2023.

**TERCERA.-** El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical, por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021 (recurso 8075/2019) “*por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1 de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad*”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros muchos) ha venido sosteniendo reiteradamente que 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, como señala el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica está reservada a los supuestos en que aquellos adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical.

Se trata pues, de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación, como señalan las Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2018 (recurso 122/2016) y de 1 de abril de 2019 (recurso 1187/2017) y por tratarse de un procedimiento excepcional, su interpretación es de carácter restrictivo.

Por último y en cuanto que potestad exorbitante frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de motivos de nulidad corresponde a la Administración actuante, tal y como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

**CUARTA.-** Una vez expuestos los aspectos procedimentales y efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

El acto a revisar es el decreto del delegado de Área de Gobierno de Desarrollo Urbano que estima parcialmente un recurso de reposición, por lo que se trata de una resolución que pone fin a la vía administrativa, y en consecuencia es susceptible de revisión en los términos del artículo 106 de la LPAC.

Como es sabido, los vicios por los que se puede declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos se enumeran en el artículo 47.1 de la LPAC, entre los que se recoge en su apartado f) el invocado en la propuesta: “*los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”.

La cuestión en este supuesto radica en determinar qué requisitos pueden ser catalogados como esenciales, circunstancia esta que no es posible establecer a priori y para todos los supuestos, sino que habrá de observarse de manera individual y de forma restrictiva para cada

supuesto, limitándolos a los casos en los que se apreciara de forma patente la ausencia de aquellas condiciones realmente esenciales para la adquisición del derecho (así, dictamen 167/17, de 27 de abril o más recientemente el dictamen 410/22, de 28 de junio).

En aplicación de dicha interpretación restrictiva, no concurrirá la causa de nulidad especificada en el art. 47.1.f) de la LPAC, cuando el acto en cuestión incumpla cualquier requisito exigido por el ordenamiento jurídico aunque tal requisito se exija para la validez del acto que determine la adquisición de la facultad o derecho, porque para que opere la citada causa de nulidad, de un lado, el requisito exigido ha de calificarse como esencial -bien por referirse a las condiciones del sujeto o al objeto de acuerdo con la norma aplicable-, y de otro, el acto viciado de nulidad ha de implicar el nacimiento de un auténtico derecho o facultad, no pudiendo aplicarse a aquellos actos que se limiten a remover el obstáculo existente al ejercicio de un derecho preexistente.

Así las cosas, a estas alturas del dictamen podemos afirmar que sí concurre la causa de nulidad invocada por el ayuntamiento, por cuanto que, en resumen, la mercantil adquirió un derecho (el de reversión) careciendo de los requisitos esenciales para ello, ya que el plazo para ejercer este derecho es de 20 años; plazo que caducó en el año 2011 y, por tanto, el derecho estaba ya extinguido cuando lo compró en 2021.

En efecto, el solicitante de la reversión es el administrador único de la sociedad mercantil que, conforme a su objeto social, adquirió el 26 de noviembre de 2021 mediante compra-venta formalizada en escritura pública, a una de las copropietarias de la finca expropiada 30 años antes, el derecho de reversión que a ella le correspondía en una doceava parte sobre la citada finca. La adquisición por el precio de 3.000 euros se efectuó unas semanas después de la notificación personal a aquélla (el 5 de noviembre) del decreto de 8 de octubre de 2021, que declaraba extinguido -por caducidad- el derecho de reversión sobre las fincas

expropiadas en 1991. Ello le permitió al solicitante interponer un recurso potestativo de reposición contra este decreto, el día 3 de diciembre, dos días antes del vencimiento del plazo legal de un mes para impugnarlo, y cuyo resultado estimatorio ya conocemos.

Procede entonces analizar cuáles son los requisitos esenciales para la adquisición del derecho en el supuesto dictaminado. La mercantil sí tiene la condición de sujeto legitimado, pues ciertamente la reversión es un derecho transmisible y, por tanto, puede ejercitarse por quien no fue en su día el propietario de la finca expropiada. En cuanto al objeto sobre el que se solicita la reversión, no existe duda ni discrepancia al respecto, constando claramente identificada la finca de 60 m<sup>2</sup> -incluida como finca nº ... en el proyecto de expropiación de la ampliación de la avenida de la Ilustración- inscrita en el Registro de la Propiedad. En concreto, se trata de la doceava parte de la finca, luego el derecho de reversión que sobre ella pretende ejercitarse y al que se refiere el decreto que ahora se pretende revisar de oficio, es sobre 5 m<sup>2</sup>.

El último de los requisitos esenciales para la adquisición de la reversión sobre la finca, es su ejercicio inexcusable en el plazo legal. Es de recordar, que la reversión es un derecho de configuración legal y, en consecuencia, ha de ejercitarse conforme a los requisitos temporales que impone la LEF -tras su importante modificación por la disposición adicional quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación- que precisamente acotó con plazos concretos el ejercicio de este derecho, para evitar abusos en el ámbito urbanístico, dada la redacción original de la LEF. Así, el último párrafo de la Exposición de Motivos de esta Ley 38/1999 señala:

*“La regulación del proceso de la edificación no quedaría, sin embargo, actualizada y completa si la Ley no se refiriera a aquellos supuestos en que dicho proceso constructivo ha exigido la previa expropiación de bienes o derechos por vincularse a una finalidad u*

*objetivo de utilidad pública o interés social. En este sentido, la Ley actualiza la regulación de un aspecto de la legislación de expropiación forzosa sin duda necesitada toda ella de una revisión para adaptarse a la dinámica de nuestro tiempo, que presenta una significación cualificada y cuya puesta al día no debe demorarse, como es el ejercicio del derecho de reversión, derecho calificado por el Tribunal Constitucional como de configuración legal”.*

Como decíamos, el requisito temporal es, en el derecho de reversión, un requisito *sine qua non* y en el caso dictaminado, ya había caducado por razones tanto temporales como jurídicas, cuando la mercantil lo adquirió el 24 de noviembre de 2021. Sobre el carácter esencial, podemos traer a colación el Dictamen del Consejo de Estado 212/2020, de 18 de junio: “*la esencialidad concurre en aquel requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna*”.

En efecto, aquí opera el mero trascurso del tiempo: el *dies a quo* del plazo para su ejercicio es la fecha del acta de ocupación y pago de la expropiación, firmada a conformidad por todos los copropietarios de la finca el 28 de junio de 1991 (folio 369), ya que con ella se trasmitió la propiedad al ayuntamiento expropiante y fue título suficiente para la inscripción registral. Por ello, la caducidad del derecho se produjo veinte años después del acta, esto es, el 28 de junio de 2011.

En adición a ello, y en el aspecto jurídico, el ayuntamiento abrió un expediente para la cancelación registral de los derechos de reversión sobre las fincas en su día expropiadas, con el fin de que registralmente hubiera constancia de la caducidad del derecho de reversión producida por el trascurso del tiempo. Por ello, y como ya expusimos en el antecedente de hecho segundo de este dictamen, se dio audiencia a los

expropiados de conformidad con la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de octubre de 2016, y después, se dictó el Decreto de 8 de octubre de 2021, que declaró la extinción por caducidad de los derechos de reversión sobre las fincas incluidas en el proyecto de expropiación de ampliación de la avenida de la Ilustración

Por tanto, urge ya concluir dos cosas: una, el requisito temporal en el ejercicio del derecho de reversión es esencial; y otra, que el derecho había caducado mucho antes de su adquisición por la mercantil. Es de recordar que la caducidad del derecho de reversión supone la extinción automática de dicho derecho [Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo Civil, de 12 de junio de 1997 (recurso 2121/1993)].

Para concluir esta consideración jurídica y en relación a cuál es el supuesto de hecho de la LEF aplicable al caso y por consiguiente el tan citado plazo de 20 años, hemos de poner de manifiesto algo público y sobradamente conocido, que como tal está dispensado de prueba: la realización de las obras de la ampliación de la avenida de Ilustración en Madrid para el cierre de la M-30 norte entre la carretera de Colmenar y la del Pardo finalizó hace décadas y está en funcionamiento desde su inauguración formal que según señalan los informes emitidos fue el 14 de abril de 1992.

Por tanto, es claro que la obra o servicio no solo se realizó, sino que culminó en su totalidad y llevaba casi treinta años en funcionamiento cuando se dictó el decreto de 8 de octubre de 2021 que declaró la extinción por caducidad de los derechos de reversión.

El artículo 54.1 de la LEF parte de la premisa “*de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado,*

*mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente”.*

En nuestro caso, sí se ha ejecutado la obra que motivó la expropiación, por lo que estamos en presencia de una parte sobrante de la expropiación que no necesitó ocupar la finca expropiada de 60 m<sup>2</sup>. Esto determina que el supuesto de hecho al que se anuda la consecuencia jurídica es el del artículo 54.3 segundo párrafo de la LEF: el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes “a) *Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos*”.

Por tanto, la doceava parte de la finca sobre la que se ha solicitado la reversión (de 5 m<sup>2</sup>) es una parte sobrante de la expropiación, que no se utilizó en su día, porque no era necesaria físicamente para la ejecución de la obra realizada en su totalidad y ejecutada plenamente, ya fuera por su escasa superficie o por su cercanía a la nueva avenida.

Por ello, pretender, como señala la mercantil, que no se ha ejecutado totalmente la obra que motivó la expropiación por el mero hecho de que sobre la finca expropiada, sobre la que además había una edificación, no se llevó a cabo en ella obra o actuación alguna a pesar de estar incluida en la relación de bienes y derechos del proyecto, es desconocer tanto la realidad de la zona, como la jurisprudencia (que por sobradamente conocida estaría excusada de toda cita) que al respecto han venido dictando tanto el Tribunal Supremo como los Tribunales Superiores de Justicia.

En efecto, en los proyectos de expropiación previos a la ejecución de obras públicas de cierta entidad, la inejecución de la obra que justifica el derecho de reversión no puede efectuarse desde la perspectiva aislada de una única finca, sino que debe exigirse de forma

total y contemplada en su conjunto, en relación con todo el proyecto expropiatorio. En nuestro caso y tal como se aprecia en las fotografías y ortofotos incorporadas a los informes emitidos, la avenida de la Ilustración está toda ella ejecutada y la finca de 60 m<sup>2</sup> y se aprecia casi pegada a ella; siendo el total de la superficie del proyecto de expropiación de 270.063,42 m<sup>2</sup>, lo que habla por sí solo.

Como botón de muestra, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de julio de 2004 (recurso 1747/2000) dictada en la obra de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas es de clara aplicación a nuestro caso, recogiendo una consolidada línea jurisprudencial del tribunal Supremo:

*«La finca expropiada lo fue en razón de expediente “Aeropuerto de Madrid-Barajas”. No se puede, en proyectos de esta envergadura, entender que las obras no se han realizado cuando tal circunstancia sólo afecta a una finca concreta. La prueba practicada no evidencia que las obras de ampliación del Aeropuerto no se han realizado, sino sólo que en la finca expropiada no ha habido ninguna actividad pero el proyecto y las actuaciones generales se han venido realizando en el área afectada...».*

Por tanto, en el caso dictaminado si bien existía una parte sobrante de la expropiación sobre la que se podía ejercitar la reversión, ésta caducó a los veinte años de la toma de posesión de la finca mediante el acta de pago y ocupación firmada en 1991 (y por fecha más favorable si se quiere, la del acta complementaria de 1998) quedando extinguido el derecho y sin que pueda rehabilitarse su ejercicio.

Ciertamente, el decreto que estimó parcialmente el recurso de reposición no tuvo en cuenta ni la circunstancia fáctica (ejecución plena de la obra que motivó la expropiación) ni la jurídica (el derecho sobre la parte sobrante de la expropiación había caducado ya en el año 2011).

Por tanto, concurre en dicho decreto la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.f) de la LPAC al haberse otorgado a la mercantil un derecho (el de reversión) careciendo de un requisito esencial para ello (el ejercicio en el plazo legal de 20 años) y en consecuencia, ha lugar a la revisión de oficio.

Finalmente, y dadas las alegaciones de la mercantil, este órgano consultivo no puede dejar de advertir, que lo que pretende el interesado con la reversión es poner en entredicho la expropiación de 1991 y la aportación de la finca al APE 08.11 “Miguel Aracil”, y ello no es posible. La mera solicitud de la reversión y el recurso de reposición contra el decreto de 8 de octubre de 2021, no puede servir al solicitante para impugnar *de facto* una expropiación sobre la finca en cuestión ya consumada, consentida y firme por sus entonces propietarios en 1991, ni menos aún una impugnación encubierta del PGOU de 1997.

**QUINTA.-** Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, en los términos que se han indicado, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio: “*las facultades de revisión establecidas en este capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes*”.

Sobre los límites de la revisión, en nuestro dictamen 536/22, de 8 de septiembre, citábamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (recurso 5056/2018), que señala al respecto:

“*Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera*

*que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores”.*

En este caso, el tiempo transcurrido desde el decreto de 23 de febrero de 2022 ha sido mínimo, ya que meses después se ha iniciado el procedimiento de revisión de oficio. Tampoco concurren los demás requisitos, ya que no parece existir buena fe en el solicitante por la forma y tiempo en que adquirió el derecho de reversión una vez declarada su caducidad; y, por último, la apariencia de legalidad y la seguridad jurídica acompañan al decreto de 8 de octubre de 2021.

Para concluir, no podemos dejar de poner de manifiesto que frente al interés particular de quien logró (indebidamente) la estimación de un recurso potestativo ha de prevalecer el interés general, no solo invocado sino declarado formalmente por la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid en el Programa ya publicado en el BOCM de viviendas de alquiler de precio asequible en ese ámbito de actuación.

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

## **CONCLUSIÓN**

Ha lugar a la revisión de oficio del decreto de 23 de febrero 2022 del delegado del Área de Gobierno y Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Madrid, por concurrir la causa de nulidad invocada del artículo 47.1.f) de la LPAC, sin perjuicio de lo advertido respecto de la caducidad en la consideración jurídica segunda de este dictamen.

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 23 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 150/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid