

Dictamen nº: **688/24**
Consulta: **Alcaldesa de Alcobendas**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **30.10.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 30 de octubre de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio de las siguientes resoluciones:

a. Decreto del Alcalde de Alcobendas de fecha 13 de febrero de 1998, por el que se concedió licencia de obras mayores a GOLF PARK para ejecución de campo de golf en zona verde pública VP-1 de propiedad municipal.

b. Decreto del Teniente de Alcalde de Ordenación del Territorio de Alcobendas de fecha 13 de abril de 1998, por la que se aprueba proyecto de ejecución presentado por GOLF PARK para construcción de campo de golf y zona recreativa de la parcela VP-1.

c. Decreto del Alcalde Accidental de Alcobendas de fecha 28 de agosto de 1998 por el que se concedió a GOLF PARK licencia de primera ocupación para Complejo Deportivo, que incluye la parcela de zona verde pública VP-1.

d. Decreto del Ayuntamiento de Alcobendas de 20 de diciembre de 1999 por el que se concedió a GOLF PARK licencia de instalación de actividad del Complejo Deportivo que incluye la parcela de zona verde pública VP-1.

e. Acto o actos administrativos que, en su caso, hayan autorizado o habilitado la apertura del Complejo Deportivo que incluye la parcela de zona verde pública VP-1.

f. Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Alcobendas de 22 de diciembre de 1997 por la que se otorgó concesión a GOLF PARK sobre la zona verde pública VP-1 para implantación de una instalación deportiva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el procedimiento de revisión de oficio instado por la mercantil MAYVILLE INVEST, S.L., referido a las resoluciones municipales arriba identificadas, todas ellas relacionadas, por cuanto constituyen los actos administrativos en que se sustenta la habilitación para la instalación, apertura y gestión de un complejo deportivo en favor de GOLF PARK, que incluye la parcela de zona verde pública VP-1, correspondiente al término municipal de Alcobendas.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos (expediente 640/23) a la letrada vocal doña Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en la sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por el ayuntamiento se desprenden los siguientes hechos relevantes:

I. El Pleno municipal, en sesión de 23 de octubre de 1997, aprobó el Pliego de Condiciones Jurídicas y Económicas que regiría el concurso

público convocado para el otorgamiento de una concesión sobre parcela destinada a zona verde del Plan parcial del Polígono 18, para la implantación de una instalación deportiva.

El indicado pliego determina en su cláusula primera, el objeto de la licitación en los siguientes términos: *“El Ayuntamiento de Alcobendas, de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora del patrimonio de las Entidades Locales y de las reglas relativas a los procesos de contratación convoca, por el procedimiento abierto, concurso para el otorgamiento de una concesión administrativa sobre la parcela VP-1 (Zona Verde) del Plan Parcial del Polígono 18, para la implantación en la misma de una instalación deportiva, con exclusión de la sección a que se refiere el epígrafe 1.2 siguiente”*.

El plazo de duración de la concesión era de 75 años, a contar desde la escritura de formalización, teniendo carácter improrrogable y, los pliegos referenciados preveían la extinción de la concesión por el transcurso del referido lapso de tiempo; por la revocación de la concesión, que efectuara la corporación municipal, si concurrieran causas de orden o interés público, con reconocimiento de la pertinente indemnización de daños y perjuicios al concesionario o; por la caducidad, que operaría en caso de fallecimiento o extinción de la persona jurídica concesionaria, por su quiebra o suspensión de pagos, por la transmisión indebida de los derechos de la concesión o por la reiteración de la comisión de faltas calificadas como muy graves.

El expediente se sometió a la publicidad exigida en el artículo 79 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, entonces vigente y únicamente se presentó en tiempo la oferta formulada por la mercantil GOLF PARK ENTERTAINMENT, S.A., cuya documentación procedió a calificar la mesa de contratación convocada al efecto, el día 10 de diciembre de 1997.

II. La oferta contemplaba la construcción sobre la parcela VP-1 objeto del concurso, de dos campos de golf, uno con un recorrido de cinco hoyos y el otro para la práctica del minigolf, con disposición para nueve hoyos.

Ambos campos se proyectaban como complemento al complejo deportivo localizado sobre la parcela colindante D-1 del Polígono 18, de la que era titular la misma sociedad licitadora, en esa fecha.

La Memoria descriptiva del proyecto exponía que, de conformidad con lo establecido en la Ordenanza VI -"Verde Público"- del Plan Parcial del Polígono 18 y, en general, el régimen de uso establecido en el Reglamento de Planeamiento de 1978 para las parcelas destinadas al dominio público local, dichas instalaciones no supondrían una limitación del acceso público a la parcela VP-1, más allá del imprescindible control sobre el tránsito de personas que la actividad deportiva proyectada debería de suponer.

En cuanto al canon ofertado, que según el apartado 2 del Pliego de Condiciones aprobado habría de consistir en el mantenimiento a costa del adjudicatario de la parcela VP-1, la empresa GOLF PARK, en su oferta establecía como mejora sobre tal canon, un descuento del 50% en los precios de la enseñanza y el uso del campo de prácticas de la Academia de Golf a implantar sobre la parcela D-1, para los alumnos de las escuelas públicas de este término municipal, así como la convocatoria anual de becas de perfeccionamiento en la práctica de dicho deporte por un importe de –entonces- un millón de pesetas.

III. A la vista del acta de la mesa y del correspondiente informe de valoración de la mencionada oferta, mediante Acuerdo de Pleno de fecha 22 de diciembre de 1997 se acordó adjudicar a la citada mercantil GOLF PARK una concesión administrativa que, conforme determina posterior contrato suscrito en fecha 4 de febrero de 1988, tiene por objeto la concesión administrativa a favor de GOLF PARK ENTERTAINMENT, S.A.,

sobre la parcela VP-1(zona verde) del Plan Parcial del Polígono 18, en la que el concesionario se comprometía a implantar una instalación deportiva y mantener la misma y la parcela en las condiciones determinadas en los pliegos y en la oferta de la contratista.

IV. Adjudicada la concesión, mediante Decreto del alcalde de Alcobendas de fecha 13 de febrero de 1998, se concedió a GOLF PARK licencia de obras mayores para la ejecución del campo de golf; mediante Decreto del teniente de alcalde de Ordenación del Territorio de Alcobendas de fecha 13 de abril de 1998, se aprobó el proyecto de ejecución presentado; mediante Decreto del alcalde accidental de Alcobendas de fecha 28 de agosto de 1998 se concedió a GOLF PARK la correspondiente licencia de primera ocupación y mediante Decreto del Ayuntamiento de Alcobendas de 20 de diciembre de 1999, se concedió la licencia de instalación de la actividad del Complejo Deportivo, que incluye la parcela de zona verde pública VP-1.

TERCERO.- La mercantil MAYVILLE INVEST, S.L. presentó escrito de 21 de marzo de 2024, instando la incoación del procedimiento o procedimientos de revisión de oficio que procediera, para anular los citados actos administrativos.

La solicitud se formuló por la mercantil referenciada, en su condición de directa interesada por ser la actual propietaria de la parcela D-1 del Polígono 18 de Alcobendas, sobre la que se otorgó la licencia de instalación de complejo deportivo en Avenida de Europa 10 y colindante con la denominada ZONA VERDE VP-1 DEL PLAN PARCIAL DEL POLÍGONO 18, que pertenece al dominio público y cuya referencia catastral es 4357105VK4845N0001SZ y su localización catastral la de Avda. Europa, 8 de Alcobendas. En el escrito se indicaba que se adoptaba esa iniciativa, tras haber conocido el 28 de febrero de 2024, las circunstancias del otorgamiento de las licencias y se fundaba en la pretendida vulneración material y formal de los requisitos esenciales

para el otorgamiento de la licencia de obras mayores otorgada a GOLF PARK ENTERTAINMENT, S.A. para ejecución de campo de golf y zona recreativa en la parcela VP-1 y de la ulterior constitución de la concesión a su favor, sobre la zona verde pública VP-1, para la implantación de una instalación deportiva, por vulneración del régimen de protección de las zonas verdes y espacios libres en la Ley del Suelo de Madrid de 2001.

En relación a las causas de la propia revisión de oficio que se solicita, el escrito de MAYVILLE INVEST argumenta la concurrencia de diversas causas de nulidad referidas al acuerdo plenario de adjudicación de la concesión, a la totalidad de licencias otorgadas a GOLF PARK y a otros actos *“que, en su caso, hayan autorizado o habilitado la apertura del Complejo Deportivo que incluye la parcela de zona verde pública VP-1”*, que pueden ser reconducidas a:

1) Una supuesta infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan Parcial y en el PGOU, que determinaría la nulidad de pleno derecho, conforme disponen el art. 41.1 RPU, el art. 255.2 TRLS-92 y el art. 31.1 LMDU y, al art. 47.1.g) la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC,- que dispone que serán nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas en cualquier caso *“que se establezca expresamente en una disposición de rango legal”*.

2) Una vulneración sustancial de las normas procedimentales y materiales rectoras de la concesión que fue otorgada a GOLF PARK. Entienden que, tanto si se considera una concesión de servicios, como si se trata de una concesión demanial, fue concedida prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que determinaría la nulidad del pleno derecho del art. 47.1.e) de la LPAC. Además, se indica que, la concesión es contraria al ordenamiento jurídico porque se le otorgan a GOLF PARK facultades para el uso del

dominio público de zona verde pública careciendo de los requisitos esenciales para ello, concurriendo por ello la causa del art. 47.1.f) de la LPAC.

Junto con el referido escrito de solicitud, se adjuntaban:

1º.- Escritura pública de dimisión de los anteriores administradores y nombramiento del administrador único de la mercantil MAYVILLE INVEST, S.L.

2º.- Extractos del Plan General de Ordenación Urbana de Alcobendas del año 1984 –PGOU 84-, insertos en el escrito de solicitud. En el apartado 3.4.6 de dichas normas, referido a las “Zonas Verdes”, se indica: *“.... Como se verá más abajo, dentro del objetivo global de promocionar la utilización múltiple de los espacios destinados al esparcimiento al aire libre, la regulación de usos permitidos dentro de las zonas verdes es muy amplia, por entender que son perfectamente compatibles entre sí actividades tales como pasear, practicar deportes, contemplar espectáculos públicos al aire libre, reunirse para actividades lúdicas, etc.*

Esta Ordenanza afecta tanto a las zonas verdes de propiedad pública como a las de propiedad privada, ya sean estas últimas de uso privado o bien público, por razón de su origen”.

En cuanto a las condiciones de uso, el cuadro 3-1, al referirse al uso comercial *“...en todos los grupos se autorizarán exclusivamente pequeñas instalaciones de artículos recreativos, periódicos, tabacos, tabaco, flores, bares, bebidas o similares”,* sobre los usos culturales: *“se autorizaran únicamente pequeñas instalaciones al servicio de la actividad recreativa de las zonas verdes, tales como bibliotecas, talleres de enseñanza, etc.”* y , sobre los usos deportivos al aire libre: *“podrán*

albergar las construcciones mínimas necesarias para vestuarios y administración”.

3º.- Nota simple del Registro de la Propiedad, expedida el 19 de diciembre de 2023, acreditativa de la titularidad de la finca colindante con la de dominio público, sobre la que se asienta la concesión referenciada, con la siguiente referencia y descripción registral: FINCA DE N°: 43459 de ALCOBENDAS, descrita como una finca urbana: *“finca número uno o letra A del conjunto inmobiliario procedente de la parcela denominada D-1 en el Polígono dieciocho de Alcobendas, que es indivisible”*. Se describen ampliamente las instalaciones y servicios deportivos que se encuentran en esta finca, de titularidad privada, con indicación de que, *«...sobre la misma se está construyendo UN COMPLEJO DEPORTIVO, que describe e incluye ÁREAS DEPORTIVAS: Campo de prácticas de golf, con estructura para ciento veintiséis puestos o “tees”. Cuatro hoyos cortos junto al campo de prácticas. Área para juego corto de golf, junto al campo de prácticas. Área para juego de aproximación, junto al campo de prácticas. Cinco pistas de pádel. Red viaria, desde el acceso existente en la zona noroeste, hasta el edificio golf house y pistas de pádel. Zonas de aparcamiento de vehículos, correspondientes al área deportiva de golf, en dos playas de ciento treinta y cuatro y sesenta y dos plazas respectivamente. Infraestructura y urbanización correspondiente a las áreas y edificaciones anteriores. ÁREAS DE EDIFICACION: Golf House Golf House, integrada por una edificación con dos plantas: denominadas semisótano y baja. Segunda Fase: Corresponde a las siguientes áreas y edificaciones: Cinco pistas de pádel. Caseta de almacén y de mantenimiento de campos de golf. Red viaria, desde el acceso principal de la Avenida de Europa, hasta enlazar con el ejecutado en la primera fase. Zona de aparcamiento de vehículos correspondientes al área deportiva de pistas de pádel de ciento veinte plazas de aparcamiento. Infraestructura y urbanización correspondiente a las áreas y edificaciones anteriores...»*.

En cuanto a la titularidad de esta finca, aledaña a la zona de dominio público, se indica que en la fecha de la expedición de la certificación corresponde, la nuda propiedad del 100% de la finca pertenece a la mercantil MAYVILLE INVEST, SLU, por título de compra, habiendo sido formalizada en escritura pública que identifica, otorgada el día 27 de abril de 2018. Sobre esa misma finca existe igualmente constituido un usufructo en favor de GOLF PARK ENTERTAINMENT, S.L.

4º.- El *“Proyecto básico de campo de golf para cinco hoyos cortos, en el Parque Empresarial de la Moraleja”*, junto con la Memoria del Plano de la zona afectada, previsto en el artículo 82.1 Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales -RBEELL-; que describe físicamente las actuaciones a desarrollar en la finca de dominio público, circunscritas a la construcción de un campo de golf con 5 hoyos cortos, que completarían el resto de las instalaciones deportivas que se acogerían en la finca contigua, de propiedad privada. A saber: otros 4 hoyos cortos, una cancha para prácticas de golf, un área de *putting green*, un área de *proach*, once pistas de pádel, un edificio para recepción, vestuarios, restaurante, etc., además de viales, parking y urbanización.

Se explicita que, la utilización privativa de una parte de la parcela colindante de dominio público (26.975 m², de un total de 46.728 m²), *“se acoge a los requisitos previstos en la legislación vigente, siendo para ello necesaria la obtención de la correspondiente concesión administrativa, a través del oportuno procedimiento que garantice la conveniencia para el interés público de tal utilización”*, para lo cual se redactó el referido proyecto que, concluye: *“la configuración final del parque, en su estado de campo de golf reducido, no diferirá sensiblemente de la que tiene actualmente. Su transformación consiste en una adaptación formal de su*

superficie a las necesidades del juego, mejorando sensiblemente la textura y aspecto final del mismo”.

5º.- Informe Jurídico de 28 de octubre de 1997, suscrito por el técnico jurídico, jefe de Urbanismo de la corporación municipal, que indica que se ha redactado por los Servicios Jurídicos municipales el pliego de condiciones rectoras de la constitución de una concesión para la implantación sobre la parcela VP- 1 (zona verde pública), del Plan Parcial del Polígono 18, que se integra, conforme al artículo 84 del RBEELL, el proyecto que servirá de base a la licitación, donde además habrá de integrarse memoria justificativa de la utilización del demanio, una valoración del bien sobre el que se otorgue la concesión, los planos y la solicitud del interesado, indicando que en este caso esa solicitud está completa, por lo que procede aprobar el proyecto y acordar la apertura del proceso licitatorio, ex artículo 85 y siguientes, del RBEELL, de conformidad con los artículos 86 y ss. De la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas.

6º.- Los pliegos de condiciones jurídicas y económicas, para la instalación deportiva, las publicaciones edictales de las convocatorias de la licitación, las actas de las mesas de contratación, la oferta de GOLF PARK ENTERTAINMENT, S.L.; el acuerdo plenario de adjudicación de la concesión; el contrato administrativo suscrito tras la licitación el 4 de febrero de 1998; un informe jurídico contrario a una solicitud de constitución de hipoteca sobre la concesión, de fecha 29 de octubre de 1998 y las solicitudes y los principales actos de tramitación de las licencias concedidas a GOLF PARK ENTERTAINMENT, S.L.

CUARTO.- Del citado escrito de solicitud, se dio traslado al concesionario y titular de las licencias cuya revisión se solicitaba, que formuló alegaciones de oposición a la solicitud de revisión de oficio, con fecha 9 de julio. En sus alegaciones la representación de GOLF PARK señalaba que MAYVILLE INVEST, S.L. era conocedora desde hacía más

de un decenio de la concesión y la había validado en documentos públicos irrefutables en los que había sido parte y que, la verdadera causa de que instara la revisión de oficio, no era preservar el interés general municipal, sino que esa maniobra formaba parte de una estrategia de acoso y generación de daño por la vía de los hechos hacia la concesionaria, motivado por la existencia de un conflicto judicial en cuanto a la titularidad de la finca registral 43459, inscrita en el Registro de la Propiedad número 2 de Alcobendas, al tomo 1003, libro 877, folio 150, colindante con la que es objeto de la concesión y que constituye con ella una unidad de explotación empresarial, indicando que con ello la solicitante de la revisión de oficio, pretende “*sustraerse por la vía de los hechos a la acción de la Justicia*”-sic-.

La solicitud de revisión de oficio y sus alegaciones de oposición, fueron objeto de análisis en un informe jurídico suscrito el 23 de julio de 2024, por la asesora jurídica de la corporación municipal, que se encuentra incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora.

El informe reseñado, destaca entre otras circunstancias que, la inadmisión de una solicitud de revisión de oficio, ha de ser interpretada en términos absolutamente restrictivos, de conformidad con las previsiones del artículo 106.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, según el cual “*el órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales*”.

Por tanto, se indicaba que, la indicada falta de fundamento en las causas de nulidad del artículo 47 debería apreciarse *prima facie*, sin necesidad de valorar el fondo del asunto y la propia complejidad del escrito de solicitud planteado denota que, en el presente expediente no cabe esa inadmisión *a limine*, siendo necesario un análisis más completo de la cuestión.

QUINTO.- Examinada la solicitud de parte, los antecedentes de la concesión, las alegaciones formuladas y el informe jurídico; la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 30 de julio de dos mil veinticuatro, acordó:

“Primero. - Iniciar, de conformidad con lo solicitado por la mercantil MAYVILLE INVEST S.L. ... en escrito presentado el 21 de marzo de 2024, ... el procedimiento de revisión de oficio de los siguientes actos, conforme a lo dispuesto por el art. 106 Ley 39/2015 y normas concordantes:

a. Decreto del Alcalde de Alcobendas de fecha 13 de febrero de 1998, por el que se concedió licencia de obras mayores a GOLF PARK para ejecución de campo de golf en zona verde pública VP- 1 de propiedad municipal.

b. Decreto del Teniente de Alcalde de Ordenación del Territorio de Alcobendas de fecha 13 de abril de 1998, por la que se aprueba proyecto de ejecución presentado por GOLF PARK para construcción de campo de golf y zona recreativa de la parcela VP- 1.

c. Decreto del Alcalde Accidental de Alcobendas de fecha 28 de agosto de 1998 por el que se concedió a GOLF PARK licencia de primera ocupación para Complejo Deportivo, que incluye la parcela de zona verde pública VP-1.

d. Decreto del Ayuntamiento de Alcobendas de 20 de diciembre de 1999 por el que se concedió a GOLF PARK licencia de instalación de actividad del Complejo Deportivo que incluye la parcela de zona verde pública VP-1.

e. Acto o actos administrativos que, en su caso, hayan autorizado o habilitado la apertura del Complejo Deportivo que incluye la parcela de zona verde pública VP- 1.

f. Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Alcobendas de 22 de diciembre de 1997 por la que se otorgó concesión a GOLF PARK sobre la zona verde pública VP-1 para implantación de una instalación deportiva.

Segundo. - Notificar el inicio del procedimiento de revisión de oficio a los interesados para que, conforme a lo dispuesto en el artículo 82.1 y 2 de la LPAC, en el plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de este acuerdo, examinen el expediente, formulen las alegaciones y aporten la documentación que estimen oportunas.

Tercero. - Conforme a lo dispuesto en el artículo 106.5 in fine de la LPAC, el transcurso del plazo de seis (6) meses desde la fecha de solicitud de revisión sin haberse dictado resolución, dará lugar a entender desestimada la misma por silencio administrativo”.

Notificada dicha resolución a los interesados, con fecha 2 de agosto de 2024, la mercantil MAYVILLE INVEST, S.L. solicitó la expedición y entrega de todas las actuaciones, informes y alegaciones habidas en el expediente desde su anterior solicitud de 21 de marzo de 2024 y la suspensión del plazo de 10 días fijado para formular alegaciones.

Dicha solicitud fue atendida en sentido estimatorio por el Departamento de Patrimonio del consistorio, mediante resolución de 6 de agosto, remitiendo copia de la documentación interesada y recordando que, de conformidad con lo previsto en el artículo 82 de LPAC, al encontrarse durante el trámite de audiencia a los interesados el expediente se encontraba igualmente a su disposición en las oficinas municipales, desde la fecha de la notificación del Acuerdo municipal.

Constan en el expediente las correspondientes alegaciones de los interesados, cuya presentación ha sido certificada por la jefa del Servicio de Atención Ciudadana del Ayuntamiento de Alcobendas.

En primer lugar, se presentaron alegaciones por la concesionaria GOLF PARK ENTERTAINMENT, S.L., con fecha 12 de agosto de 2024, reiterando que la solicitante de la revisión conocía desde hacía más de 10 años la concesión y que la había validado en documentos públicos irrefutables, en los que había sido parte y también con sus propios actos, de los ahora pretendía separarse. Se añadía que MAYVILLE realmente utilizaba la vía de la revisión de oficio de forma torticera, como estrategia para eludir el cumplimiento de las resoluciones judiciales que recayeran en los procedimientos que las enfrentaban, en cuanto a la titularidad de la finca registral 43459, colindante con la que es objeto de la concesión y que constituye con ella una unidad de explotación empresarial.

Explica en esas alegaciones la interesada que, el año 2014, se iniciaron negociaciones con MAYVILLE INVESTMENTS en relación con el inmueble para su posible transformación inmobiliaria. En este contexto, el 19 de diciembre de 2014, las partes suscribieron una escritura de opción de compra sobre la citada finca, con ocasión de la cual realizó una auditoría legal del mencionado inmueble para su factible transformación urbanística, acompañando determinados extractos de una escritura pública en que así se documenta.

Continúa GOLF PARK explicando que, ante el convencimiento de la viabilidad de la citada transformación urbanística, en fecha 27 de abril de 2018, ambas partes formalizaron notoriamente una nueva escritura que tenía por objeto, entre otros extremos, la compraventa y constitución de usufructo sobre el citado inmueble; en virtud de la cual, GOLF PARK transmitía la nuda propiedad de citada finca, conservando la condición de usufructuaria del inmueble de forma temporal para su explotación, por un precio inferior con la finalidad y en la expectativa de que MAYVILLE - empresa especializada en operaciones urbanas de inversión- adoptara todas y cada una las medidas para llevar a efecto una iniciativa urbanística en la citada parcela que le dotara de mayor edificabilidad - viabilidad que había sido objeto de análisis y auditoría por parte de MAYVILLE en el año 2014 cuando se suscribió la escritura de opción de compra-.

Como finalidad de dicho negocio se preveía que, conseguida esa mayor edificabilidad, GOLF PARK percibiría un precio variable -insisten, muy superior al precio fijo- por ese incremento en la edificabilidad.

Para la eventualidad de que la MAYVILLE abandonara la iniciativa urbanística o desistiera de la misma, se establecía la facultad de GOLF PARK de recomprar la parcela al mismo precio que se había vendido (cláusula 2.2. de la citada escritura), puesto que, el importante del precio variable convenido en dicho instrumento quedaba indexado a un precio por metro cuadrado de mayor edificabilidad obtenida a resultas de la referida iniciativa urbanística; todo ello, con sometimiento a la consecución de aquellos hitos se produjera en un concreto plazo temporal expresamente previsto en el contrato, siendo ese elemento del negocio un elemento esencial de configuración de la voluntad de GOLF PARK al momento de prestar el consentimiento, tanto en la firma del contrato de compraventa, como en la precedente escritura de opción de compra.

Se añade en el escrito de alegaciones que, en ese contexto y en cumplimiento de esta previsión contractual, se presentó en el año 2018 - de forma consensuada entre las partes- la referida iniciativa urbanística ante el Ayuntamiento de Alcobendas; asumiendo la MAYVILLE, la interlocución directa con la Administración actuante, según las previsiones contenidas en el propio contrato de compraventa y que, tras la presentación de la citada iniciativa urbanística y a fin de conocer la evolución de la misma, a través de MAYVILLE, GOLF PARK ha venido interesando información sobre su evolución y previsiones temporales de obtención de iniciativa urbanística y que MAYVILLE ha abandonado de facto tal interlocución, mediación y propósito.

Considerando que se habría producido un incumplimiento palmario de las obligaciones contractuales asumidas por MAYVILLE, o en el mejor de los casos como un abandono (desistimiento de *facto*) de la iniciativa urbanística, con los efectos que el propio contrato de compraventa asocia a dicha eventualidad; se explica en el escrito de alegaciones que, en fecha 26 de enero de 2023 y previa denuncia fehaciente del incumplimiento y resolución del contrato por incumplimiento imputable a MAYVILLE, GOLF PARK interpuso demanda en juicio ordinario ante el Juzgado de Primera Instancia 1 de Alcobendas (ordinario 447/2023) contra MAYVILLE que actualmente se sustancia ante los órganos jurisdiccionales.

Por todo lo expuesto GOLF PARK solicitaba que se considerara que concurría falta de legitimación en MAYVILLE para solicitar la revisión de oficio de actos que había avalado con su proceder y que se revocara el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local notificado -el que determinó la incoación del procedimiento-, declarando conforme a Derecho la situación jurídica de la parcela, el uso desarrollado en la misma y la conformidad a Derecho de todos los actos administrativos en virtud el cual se efectuó concesión administrativa en su día y solicitando igualmente mediante OTROSÍ que se tenga “*por interesada la suspensión*

de la ejecución de la resolución impugnada en tanto en cuanto no acaezca resolución expresa sobre la falta de legitimación aducida, habida cuenta la especial trascendencia de tal extremo y, en su virtud, se sirva acordar la medida suspensiva solicitada por esta parte”.

El día 18 de agosto de 2024, formuló sus alegaciones la solicitante de la revisión, MAYVILLE INVEST, S.L.

En referencia a los aspectos formales, la mercantil precisa que, el procedimiento de revisión de oficio se inició por su solicitud de 21 de marzo de 2024, de forma que el plazo de 6 meses previsto para su resolución finalizaría el 21 de septiembre de 2024, salvo que fuera suspendido por la petición del informe a la Comisión Jurídica Asesora, advirtiéndole que, desde ese momento, se posibilita el recurso contencioso con independencia de la posterior resolución expresa por parte de esta Administración.

Además, manifiesta que tiene la plena condición de interesado para instar la aplicación del art. 197, apartados 1 y 2, de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid -LSCM-.

En cuanto a la primera causa de nulidad invocada, del artículo 47.1, letra g) de la LPAC, MAYVILLE considera producida una vulneración de la legalidad urbanística e invoca el artículo 255.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana -LS-92-, vigente en ese momento, que dispone:

“2. Las licencias u órdenes que se otorgaren con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes serán nulas de pleno derecho. Mientras las obras estuvieren en curso de ejecución se procederá a la suspensión de los efectos de la licencia y la adopción de las demás medidas

previstas en el artículo 253. Si las obras estuvieren terminadas, se procederá a su anulación de oficio por los trámites previstos en el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo”.

La solicitante argumenta que la concesión se constituyó en el año 1997, de conformidad con la normativa urbanística entonces vigente y reconoce que, en esa normativa, el uso deportivo era compatible con el planeamiento urbanístico porque en la zona verde estaban permitidos los usos deportivos, y, por tanto, la concesión y las licencias otorgadas sobre parte de esa zona verde de dominio y uso público no excluían el uso público de la zona como, de forma reiterada, se expresaba e imponía en el correspondiente acuerdo de la Junta de Gobierno municipal.

Además, recuerda que, el proyecto de ejecución presentado por la concesionaria, oportunamente visado y finalmente aprobado el 13 de abril de 1998 (Decreto 3238/98) no preveía la instalación de la zona recreativa, ni el área de minigolf, puesto que únicamente contempla la ejecución de 5 hoyos para la práctica deportiva de golf en la VP-1, acondicionando la parcela conforme a dicho proyecto, con el tratamiento de la superficie de área de juego (plantaciones *tapizantes*, arbustos y árboles del tipo habitual en la zona, así como formación de tierras compactadas y arenas en paseos y bunkers), y la ejecución de un lago de 2.800 m², todo ello, formando parte de las zonas libres y ajardinadas de la parcela.

Igualmente mantiene que, nunca hubo una voluntad municipal “*de renunciar al restablecimiento de la legalidad y de mantener la actual situación de privación a todos los ciudadanos del uso y disfrute de esta zona verde pública*”, en primer lugar, porque los actos se ajustaban a la legalidad urbanística entonces vigente: la “Ordenanza VI-Verde Público”, del Plan Parcial del Polígono 18 y por el art. 3.4.6 “Zonas Verdes” de las normas Urbanísticas del PGOU de Alcobendas de 1984 y, en segundo lugar, porque no se privaba a ningún ciudadano de disfrutar de una

zona a la que pueden entrar sin limitación de acceso y en la que se ejecutaron únicamente los cinco hoyos, sin área recreativa ni minigolf - de hecho, la parcela está abierta sin cartel o puerta que impida el paso a la misma durante y después de su uso deportivo-.

También destaca que, *«tampoco existe esa otra supuesta voluntad municipal de “mantener el statu quo a favor de GOLF PARK, vinculándose los actuales responsables municipales con los actos dictados en su día, pese a las manifiestas nulidades de pleno derecho en las que incurren los mismos”. De hecho, si se incumplieran las condiciones impuestas en el Pliego o en las licencias otorgadas, el Ayuntamiento dispone de los mecanismos jurídicos para impeler a su cumplimiento, incluyendo, en su caso, la resolución de la concesión, que supondría la extinción de la relación concesional y, por tanto, la pérdida del “status quo” de Golf Park como concesionario»*.

Y afirma tajantemente que, *“este Ayuntamiento es consciente de que hoy en día no podría otorgarse una concesión similar, ya que los sucesivos planes generales han ido limitando, desde entonces, los usos que se pueden llevar a cabo en las zonas verdes (lo que no quiere decir que no se pueda autorizar ningún otro uso en la zona, siendo compatible hoy día, por ejemplo, los locales de restauración de hasta 750 ms)”*.

En cuanto a la segunda causa, se pretende la nulidad radical de la relación concesional constituida, al amparo del art. 47.1.e) de la LPAC al otorgarse prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y del art. 47.1.f) de la LPAC, considerando que la concesión es contraria al ordenamiento jurídico porque se le otorgan a GOLF PARK facultades para el uso del dominio público de zona verde pública careciendo de los requisitos esenciales para ello.

En el desarrollo argumental del segundo de los pretendidos vicios de nulidad, MAYVILLE indica que, a pesar de que en el Pliego de Pliego

de Condiciones Jurídicas y Económicas empleado para licitar la concesión, se invoca como legislación aplicable la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, sin indicar expresamente de qué tipo de contrato se trata, podemos concluir que se trata de un contrato de concesión administrativa para la gestión indirecta de un servicio público, la cual se regula con los arts. 155 y siguientes de la citada Ley 13/1995 y por los arts. 114 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Considera la solicitante que, la consecuencia inmediata de dicha calificación es, para la solicitante, la nulidad del contrato porque se otorga una concesión sobre un terreno de dominio público para la gestión de un servicio público que no se identifica, pero, incluso en la hipótesis de que la concesión se hubiese otorgado para la prestación de un servicio público, el ayuntamiento omitió formalidades y trámites esenciales de lo que se deriva su nulidad de pleno derecho.

Además, añade el solicitante, en cuanto a la causa del art. 47.1.e) de la LPAC, que *“aunque fuese posible, que no lo es, la concesión del parque público municipal para destinarlo a un uso privativo y anormal para su explotación por un particular en beneficio propio y con destino a una instalación deportiva, el acuerdo plenario también sería nulo de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el art. 81 Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*.

MAYVILLE plantea además en sus alegaciones, nuevamente, que *“se proceda por la Alcaldesa de Alcobendas, de modo inmediato como ordena el art. 197.1 LSM, a disponer la suspensión de la eficacia de las licencias relacionadas..., por constituir infracciones urbanísticas graves o muy graves, acordando el inmediato cese de los actos de uso del suelo desarrollados por GOLF PARK sobre la zona verde pública VP-1, dando*

traslado directo de la resolución de suspensión al órgano competente del orden jurisdiccional contencioso- administrativa, en los términos y a los efectos previstos en la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativo, conforme dispone el art.197.2 LSM”.

Analizando ambos escritos de alegaciones, previa su solicitud, de emitió un amplio informe técnico-jurídico, suscrito el 6 de septiembre de 2024, por la asesora jurídica de la corporación municipal, que analiza las cuestiones formales y materiales del procedimiento de revisión de oficio y considera que la solicitud de revisión de oficio debería desestimarse, al no concurrir las causas de nulidad de pleno derecho de actos firmes invocadas por MAYVILLE INVEST, resultando, además, contraria a la equidad y buena fe dado el tiempo transcurrido desde que se dictaron los reiterados actos, así como la existencia de una controversia civil que mantienen la solicitante y la concesionaria, sobre la resolución del contrato de compraventa de la parcela D-1 del Polígono 18.

Añade que, procede acordar elevar la propuesta, junto con el expediente, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, para que emita su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre. Precizando que, en todo caso y de conformidad con el artículo 22.1.d) de la LPAC, “*el plazo de seis meses con que cuenta la Administración desde el inicio del expediente para resolver y notificar la resolución se suspende por la solicitud del informe preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid por el tiempo que medie entre la solicitud de petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe por parte del Ayuntamiento, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos, no pudiendo exceder este plazo de suspensión, en ningún caso, de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”.*

Con sustento en el informe últimamente referido se dictó propuesta de resolución de 13 de septiembre de 2024, que fue avalada por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alcobendas, el día 10 de septiembre del 2024.

La propuesta dispone: *“Desestimar la solicitud de revisión de oficio formulada por MAYVILLE INVEST, S.L. al no concurrir causas de nulidad de pleno derecho en los siguientes actos administrativos:*

a) LICENCIA DE OBRAS MAYORES OTORGADA A GOLF PARK ENTERTAINMENT S.A. PARA EJECUCIÓN DE CAMPO DE GOLF Y ZONA RECREATIVA EN LA PARCELA VP-1 [Decreto del Alcalde de Alcobendas de fecha 13 de febrero de 1998 (Expediente 74/ 1998)]. El citado Decreto debe reputarse conforme al ordenamiento urbanístico vigente en el momento de su adopción, en tanto la Ordenanza VI-Verde Público del Plan Parcial del Polígono 18 y la Ordenanza 6 del PGOU de 1984 permiten el uso deportivo en las zonas verdes del municipio en los términos expuestos en el Informe Técnico y en el presente Informe.

b) DECRETO QUE APRUEBA EL PROYECTO DE EJECUCION DE CAMPO DE GOLF Y ZONA RECREATIVA EN LA PARCELA VP-1 [Decreto del Teniente de Alcalde de Ordenación del Territorio de Alcobendas de fecha 13 de abril de 1998]. Es igualmente conforme al ordenamiento ya que autoriza la ejecución de obras en una zona verde pública para un uso permitido en la parcela.

c) LICENCIA DE PRIMERA OCUPACIÓN DE 28 DE AGOSTO DE 1998 [Decreto 7562/98 del Alcalde Accidental de Alcobendas de fecha 28 de agosto de 1998 (Expediente 1200/1998)]. Se trata de la ocupación para uso deportivo permitido en la zona verde pública.

d) LICENCIA DE INSTALACIÓN DE COMPLEJO DEPORTIVO EN AVDA. EUROPA, 10 [Decreto núm. 11580 de 20 de diciembre de 1999]. Se

autoriza la instalación de actividad deportiva de campo de golf en la Zona Verde VP-1, permitido y compatible con el uso público de la zona verde.

e) LICENCIA DE APERTURA Y DE CUALQUIER OTRO ACTO ADMINISTRATIVO QUE HABILITE EL USO DE CAMPO DE GOLF SOBRE LA ZONA VERDE VP-1. La actividad deportiva de campo de golf en la Zona Verde VP-1 es un permitido y compatible con el uso público de la zona verde, por lo que cualquier acto que habilite el desarrollo de dicha actividad es conforme a la normativa urbanística entonces vigente.

f) ACUERDO DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS DE 22 DE DICIEMBRE DE 1997 POR LA QUE SE OTORGÓ LA CONCESIÓN A GOLF PARK SOBRE LA ZONA VERDE VP-1 PARA IMPLANTACIÓN DE UNA INSTALACIÓN DEPORTIVA:

f.1. No concurren las causas de nulidad de los artículos 31.1 LMDU, 255.2 TRLS-92 y 134.2 TRLS-92, ya que no existe una infracción del régimen de usos de la parcela VP-1 del Polígono 18.

f.2. La concesión demanial se otorgó evacuando todos los trámites preceptivos de preparación y adjudicación, respetando íntegramente la legislación patrimonial de aplicación, tal y como se comprobó en el Informe Jurídico de fecha 28 de octubre de 1997.

f.3. La concesión otorga a GOLF PARK facultades para el uso del dominio público de zona verde, cumpliéndose los requisitos esenciales para ello, tanto subjetivos como objetivos, al tratarse de un uso urbanístico permitido.

Segundo. - Elevar esta propuesta, junto con el expediente, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para que emita su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

Tercero.- De conformidad con el artículo 22.1.d) de la LPAC, el plazo de seis meses con que cuenta la Administración desde el inicio del expediente para resolver y notificar la resolución, se suspende por la solicitud del informe preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, por el tiempo que medie entre la solicitud de petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe por parte del Ayuntamiento, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos, no pudiendo exceder este plazo de suspensión, en ningún caso, de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

Cuarto. - Notificar la presente propuesta a los interesados a los efectos señalados en el apartado anterior”.

Constan las diligencias de notificación del acuerdo de la Junta de Gobierno local a ambas mercantiles en el expediente, de igual fecha 13 de septiembre de 2024, si bien no se han incluido los acuses de recibo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora ha de emitir dictamen preceptivo de conformidad con el artículo 5.3.f) b) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, “*en los expedientes tramitados por las entidades locales sobre revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes*”. Y a solicitud de la alcaldesa de Alcobendas, 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.

Debe traerse a colación el artículo 106 de la LPAC que establece la posibilidad de que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Para ello, será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en la norma aplicable 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 a la revisión de oficio.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local se regula 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 del Estado, 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 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.

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 y habilitante el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio, sin dictarse resolución, producirá su caducidad, si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver. En el presente supuesto estamos en presencia del segundo supuesto, por lo que no se plantea la eventualidad de la caducidad.

La normativa procedimental general determina 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.

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 y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, antes de redactarse la propuesta de resolución.

En el caso objeto de dictamen, se ha dictado un acuerdo de iniciación del procedimiento, por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 30 de julio de dos mil veinticuatro, que se refiere a las

causas de nulidad determinadas en la anterior solicitud de la mercantil interesada, de las letras 47.1 f) y g) de la LPAC.

Consta igualmente otorgado el trámite de audiencia a las personas jurídicas interesadas, que formularon alegaciones los días 13 y 18 de agosto de 2024. Después, se ha emitido informe por la asesora jurídica de la corporación municipal, analizando el procedimiento y las alegaciones de las partes, sin introducir ningún argumento novedoso que obligara a realizar un trámite de audiencia ulterior.

Seguidamente, se ha redactado la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncia sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva y se ha remitido a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión de su dictamen preceptivo, haciendo uso de la potestad de suspender el procedimiento prevista en el artículo 22.1.d) de la LPAC, por el tiempo que medie entre la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora y la recepción del mismo, debidamente comunicada a los interesados, aunque deberán adjuntarse al procedimiento los correspondientes acuses de recibo.

Resultando por ello cumplimentado adecuadamente el desarrollo procedimental.

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.

Por ello, 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 los supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014), 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”*.

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 (recurso 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 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”.

Más recientemente, 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, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, 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”.

Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo; 232/19, de 6 de junio y 4/24, de 11 de enero) 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 esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva, tal como recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, 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.

El carácter restrictivo de la aplicación de esta institución y la circunstancia misma de que proceda exclusivamente ante supuestos de nulidad radical nos lleva a exigir un matiz más, de carácter temporal, para el caso de actos respecto de los que se pretenda la nulidad por vulneración de la norma legal. Se trata de la necesaria precisión atinente

a que la rectitud de proceder administrativo debe valorarse por comparación con la normativa vigente en el momento en que se dictaron los actos cuestionados, ya que solo en el caso de ilegalidades *ab initio*, puede hablarse de un supuesto de nulidad radical, insubsanable y no de una realidad jurídica que haya resultado superada por una nueva regulación, ya que esa situación solo podría llegar a determinar -en su caso- la revocación del acto administrativo o su eventual caducidad.

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

Antes de analizar la concreta causa de nulidad, conviene tener en cuenta que el artículo 106 de la LPAC señala que serán susceptibles de dicha potestad, los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

En el supuesto analizado, dadas las fechas de los actos y resoluciones cuya revisión oficio se plantea, estamos sin duda en presencia de actos que han puesto fin a la vía administrativa, pues no fueron recurridos en plazo.

Admitida, por tanto, la posibilidad de que el Ayuntamiento de Alcobendas pueda revisar de oficio las resoluciones objeto de este procedimiento, todas ellas relacionadas entre sí, al tratarse de los actos administrativos en que se sustenta la habilitación para la instalación, apertura y gestión de un complejo deportivo en favor de GOLF PARK, que incluye una porción de la parcela de zona verde pública VP-1, correspondiente al término municipal de Alcobendas; procede analizar los concretos motivos aducidos.

Según lo expuesto anteriormente, el primer motivo se refiere a la pretendida infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan Parcial y en el PGOU para la

zona verde VP-1, encuadrable en la causa de nulidad del artículo 47, 1º, letra e) de la LPAC.

Se plantea de esa forma que los actos impugnados habrían incurrido en una supuesta infracción del régimen de usos habilitado para la parcela VP-1 del Polígono 18, en la normativa urbanística que le resultaba de aplicación: la “Ordenanza VI – Verde Público” del Plan Parcial del Polígono 18 y en el art. 3.4.6 “Zonas Verdes” de las normas Urbanísticas del PGOU de Alcobendas de 1984, vigentes en aquel momento.

Según lo que ya se indicó, la ordenanza 6 “zonas verdes”, del PGOU 1984, señalaba que *“dentro del objetivo global de promocionar la utilización múltiple de los espacios destinados a esparcimiento al aire libre, la regulación de usos permitidos dentro de las zonas verdes es muy amplia, por entender que son perfectamente compatibles entre sí actividades tales como pasear, practicar deportes, contemplar espectáculos al aire libre, reunirse para actividades lúdicas, etc”*.

Se observa de esa forma que la normativa urbanística vigente en ese momento pretendió promover el uso múltiple de espacios destinados a ocio al aire libre, siendo entonces habitual integrar en las zonas verdes la práctica de distintas actividades deportivas, tales como el rugby, el ciclismo o el fútbol y el informe técnico que obra en el expediente tramitado para el otorgamiento de la concesión, recuerda que, como se ha dicho, atendiendo a esta ordenanza no cabe considerar que exista una manifiesta infracción del régimen de usos de dicha zona, destacando que, en el epígrafe de usos permitidos, se contempla como uso permitido el uso deportivo al aire libre y pequeñas construcciones al servicio de la actividad deportiva.

De otra parte, según consta en la oferta presentada y en la memoria del proyecto de obra que se autorizó, la parcela conforme a dicho

proyecto fue acondicionada únicamente para la implantación de 5 hoyos del campo de golf, con el tratamiento de la superficie de área de juego (plantaciones *tapizantes*, arbustos y árboles del tipo habitual en la zona, así como formación de tierras compactadas y arenas en paseos y *bunkers*), y la ejecución de un lago de 2.800 m², todo ello, formando parte de las zonas libres y ajardinadas de la parcela, que de esa forma no quedaron modificadas en su caracterización, de forma que la parcela se vino a acondicionar para que mantuviera en su integridad la característica de zona libre y ajardinada.

Además, de conformidad con los términos establecidos en la concesión otorgada, se impuso expresamente que, dichas instalaciones deportivas no podrían suponer una limitación del acceso público a la parcela VP-1, más allá del imprescindible control sobre el tránsito de personas que la actividad deportiva proyectada ha de suponer y, por ello, el Decreto 1152/98 de concesión de la licencia, señaló, *“...según corresponde a la calificación urbanística de la parcela VP-1 y en los términos establecidos en la concesión otorgada para la implantación deportiva en la Sesión Plenaria de 22 de diciembre de 1997, el acceso a la parcela deberá mantenerse libre para su público disfrute”*.

Y ese mismo uso común general -libre para su público disfrute- es el que viene a reconocerse y preservarse en los sucesivos actos administrativos de otorgamiento de la concesión y las licencias, que se encuentran igualmente afectados por la solicitud de revisión de oficio, en este caso, sin que se considere que el hecho de que se observen medidas de seguridad específicas, como la señalización de un recorrido que permita la circulación sin incidencias a las personas no practicantes, tal y como ocurre en la práctica de otros deportes autorizados en zonas verdes -por ejemplo, velódromos, campos de rugby o zonas de skate-, implique que se excluya el uso predominante, ni resulta incompatible con su destino de zona verde.

Por tanto, no cabe apreciar una infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes ex art. 41.1 del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 2159/1978 y art. 31.1 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística, que vicia de nulidad de pleno derecho el Acuerdo de Pleno de fecha 22 de diciembre de 1997, el Decreto del Alcalde de Alcobendas de fecha 13 de febrero de 1998, el Decreto del Teniente de Alcalde de Ordenación del Territorio de Alcobendas de fecha 13 de abril de 1998, el Decreto del Alcalde Accidental de Alcobendas de fecha 28 de agosto de 1998 y el Decreto del Ayuntamiento de Alcobendas de 20 de diciembre de 1999, cuya revisión de oficio se analiza.

Debemos recalcar en este punto que la legalidad de la norma debe valorarse conforme a la normativa rectora en el momento en que se dictó la resolución o resoluciones objeto de análisis y no conforme a la actual y, siquiera, conforme a los parámetros de interpretación de conjunto que rigen en la materia en nuestros días, mucho más restrictivos, auspiciados por la aplicación del principio del desarrollo sostenible o, incluso, del llamado “principio de no regresión medioambiental”, -o cláusula *Standstill*- que impone un refuerzo en la justificación de las decisiones administrativas que restrinjan el nivel de protección conferida por el Derecho Medioambiental a determinados espacios naturales, para evitar daños ambientales y que afecta a la interpretación de la normativa urbanística.

En directa relación con lo anterior, se argumenta por la solicitante de la revisión de oficio que, la relación concesional también estaría afectada de nulidad de pleno derecho, al resultar contraria al ordenamiento jurídico porque se le otorgan a GOLF PARK facultades para el uso del dominio público de zona verde pública, careciendo de los requisitos esenciales para ello -artículo 47.1, letra f) de la LPAC-.

Se argumenta esta causa, afirmando que el Pliego de Condiciones Jurídicas y Económicas en el que se basó la concesión camufló bajo la apariencia de una concesión demanial una fraudulenta concesión administrativa para la gestión indirecta de un servicio público, considerando como evidencia de tal circunstancia las referencias normativas al Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Frente a lo indicado, según consta, durante su tramitación, el expediente de concesión que nos ocupa se informó y calificó como una concesión demanial por los servicios jurídicos municipales, el 28 de octubre de 1997, señalando el indicado informe textualmente que: *“se ha redactado por los Servicios Jurídicos Municipales el Pliego de Condiciones (...) Dicho documento se integra, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986, dentro del proyecto que ha de servir de base a la licitación para la selección del concesionario sobre aquel bien de dominio público; Proyecto que, además de aquel pliego, ha de quedar integrado por la memoria justificativa de la autorización del demanio, una valoración del bien sobre el que la concesión se otorgue, así como los planos que identifiquen el mismo, todo ello unido a la solicitud del particular interesado sobre el inicio del expediente. Dicha documentación se encuentra ahora completa en este caso, por lo que procede ahora aprobar el proyecto complejo que se refiere, así como acordar la apertura del proceso licitatorio que el reglamento de bienes de las entidades locales en sus artículos 85 y siguientes prevén”*.

La última causa invocada se refiere a la vulneración de formal de la tramitación requerida para el otorgamiento de la concesión, del artículo 47.1, letra e) de la LPAC.

Del análisis del expediente remitido se desprende que la indicada causa de nulidad no se corresponde con la realidad de las cosas, puesto que, el Pleno municipal, en sesión de 23 de octubre de 1997, aprobó el

Pliego de Condiciones Jurídicas y Económicas rectoras del concurso público convocado para el otorgamiento de una concesión sobre parcela destinada a zona verde del Plan parcial del Polígono 18, para la implantación de una instalación deportiva. El expediente se sometió a la publicidad exigida en el artículo 79 de la LCAP entonces vigente y únicamente se presentó en tiempo la oferta formulada por la mercantil GOLF PARK ENTERTAINMENT, S.A.

Conforme al artículo 84 del RBEELL y según se indicó en el informe jurídico emitido, la oferta presentada resultó completa y fue calificada por la mesa de contratación convocada el día 10 de diciembre de 1997. Consta incorporada el acta de la mesa y el informe de valoración de la oferta y, con su apoyo, mediante acuerdo de Pleno de fecha 22 de diciembre de 1997 se acordó adjudicar a la citada mercantil GOLF PARK la concesión administrativa licitada y se suscribió el correspondiente contrato el 4 de febrero de 1988.

A mayor abundamiento, el informe jurídico incorporado al procedimiento dispone: *“El concesionario es, en efecto, una sociedad mercantil privada que no ostenta competencia dominical alguna sobre los bienes de dominio público y con ello se cumple precisamente el requisito subjetivo de las concesiones demaniales. En este marco, se ha otorgado a una sociedad una concesión administrativa, evacuando todos los trámites preceptivos de preparación y adjudicación, respetando íntegramente la legislación aplicable y constituyendo, en definitiva, un acto administrativo en virtud del cual el Ayuntamiento de Alcobendas ha conferido a una persona un derecho de uso sobre una porción del demanio, manteniendo el acceso libre y gratuito en la parcela VP-1”*.

A la vista de lo expuesto, tampoco podrá estimarse la causa de nulidad últimamente analizada.

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

CONCLUSIÓN

No ha lugar, a la revisión de oficio de las siguientes resoluciones:

a. Decreto del Alcalde de Alcobendas de fecha 13 de febrero de 1998, por el que se concedió licencia de obras mayores a GOLF PARK para ejecución de campo de golf en zona verde pública VP- 1 de propiedad municipal.

b. Decreto del Teniente de Alcalde de Ordenación del Territorio de Alcobendas de fecha 13 de abril de 1998, por la que se aprueba proyecto de ejecución presentado por GOLF PARK para construcción de campo de golf y zona recreativa de la parcela VP- 1.

c. Decreto del Alcalde Accidental de Alcobendas de fecha 28 de agosto de 1998 por el que se concedió a GOLF PARK licencia de primera ocupación para Complejo Deportivo, que incluye la parcela de zona verde pública VP-1.

d. Decreto del Ayuntamiento de Alcobendas de 20 de diciembre de 1999 por el que se concedió a GOLF PARK licencia de instalación de actividad del Complejo Deportivo que incluye la parcela de zona verde pública VP-1.

e. Acto o actos administrativos que, en su caso, hayan autorizado o habilitado la apertura del Complejo Deportivo que incluye la parcela de zona verde pública VP-1.

f. Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Alcobendas de 22 de diciembre de 1997 por la que se otorgó concesión a GOLF PARK sobre la zona verde pública VP-1 para implantación de una instalación deportiva.

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 30 de octubre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 688/24

Sra. Alcaldesa de Alcobendas

Pza. Mayor, 1 – 28100 Alcobendas