

Dictamen n.º: **9/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **11.01.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 11 de enero 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 la resolución del director general de Gestión Urbanística de 20 de diciembre de 2022, por la que se estimó parcialmente la solicitud de expropiación presentada por Servicios Ibéricos de Promociones (IBERPROSA) al amparo del artículo 94 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, relativa a la finca registral A y se fijó la hoja de aprecio municipal en 6.868.403,40 €.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 16 de octubre de 2023 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo en relación con el procedimiento de revisión de oficio instado por el Ayuntamiento de Madrid relativo a la Resolución del director general de Gestión Urbanística de 20 de diciembre de 2022 y la hoja de aprecio municipal expresadas en el encabezamiento.

Examinada la solicitud, se observó que el expediente remitido

estaba incompleto, por lo que con fechas 7 y 8 de noviembre de 2023, se solicitaron sendas peticiones de documentación complementaria, solicitudes que interrumpían el plazo de emisión del dictamen.

Se recibió en esta Comisión Jurídica Asesora, el primer bloque de documentación complementaria el día 16 de noviembre, y la segunda el 30 de noviembre de 2023, reanudándose al día siguiente el plazo para la emisión del presente dictamen.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos (expediente 593/23) a la letrada vocal doña Silvia Pérez Blanco, 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:

1.- Mediante escrito registrado de entrada el 1 de julio de 1986, y dirigido a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, el representante de la sociedad mercantil VALREY S.A manifiesta que es propietario del solar sito en la calle Acamar s/n de Madrid y *“que teniendo el propósito de edificarlo a cuyo efecto debe dotarse de los servicios de urbanización, así como, resolver las cargas urbanísticas que en virtud de las determinaciones del P.G.O.U.M. le corresponde afrontar mediante reparcelación económica, y como quiera que asimismo, es propietario de terrenos calificados de viales (calle de nueva apertura) y zonas verdes (...) reseñada en el plano adjunto”,* solicita:

1º.- Que por la Gerencia Municipal de Urbanismo se proceda al cálculo del saldo a cuenta de la reparcelación económica correspondiente al terreno edificable.

2º.- Que, hasta el límite de dicho saldo, se proceda a su compensación con el valor de terrenos a ceder con destino a viales o zonas verdes, a cuyo fin se delimite la oportuna unidad de actuación independiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1.7.2 de las Normas Urbanísticas del P.G.O.U.M.

3º.- Que el Ayuntamiento de Madrid admita, en pago del coste de las obras de urbanización de los viales necesarios para dar acceso a la finca edificable, la transmisión onerosa en favor del mismo, de los restantes terrenos calificados como viales que no sean objeto de cesión obligatoria y gratuita, así como de los terrenos calificados de zonas verdes, manifestando esta parte su renuncia a ser compensado de la diferencia que pudiera existir entre el coste de las obras de urbanización y el valor de los terrenos a transmitir al ayuntamiento.

- Por informe propuesta de 4 de julio de 1986 de la Sección de Reparcelaciones Económicas, se propone:

“1º Considerar la finca sin número de la calle Acamar, representada en el plano adjunto, como una unidad de actuación independiente a los efectos de la distribución de beneficios y cargas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.1.6.2 de las Normas Urbanísticas del Plan General. 2º Acordar la adquisición onerosa de (sic) y como bien patrimonial de los terrenos de la calle Acamar sin número, señalados en el plano adjunto, en pago del coste estimado de las obras de urbanización de los viales precisos para dar acceso a la parcela edificable a la que se refiere el número anterior”.

2.- Previa propuesta del gerente se aprobó -por unanimidad del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo- en la sesión de 29 de octubre de 1986, el siguiente acuerdo:

“1º Considerar la finca sin número de la calle Acamar, representada en el plano adjunto, como una unidad de actuación independiente a los efectos de la distribución de beneficios y cargas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.1.6.2 de las Normas Urbanísticas del Plan General.

2º.- Acordar la adquisición onerosa de (sic) y como bien patrimonial de los terrenos de la calle Acamar s/n, señalados en el plano adjunto, en pago del coste estimado de las obras de urbanización de los viales precisos para dar acceso a la parcela edificable a la que se refiere el número anterior por importe de 10.000.000 de pesetas”.

La licencia de parcelación solicitada por VALREY S.A. se concede por la Gerencia Municipal de Urbanismo el 24 de junio de 1987 *“para los terrenos situados en la calle Acamar, Eridano, Mizar y otras”.*

3.- El 1 de julio de 1987 por notario de Madrid se autoriza el *“acta de cesión de derechos”* por la sociedad IBERPROSA en favor del Ayuntamiento de Madrid, cuyo contenido es –en resumen- *“Ante mí comparece D. (...) Le juzgo con capacidad legal para otorgar esta ACTA DE MANIFESTACIONES, y al efecto, EXPONE:*

“Que la Sociedad Servicios Ibéricos de Promociones S.A., es dueña en pleno dominio de las siguientes fincas (parcela de terreno nº 33 y parcela de terreno nº 36) en el término Municipal de Aravaca, hoy Madrid (...) por título de compra a la sociedad Valrey S.A otorgada en escritura de 27 de mayo de 1987 ante mí con el nº de protocolo 990.

Que en la representación que ostenta, de las sociedades Valrey, S.A. y Sociedad Servicios Ibéricos de Promociones S.A, CEDE al Excmo. Ayuntamiento de Madrid, las parcelas anteriormente descritas (...) comprometiéndose en este acto a firmar y otorgar la correspondiente escritura de venta de las mismas tan pronto como sea requerido por dicho organismo para ello.

Hace constar que, ambas fincas descritas, el Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo en sesión celebrada el día 29 de octubre de 1986, acordó la adquisición onerosa y como bien patrimonial de ambas parcelas en pago del costo estimado de las obras de urbanización de los viales precisos para dar acceso a las parcelas descritas con los números 31 y 32 de la parcelación mencionada anteriormente”.

4.- El 23 de abril de 1994, el Departamento de Patrimonio Municipal de Suelo remite el siguiente escrito a IBERPROSA:

“El Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo en su sesión celebrada el día 29 de octubre de 1.986 acordó considerar la finca sin número de la calle Acamar como unidad de actuación independiente a los efectos de la distribución de beneficios y cargas, de acuerdo con lo dispuesto en el arto 7.1.6.2 de las Normas Urbanísticas del Plan General; y la adquisición onerosa de y como bien patrimonial de los terrenos de la C/ Acamar s/n, en pago del coste estimado de las obras de urbanización de los viales precisos para dar acceso a la parcela edificable de la C/Acamar.

En su virtud, mediante acta administrativa de cesión gratuita de terrenos se formaliza la cesión de las parcelas destinadas a viario de uso público, a favor municipal.

Y mediante acta de cesión de derechos formalizada ante el notario D. bajo el número 1.233 de su protocolo se comprometían a firmar y otorgar la correspondiente escritura de venta de las parcelas señaladas en el plano adjunto tan pronto como fuese requerido para ello.

Por tanto, es preciso se pongan en contacto con esta Sección Jurídica del Departamento de Patrimonio (tfno. 5.88.36.26) de Gerencia

Municipal de Urbanismo al objeto de proceder a formalizar en escritura pública la adquisición onerosa de los terrenos de la C/ Acamar s/n, acordada por Consejo de Gerencia en sesión de 29 de octubre de 1986”.

Dicho escrito (sin registro de salida), consta notificado el 5 de mayo de 1994 a la empresa a la que se dirige.

5.- Más recientemente, constan registrados de entrada en el ayuntamiento, los siguientes escritos de la sociedad IBERPROSA:

- El 16 de octubre de 2020, ante el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Madrid, manifestando que la sociedad está en liquidación, y que es propietaria de dos parcelas: finca registral del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, destinada a zona verde pública por el vigente Plan General, si bien se encuentra pendiente de obtención, con referencia catastral (...) situada entre las calles Risco de los Claveles y calle de la Zarza; y finca registral del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid destinada a vial y también pendiente de obtención, en la calle de la Zarza, no consta con referencia catastral. De cara a terminar con el proceso de liquidación de dicha mercantil sería necesario *“información del tiempo que tiene previsto ese Ayuntamiento para llevar a cabo la obtención de dichos suelos y la forma de hacerlo”*. Adjunta poder de representación del firmante del escrito y las dos notas simples registrales relativas a las fincas en cuestión.

- El 20 de octubre de 2020, en el que se vuelve a poner de manifiesto que la sociedad está en liquidación, que es propietaria de las tan citadas fincas registrales y y que hemos podido advertir *“que las fincas a la que hago referencia han sido ocupadas recientemente en parte por una obra municipal para un centro cultural según nos manifestó un vecino de la zona y en parte por una nueva acera. De hecho, parte de la finca ha sido vallada”*. Y se solicita *“información sobre la ocupación del suelo propiedad de la mercantil a la que represento”*, a

consecuencia de las obras del Centro de Mayores colindante con las dos fincas registrales.

- Por correo electrónico de la Dirección General de Arquitectura y Conservación del Patrimonio, de 4 de marzo de 2021 se informa a la empresa que, con motivo de las obras de construcción de un Centro de Mayores en la parcela contigua, tuvo que almacenarse materiales, *“y que los materiales ya han sido retirados, estando la parcela libre”*.

- El 12 de septiembre de 2022, ante la Junta municipal de distrito de Moncloa-Aravaca comunicándola la total ocupación de sus dos fincas, como consecuencia de otras obras municipales. Se pone de manifiesto tanto los dos escritos presentados en el año 2020, como el presentado el 1 de marzo de 2021 (instando la expropiación al amparo del artículo 94 de la LSCM) y que por parte del ayuntamiento solo se ha recibido el correo electrónico arriba indicado. Se adjuntan otra vez las notas simples registrales de las fincasy y sus certificaciones catastrales, así como, diversas fotografías recientes de las parcelas en las que se pueden comprobar el ajardinamiento y construcción de un parque, así como la ejecución de un viario, en definitiva, su ocupación. En el cuerpo del escrito se lee:

“Dichas fincas, de conformidad con el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 están destinadas a Sistema Local, parte viario local y parte zona verde pública. Se adjunta a continuación, recorte del plano de ordenación del vigente PGOU. La realidad es que los solares han sido totalmente ocupados y ejecutadas las obras previstas en el PGOU, sin que en ningún momento se haya producido notificación alguna a la propiedad de inicio de expediente de expropiación, compra o permuta pese a conocer ese ayuntamiento previamente quien era su propietario. Al objeto de acreditar la ocupación, adjuntamos <https://www.esporrnadrid.es/2021> un-nuevo-parque-entre-las-

calles-zarza.html, en la que se puede ver la actuación desarrollada, y la ocupación y urbanización de las fincas en su totalidad sin que el ayuntamiento se haya dirigido en ningún momento a la propiedad. SOLICITO: que tenga por presentado este escrito junto con la documentación que le acompaña, y en su virtud nos indiquen si existe expediente de expropiación abierto que legitime la ocupación o si por el contrario se trata de una ocupación por vía de hecho”.

- El 10 de octubre de 2022, en el que se pone de manifiesto la presentación de los anteriores escritos y la falta de respuesta del ayuntamiento. Se reproduce el mismo texto presentado el mes anterior, con el suplico que tenga por presentado este escrito junto con la documentación y *“nos indiquen si existe expediente de expropiación abierto que legitime la ocupación o si por el contrario se trata de una ocupación por vía de hecho”*. Se acompaña de las mismas fotografías y documentación registral y catastral.

TERCERO.- En relación a las solicitudes de expropiación formuladas al amparo del artículo 94 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), se destaca:

1.- Con registro de entrada del día 1 de marzo de 2021, D. (en representación de IBERPROSA S.L., en liquidación) presenta escrito en el que se expone que el 20 de octubre de 2020 fue presentado escrito solicitando información sobre la ocupación del suelo propiedad de la mercantil de las fincas registrales (...) sin haber recibido hasta la fecha comunicación alguna del ayuntamiento. Solicita: tener por reiterada la solicitud anterior, y en todo caso, interesa del ayuntamiento la aplicación del artículo 94 de la LSCM, en relación a las fincas registrales A y B del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid. Adjunta al escrito, copia de los dos escritos dirigidos en su día al ayuntamiento (el 16 y 20 de octubre de 2020) y copia de la escritura de 18 de diciembre de 2002 de elevación a público de los acuerdos sociales de disolución de IBERPROSA.

2.- El 9 de noviembre de 2022 tienen entrada en el registro telemático de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, dos escritos de IBERPROSA relativos a las fincas A y B del Registro de la Propiedad nº 40, respectivamente, dirigidos al Jurado Territorial de Expropiación de la Comunidad de Madrid (JTE), que se registran de entrada en este último el 14 de noviembre, en los que la citada mercantil efectúa la solicitud al amparo del artículo 94.2 de la LSCM, pidiendo que tenga por iniciado el expediente de justiprecio y por aportadas las hojas de aprecio de cada una de las dos fincas, para que tras la tramitación pertinente dicte resolución estableciendo su justiprecio. Se identifican las fincas en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOU): APE 09.11 "CASCO DE ARAVACA"; ÁREA DE REPARTO AUC 09.11.01, se adjuntan las notas simples registrales y la información catastral, así como, el informe pericial firmado por arquitecto, de valoración de ambas fincas.

- El 16 de noviembre de 2022, el secretario del JTE se dirige al ayuntamiento comunicándole la solicitud de la empresa al amparo del artículo 94 de la LSCM de las fincas A y B y le requiere que *“informe a este Jurado Territorial de Expropiación de la Comunidad de Madrid sobre la admisibilidad de la misma de acuerdo con el referido art 94 de la Ley del Suelo de Madrid. En su caso, realice hoja de valoración en conformidad o disconformidad con la valoración de la parte interesada. Asimismo, formule cualesquiera otras alegaciones que considere procedentes”*.

- El 30 de noviembre de 2022, se dirige escrito al secretario del JTE en el que, por la jefa de Servicio de Gestión de Suelo Público, se pone de manifiesto que dada la especial complejidad de la situación urbanística de las fincas afectadas, se solicita sea concedida una ampliación de plazo a los efectos de cumplimentar lo requerido.

3.- El 19 de diciembre de 2022, se emite informe por el Servicio de Gestión de Suelo Público, firmado por la subdirectora general de Gestión Urbanística y se eleva la oportuna propuesta de resolución.

Con fecha 20 de diciembre de 2022, se dicta resolución por el director general de Gestión Urbanística del ayuntamiento, disponiendo:

“ESTIMAR PARCIALMENTE la solicitud presentada el 1 de marzo de 2021 por D. (en representación de la mercantil IBERPROSA S.L. en liquidación), acordándose el inicio del procedimiento expropiatorio sobre la finca registral A del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid (referencia catastral 3490602VK3739A0001BB) con una superficie de 4.186 m² por tratarse de suelo destinado a Verde Básico (Acción 09V052-00) que sigue siendo de titularidad dominical privada, y ello conforme a lo dispuesto en el Acuerdo nº 162 de la Comisión de Seguimiento del Plan General de 2 de noviembre de 2000; acordándose la desestimación de la solicitud en lo relativo a la petición de expropiación de la finca registral B del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, debido a que su superficie corresponde a viario sometido al régimen legal de cesión de viales a favor de esta Administración Municipal, de conformidad con lo dispuesto en la licencia de parcelación concedida por resolución de 24 de junio de 1987 del Gerente Municipal de Urbanismo y conforme al artículo 14.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio, y demás normativa aplicable”.

- Por la Unidad Técnica de Valoraciones se emite el mismo día 20 de diciembre de 2022, la hoja de aprecio relativa solo a la finca registral A firmada por el director general de Gestión Urbanística. En dicha hoja de aprecio se describe la finca, sus datos y características tanto registrales como catastrales, su superficie (4.186 m²), y se señala que es Suelo Urbano Común, incluido en ámbito de Ordenación APE 09.11 “CASCO

DE ARAVACA”, y dentro de éste en el A.U.C. 09.11.01; con calificación de Zona Verde Básica. Después, en el apartado de valoraciones destacan los razonamientos siguientes:

“A los efectos de determinación de la edificabilidad a aplicar a la finca de referencia, se ha de mantener el principio que se deduce de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, a cuyo tenor: y es la propia Constitución la que extrae expresamente – en esta concreta materia y no en otras– del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto (...) Y el apartado 1.a) del artículo 37 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, relativo a la valoración de suelo urbanizado: se considerará como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística. Por lo que, si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se le atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en el que por usos y tipología la ordenación urbanística les haya incluido”.

En el apartado de valoración del suelo: superficie: 4.186,00 m².
Valor del suelo: 4.186 m² x 1.562,67 €/m² = 6.541.336,60 €.

VALOR DEL SUELO: 6.541.336,60 €.

VALOR DE LAS CONSTRUCCIONES Y PLANTACIONES: 0 €.

SUMA: 6.541.336,60 €.

5% de Premio de Afección (art. 47 LEF)= 327.066,83 €.

IMPORTE TOTAL DE VALORACIÓN: 6.868.403,40 €.

“Por lo expuesto la valoración del inmueble sito en C/ Risco de los Claveles c/v C/ de la Zarza, asciende a la cantidad de 6.868.403,40 €”.

4.- El mismo día 20 de diciembre de 2022, por la jefa de Servicio de Gestión de Suelo Público se firma el oficio de remisión al JTE: *“habiéndose recibido en esta Unidad Técnica de Valoraciones, oficio del Jurado Territorial de Expropiación, en el que se solicita informe sobre la admisibilidad de la petición de valoración, así como la remisión, si procede, de la hoja de aprecio de las fincas registrales (...), en el expediente iniciado por ministerio de la ley, al amparo de lo dispuesto en el artículo 94 de la LSCM, se adjunta informe de admisibilidad y la hoja de aprecio de esta Administración referente a la finca A, junto con los documentos que se han seguido en la tramitación del expediente, a los efectos solicitados”.*

- Con fecha 21 de diciembre de 2022, se efectúa la comunicación a la mercantil, solo de la resolución de 20 de diciembre de 2022 del director general de Gestión Urbanística *“en la que se estima parcialmente la solicitud presentada el 1 de marzo de 2021 acordándose el inicio de procedimiento expropiatorio sobre la finca registral A (...)”* *“La resolución que antecede ha sido adoptada en base al informe del Servicio de Gestión de Suelo Público, cuya fotocopia se adjunta. Lo que se notifica para su conocimiento y efectos oportunos, significando que esta resolución pone fin a la vía administrativa, pudiendo interponer contra la misma recurso potestativo de reposición, en el plazo de un mes, ante el mismo órgano que la ha dictado según el artículo 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o directamente recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo establecido en los artículos 8 y 46 de la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*

(LJCA), a contar, en ambos casos, desde el día siguiente a la notificación”.
La notificación consta aceptada a las 12.50 horas del mismo día.

5.- Recibida la hoja de aprecio municipal en el JTE, se abre la pieza de valoración 06/PV00058.5/2022 relativa a la finca registral A y por la Sección de Suelo Urbano se elabora el correspondiente informe de valoración que se propone -por conducto del secretario- para su aprobación por el pleno del JTE.

El JTE en resolución adoptada en la sesión de 3 de marzo de 2023, acuerda determinar el justiprecio de la finca A, en un importe total de 12.688.747,62 €, incluido el 5% de afección. Se notificó el 7 y 8 de marzo de 2023, a la mercantil y al ayuntamiento expropiante, respectivamente.

Tras este acuerdo del JTE figuran los siguientes trámites:

a- Por la subdirectora general de Gestión Urbanística se emite informe el 14 de abril de 2023, en el que se propone requerir al JTE para que en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la LJCA y dentro del plazo de dos meses previsto en dicho precepto, rectifique el Acuerdo de 3 de marzo de 2023, que fijaba el justiprecio expropiatorio de la finca A en 12.688.747,62 €, y previos los trámites oportunos dicte un nuevo acuerdo de conformidad con las alegaciones contenidas en el requerimiento referidas a la valoración del inmueble. Según lo expuesto, y teniendo en cuenta la alta calidad que se le presupone a la vivienda atendiendo al valor de mercado y la posible urbanización interior *“entendemos que el valor de construcción empleado (968,76 €/m²) es más bien escaso. Más si cabe, si se considera que se puede incluir dentro de la urbanización una piscina interior, debiendo de considerarse un valor de construcción más elevado con aplicación de un coeficiente correspondiente a una o dos categorías superiores”.*

Las alegaciones formuladas por el ayuntamiento no se refieren en ningún momento a la cuestión relativa a la propiedad de la finca registral A.

El director general de Gestión Urbanística da el Vº Bº al citado informe-propuesta, presentándose, el 17 de abril de 2023, el requerimiento dirigido al JTE a que se refiere el artículo 44 de la LJCA.

b- Por su parte, la mercantil presenta el 30 de marzo de 2023, recurso de reposición ante el JTE contra su acuerdo de 3 de marzo de 2023, en el que solicita que se deje sin efecto el justiprecio acordando por el JTE y se acuerde como justiprecio la cantidad solicitada en su hoja de aprecio esto es, 20.367.820 €, alegando falta de motivación de la resolución impugnada y que, en cuanto al valor en venta, hay una falta de acreditación del valor en venta consignado por el jurado en esa resolución, y que lo que procede es acoger el valor acreditado obtenido del Registro de la Propiedad en transacciones comprobadas.

c- Por el JTE se adoptan en el Pleno de 5 de octubre de 2023, dos resoluciones –ambas en relación a la finca- en las que se estiman parcialmente el recurso de reposición interpuesto por IBERPROSA y el requerimiento previo interpuesto por el ayuntamiento, contra el acuerdo del JTE de 3 de marzo de 2023, acordando en ambos casos, *“que se retrotraigan las actuaciones para que se vuelva a valorar dicha finca, con testigos relativos a transmisiones reales como los que ofrece el portal MVI del Colegio de Registradores de España”*.

Las citadas resoluciones del JTE se comunican al ayuntamiento y a la mercantil con fecha de salida de 17 de octubre de 2023.

d- En relación a la finca, la cual no es objeto de la revisión de oficio ahora dictaminada, por el pleno del JTE en sesión de 3 de marzo de 2023 se acordó inadmitir la solicitud de la expropiación instada por la mercantil al amparo del artículo 94 de la LSCM. Tras la presentación del

recurso de reposición por la mercantil, se dictó acuerdo del JTE de 5 de octubre de 2023 en el que se desestima dicho recurso, con la argumentación de que el artículo 94 de la LSCM establece unos plazos y un supuesto de hecho que el Jurado debe analizar *“La Ley no establece un procedimiento expropiatorio automático ante cualquier petición dirigida a la Administración, para que se fije un justiprecio en cualquier caso. Lo que señala dicho precepto, es que cuando proceda la expropiación de un suelo destinado a redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de acuerdo con el planeamiento urbanístico que legitime la actividad de ejecución, el ciudadano puede directamente dirigirse al Jurado ante la inactividad en este caso municipal, si transcurren los plazos de 5+1 años”*. En cuanto al fondo de la cuestión, el afectado no aporta la documentación acreditativa de que la obtención del terreno que nos ocupa se realizara mediante su *“inclusión en una unidad discontinua por tratarse de una dotación pública mediante reparcelación económica”*.

En este estado del procedimiento expropiatorio tramitado ante el JTE, tiene lugar la apertura del expediente de revisión de oficio.

CUARTO.- Por lo que se refiere ya al procedimiento de revisión de oficio, objeto de este dictamen, referido a la finca registral A, constan los siguientes trámites:

1.- El 8 de junio de 2023, se emite un informe por la Subdirección General de Gestión Urbanística en el que se señala en los antecedentes de hecho que se *“ha recobrado documentación de los archivos de este Área de Gobierno de Desarrollo Urbano relativa a las fincas que ya obraba en el ayuntamiento (...)”*. Se refiere a los documentos que hemos detallado en el antecedente de hecho segundo del dictamen.

El informe enfatiza en que no procede la solicitud de expropiación al amparo del artículo 94 de la LSCM porque *“la finca ya había sido cedida al Ayuntamiento de Madrid mediante el Acta notarial de 1 de julio de*

1987”, en consecuencia, la finca ya no era propiedad de la empresa y no puede pedir la expropiación al amparo de dicho artículo.

El informe señala que *“en este caso, el planeamiento urbanístico no prevé como forma de obtención la expropiación, sino que se trata de un suelo con el código de obtención “00” y conforme al Acuerdo nº 162 de la Comisión de Seguimiento del Plan General de 2/11/2000, que únicamente procede la expropiación de esta dotación cuando “esta situación no proviene de una obligación anterior de cesión o transmisión incumplida”, como es precisamente lo que sucede en el presente caso”*.

Se propone la revisión por la causa prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC), esto es *“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*, ya que *“la mercantil carece de los requisitos esenciales para dar curso a la expropiación solicitada, en tanto que el suelo afectado fue objeto de cesión al ayuntamiento mediante la reiterada Acta de Cesión de 1987”*.

Finaliza diciendo que reconocer el derecho de expropiación sobre la finca registral A, generaría un impacto significativo sobre la hacienda municipal, por lo que procede la suspensión de la ejecución de la resolución en tanto se revisa dicho acto.

2.- Por el secretario general técnico, el 3 de julio de 2023, se propone al delegado de Área de Gobierno, de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad, la adopción del siguiente acuerdo:

“- Incoar, conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC en relación con el artículo 47.1 f) del mismo texto legal, procedimiento de revisión de oficio de la Resolución del Director General de Gestión Urbanística de 20 de diciembre de 2022 (...) así como de la Hoja de

Aprecio Municipal de 20 de diciembre de 2022 por importe de 6.868.403,40 €, correspondiente a dicha finca.

- Notificar el acto de inicio del procedimiento a IBERPROSA S.L., otorgándole, de acuerdo con el artículo 82.1 de la LPAC un TRÁMITE DE AUDIENCIA por plazo de DIEZ días hábiles, para que pueda formular cuantas alegaciones y pruebas considere necesarias como trámite previo al traslado del expediente a la Comisión Jurídica Asesora.

- Suspender, conforme al artículo 108 de la LPAC, la ejecución y efectos de la mencionada Resolución de 20 de diciembre de 2022, en lo relativo exclusivamente al acuerdo de inicio de procedimiento expropiatorio sobre la finca registral A del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, en tanto se tramita el presente procedimiento.

- Dar traslado del Acuerdo de incoación de expediente de revisión de oficio al Jurado Territorial de Expropiación de la Comunidad de Madrid, al objeto de que se proceda a dejar sin efecto (SIC) su Acuerdo valorativo de la finca registral A, adoptado el 3 de marzo de 2023”.

3.- El 4 de julio de 2023, el delegado de Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad firma el decreto que acuerda:

“- Incoar expediente de revisión de oficio de la resolución, de 20 de diciembre 2022, en lo relativo a la estimación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 94 de la LSCM, del procedimiento de expropiación de la finca registral A del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, así como de la Hoja de Aprecio Municipal de fecha 20 de diciembre de 2022 por importe de 6.868.403,40 €, de dicha finca.

Todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, por considerar que la citada resolución se encuentra incurso en la causa de nulidad del artículo 47.1 f) del texto legal citado.

- Notificar el inicio del procedimiento a IBERPROSA S.L., otorgándole, de acuerdo con el artículo 82.1 de la LPAC, trámite de audiencia por diez días hábiles, para que pueda formular cuantas alegaciones y pruebas considere necesarias como trámite previo al traslado del expediente a la Comisión Jurídica Asesora.

- Suspender la ejecución de la resolución de 20 de diciembre de 2022, en lo relativo al acuerdo de inicio de procedimiento expropiatorio sobre la finca registral A del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, en tanto se tramita el presente procedimiento conforme al artículo 108 de la LPAC”.

La notificación del Decreto de 4 de julio de 2023 figura aceptada por IBERPROSA el 21 de julio de 2023.

4.- Por oficio firmado el 12 de julio de 2023 por el director general de Gestión Urbanística dirigido al JTE se pone de manifiesto, que frente a la resolución del JTE de 8 (sic) de marzo de 2023 por la que determina el justiprecio expropiatorio de la finca registral A por un importe de 12.688.747,62 €, ha sido planteada por el ayuntamiento el requerimiento previo a la vía judicial, que se encuentra pendiente de resolución. Y que no obstante, el 4 de julio de 2023 el delegado del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad ha adoptado resolución (se adjunta copia) cuyo contenido es (...) Es decir, ha sido iniciado por esta Administración el procedimiento para declarar la nulidad de pleno derecho de la citada hoja de aprecio de la finca A, remitida a ese JTE, en tanto que dicha finca ya habría sido objeto de cesión al ayuntamiento mediante acta notarial de 1 de julio de 1987 otorgada ante el Notario de Madrid D. (se adjunta copia).

De ello se da traslado a ese JTE *“al objeto de que procedan a dejar sin efecto el Acuerdo de 8 (sic) de marzo de 2023 por el que se determina el justiprecio de la citada registral finca A, o en su defecto se suspenda la tramitación del expediente de justiprecio PV00058.5/2022 en tanto sea resuelto el procedimiento de revisión de oficio de la hoja de aprecio municipal”*.

5.- La mercantil presenta un escrito el 12 de julio de 2023 dirigido al Área de Gobierno y Desarrollo Urbano, en el que pone de manifiesto que ha presentado recurso de reposición ante el JTE frente al acuerdo de 3 de marzo de 2023 que fijaba el justiprecio de la finca A; que conoce que el ayuntamiento ha presentado el requerimiento previo a que se refiere el artículo 44 de la LJCA, y que ambos están pendientes de resolverse.

Que no obstante, al amparo del artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (LEF) solicita se proceda de inmediato al pago de la cantidad de 6.868.403,40 € que fue la ofrecida en su hoja de aprecio como Administración expropiante.

Por la interesada, se presenta además, escrito de alegaciones el 27 de julio de 2023 al acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio, al que se adjunta poder de representación, plano de la Unidad de Actuación y plano de las zonas sin urbanizar.

Las alegaciones ponen de manifiesto que tras la resolución del director general de Gestión Urbanística de 20 de diciembre de 2022 de estimación parcial de su solicitud de expropiación referida a la finca registral A, el JTE en resolución adoptada el 3 de marzo de 2023, ya fijó el justiprecio en 12.688.747,62 €.

Señala que la finca en cuestión fue adquirida por IBERPROSA SL por compraventa a Valrey S.A en el año 1987, que está a día hoy inscrita

a su nombre tanto en el Registro de la Propiedad como en el Catastro, por lo que lo que, goza de la presunción del artículo 38 de la Ley Hipotecaria. Y que de acuerdo con el vigente PGOU está clasificada como suelo urbano zona verde *“y aunque figura con código 00, el ayuntamiento es conocedor de que no la ha adquirido nunca y ha permanecido el suelo vacante”*.

Que el ofrecimiento realizado en 1986 por Valrey S.A., fue el de transmisión onerosa de las parcelas 33 y 36 en cuanto fueran necesarias para cubrir el importe de los gastos de la urbanización completa de las calles Zarza y Risco de los Claveles. Y que dicho ofrecimiento se hizo sin conocer los valores ni de las parcelas a ceder, ni de las obras a ejecutar. Que el 1 de julio de 1987 se suscribió unilateralmente una escritura pública *“mal denominada Acta de Cesión, por medio de la cual se manifestaba el compromiso de llevar a cabo la compraventa tan pronto como fuese requerido para ello, haciendo constar igualmente los términos del acuerdo de 29 de octubre de 1986”*; que el *“Acta de Cesión”* no era tal, y como en la misma se indica, requería de una compraventa posterior que nunca se produjo. Que en dicha acta faltaría la necesaria aceptación por el ayuntamiento, que no existió precio y que nunca se produjo la *traditio* o entrega de la finca en cuestión.

Alega que el ayuntamiento no continuó con la tramitación del expediente, no ejecutó las obras del viario, no comunicó los importes de los valores de las fincas ofrecidas, y que años después de finalizar la edificación en 1992, en concreto en 1994, existe una notificación del Departamento de Patrimonio manifestando *“que se pusiesen en contacto con ellos al efecto de llevar a cabo la compraventa. Y que dicha comunicación terminó con el archivo del expediente sin ninguna actuación posterior del ayuntamiento”*.

Por último, que después hubo una anulación del sistema de actuación de obtención de las dotaciones locales previsto en el PGOU del

año 1985 por reparcelación económica, por dos sentencias de la Audiencia Territorial de Madrid, confirmadas por las Sentencias de 20 y 30 junio 1989 de la Sala 3ª del Tribunal Supremo *“lo que frustró radicalmente el acuerdo previsto”*.

6.- Con fecha 18 de agosto de 2023, emite informe la Subdirección General de Gestión Urbanística sobre las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia, haciendo referencia al ofrecimiento realizado por la mercantil en el escrito de 1 de julio de 1986 que fue aceptado por acuerdo de del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 15 de octubre de 1986, que disponía acordar la adquisición onerosa y como bien patrimonial de los terrenos de la calle Acamar en pago del coste estimado de las obras de urbanización de los viales precisos para dar acceso a la parcela edificable. Que al efecto, la mercantil fue emplazada el 23 de abril de 1994 a comparecer en la Gerencia de Urbanismo para el otorgamiento de la escritura pública de transmisión de la parcela de referencia, al efecto de la formalización de su inscripción registral a nombre del ayuntamiento, siendo así que no comparecieron, no pudiéndose en consecuencia otorgar la escritura pública de compraventa.

Respecto de las sentencias alegadas en relación a la nulidad del Plan de 1985, el informe alude a que si el acuerdo de Gerencia no se ejecutó porque devino nulo, habría de ser igualmente nula la posterior licencia de parcelación que sí se ejecutó y que permitió a la empresa materializar los aprovechamientos lucrativos. Y que el ayuntamiento sí realizó los accesos a los edificios de la C/ Acamar y C/ Risco de los Claveles. Enfatiza en que del acta de cesión de 1987 *“resulta claro que se produjo una cesión de la propiedad de la parcela por la concurrencia de las voluntades de IBERPROSA y del Ayuntamiento, por lo que, es de aplicación el artículo 1258 del Código Civil, sin necesidad de una posterior escritura pública de compra-venta”*.

Por lo que la resolución de 20 de diciembre de 2022 incurrió en la causa de nulidad del artículo 47.1 f) de la LPAC, al haber acordado la expropiación de una parcela que la interesada ya había manifestado ceder al ayuntamiento con anterioridad. La mercantil carecía de los requisitos esenciales para adquirir el derecho a ser expropiado, habiendo debido formalizar, como se comprometió, la escritura de venta a favor del ayuntamiento a cambio de las obras de urbanización de los accesos ejecutados.

7.- Con base a los informes emitidos, se dicta propuesta de resolución de 22 de septiembre de 2023, firmada por el secretario general técnico del Ayuntamiento de Madrid, en la que se propone declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución de 20 de diciembre de 2022, en lo relativo a la estimación, al amparo del artículo 94 de la LSCM, del procedimiento de expropiación de la finca registral A del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, así como, de la hoja de aprecio municipal de 20 de diciembre de 2022 en la que fijaba un justiprecio por valor de 6.868.403,40 €.

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 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.

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 el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

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

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 el Decreto de 4 de julio de 2023, que inició el procedimiento de revisión de oficio de la resolución de 20 de diciembre de 2022 del director general de Gestión Urbanística y la hoja de aprecio municipal de la misma fecha relativa a la finca registral, por la causa de nulidad del artículo 47.1 f) de la LPAC.

Consta otorgado el trámite de audiencia a la mercantil interesada, que efectuó alegaciones. Después, se ha emitido informe por la Subdirección General de Gestión Urbanística sobre las alegaciones formuladas, si bien, no se introduce ningún argumento nuevo.

Finalmente, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad.

En el expediente que nos ocupa, se ha dictado la propuesta de resolución de fecha 22 de septiembre de 2023, en la que se manifiesta la causa de nulidad en la que se ampara la revisión y el sentido de la propuesta del ayuntamiento, favorable a la declaración de nulidad del acto cuya revisión de oficio se pretende.

Además, y en cuanto al plazo para resolver este procedimiento, hemos de estar al propio artículo 106.5 de la LPAC, y dado que se trata de una revisión de oficio instada por el ayuntamiento, es de seis meses, desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En este caso, el procedimiento se inició por decreto de 4 de julio de 2023, y se ha hecho uso por parte del ayuntamiento 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.

Consta en la documentación complementaria remitida a este órgano consultivo, que se dictó Decreto de 15 de octubre de 2023 del delegado de área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad, que con fecha de registro de salida del día siguiente, se comunica la suspensión a la representante de IBERPROSA.

Por lo que a la fecha de emisión del dictamen, el procedimiento de revisión de oficio no está caducado y el plazo para su resolución está suspendido.

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 y 232/19, de 6 de junio) 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.

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.

Por consiguiente, procede examinar si el acto cuya revisión de oficio se pretende, la resolución del director general de Gestión Urbanística de 20 de diciembre de 2022 en la que se acuerda *“estimar parcialmente la solicitud presentada el 1 de marzo de 2021 por (...) acordándose el inicio de procedimiento expropiatorio sobre la finca registral A del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid (referencia catastral...) con una superficie de 4.186 m² por tratarse de suelo destinado a Verde Básico (Acción 09V052-00) que sigue siendo de titularidad dominical privada y la hoja de aprecio municipal en la que el ayuntamiento valora la finca registral A, en 6.868.403,40 €”, pone fin, o no, a la vía administrativa.*

A tal efecto, la citada resolución tiene un doble contenido: por una parte, estima la solicitud de expropiación formulada al amparo del artículo 94 de la LSCM relativa a la finca A (y así se lo notifica a la empresa solicitante); y por otra, se emite la hoja de aprecio como consecuencia directa de la anterior, que el ayuntamiento tiene el deber de formular (al haber sido requerido por el JTE) y que fija la cantidad que como justiprecio de la expropiación se propone para esta finca, remitiéndose al JTE de la Comunidad de Madrid, para que éste efectúe su valoración de la finca expropiada.

El propio Decreto de 4 de julio de 2023 del delegado de Área de Urbanismo, Movilidad y Medio Ambiente, por el que se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio se refiere a ambas resoluciones de forma conjunta: la resolución de 20 de diciembre de 2022 del director general de Gestión Urbanística, *así como*, de la hoja de aprecio municipal de 20 de diciembre de 2022, referida a la finca A como hemos transcrito en el antecedente de hecho cuarto de este dictamen. La solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora se formula en los mismos términos.

Cabe plantearse si la citada resolución, emitida en la tramitación del procedimiento de expropiación rogada o expropiación por ministerio de la ley, prevista en el artículo 94 de la LCSM, pone fin a la vía administrativa.

Según la propuesta de resolución, *“nos encontramos ante un acto firme en vía administrativa – la resolución del Director General de Gestión Urbanística de 20 de diciembre de 2022 en lo relativo a la estimación del inicio de procedimiento expropiatorio sobre la finca registral A - que ha puesto fin a la vía administrativa (artículos 123 y 124 de la LPAC) y que generó a favor de la entidad solicitante de la expropiación rogada, el derecho a ser expropiada de la finca registral A del Registro de la Propiedad número 40 de Madrid (parcela 33)”*.

Conviene recordar que la llamada expropiación por ministerio de la ley, permite -en síntesis- al particular, solicitar la expropiación de un bien de su propiedad a la Administración urbanística actuante, si se dan determinados requisitos. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2012 (recurso 6281/2008) *“la expropiación por ministerio de la ley tiene un marcado carácter tuitivo: sirve para evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facultándoles para forzar a la Administración a que les expropie,*

impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico (...)” y en el mismo sentido, la Sentencia de 4 de diciembre de 2012 (recurso 1811/2010). Es pues necesaria la transcripción del artículo 94 de la LSCM:

“1. Cuando proceda, la expropiación del suelo destinado a redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos deberá tener lugar dentro de los cinco años siguientes a la aprobación del planeamiento urbanístico que legitime la actividad de ejecución. 2. Transcurrido el plazo previsto en el número anterior sin que la expropiación haya tenido lugar, el propietario afectado o sus causahabientes podrán interesar de la Administración competente la incoación del procedimiento expropiatorio. Si un año después de dicha solicitud la incoación no se hubiera producido, se entenderá iniciado el procedimiento por ministerio de la Ley, pudiendo el propietario o sus causahabientes dirigirse directamente al Jurado Territorial de Expropiación a los efectos de la determinación definitiva del justiprecio”.

Al amparo de este precepto, y como hemos puesto de manifiesto en el antecedente de hecho tercero de este dictamen, la mercantil pidió al ayuntamiento el 1 de marzo de 2021, la expropiación de sus dos fincas; y transcurrido sobradamente el plazo de un año sin que por el ayuntamiento se hubiera dictado ninguna resolución al efecto, la interesada presentó su solicitud –ya de valoración– al JTE de la Comunidad de Madrid, el 9 de noviembre de 2022.

Cabe plantearse, por tanto, si encontrándose el procedimiento de expropiación iniciado por el interesado, dado el tiempo transcurrido desde su solicitud, tramitándose ante otro órgano de distinta Administración, como es el JTE, si es posible, o no, por parte de la Administración municipal revisar la resolución emitida en el marco de dicho procedimiento.

Conviene tener en cuenta que, a este respecto, el artículo 240.2 de la LCSM dice que el JTE *“actuará con competencia resolutoria definitiva, poniendo sus actos fin a la vía administrativa, para la fijación del justiprecio en todas las expropiaciones, sean o no por razón de la ordenación urbanística, cuando la Administración expropiante sea la de la Comunidad de Madrid o uno de los municipios de la misma”*, por lo que podría parecer que la competencia para revisar de oficio un procedimiento expropiatorio iniciado por ministerio de la ley, al haber transcurrido más de un año desde la solicitud de inicio del interesado sin recaer resolución expresa de la Administración competente para conocer el expediente expropiatorio, y habiéndose iniciado ya el trámite de valoración ante el JTE, podría corresponder a este último órgano la competencia para tramitar el procedimiento de revisión de oficio. En este sentido, la Resolución de 20 de diciembre de 2022 cuya revisión se pretende, fue emitida tras el requerimiento efectuado por el JTE al Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid para que informara al citado órgano autonómico, a la vista de la solicitud formulada de acuerdo con el artículo 94 de la LCSM, sobre valoración de las fincas registrales A y B del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, PGOU, APE 09.11, del municipio de Madrid:

“1. (...) sobre la admisibilidad de la misma de acuerdo con el referido art.94 de la Ley del Suelo de Madrid”

2. En su caso realice hoja de valoración en conformidad o disconformidad con la valoración de la parte interesada.

Asimismo formule cualesquiera otras alegaciones que considere procedentes”.

No se trata de una cuestión sencilla de resolver. Como ya tuvo ocasión de pronunciarse esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 332/17, de 9 de agosto, en relación con un procedimiento de revisión de

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

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

En relación con un procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley en el que intervino el Jurado de Expropiación de Galicia, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 6 de marzo de 2018 (recurso nº 2364/2016), con cita a su vez de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2013 (recurso 927/2011) declara que *“el jurado, como órgano de especial configuración y naturaleza que se ha llegado a declarar como de casi arbitral por la jurisprudencia, en modo alguno puede asumir otro cometido que el que se le impone en el artículo 34 de la ley expropiatoria de decidir ejecutoriamente el justiprecio, a la vista de las hojas de aprecio de la propiedad y de la Administración sin que, por su propia composición y finalidad, le esté encomendada hacer cualquier otra declaración que no sea la mencionada”*. En este sentido, según la última de las sentencias citadas, no es pensable que el jurado pueda en el trámite de fijación del justiprecio *“hacer una declaración de litigiosidad en la titularidad de la propiedad que la misma Administración –que es la obligada al pago y la titular de la propiedad expropiatoria- no ha realizado en las fases preliminares del procedimiento y ello cuando se parte de una cuestión de indudable carácter jurídico, cual es la declaración de propiedades que incluso le está vedado realizarla, con carácter general, a la misma Administración titular de la potestad expropiatoria”*.

Y más adelante, la Sentencia de 3 de diciembre de 2013 dice:

“Si el Ayuntamiento consideraba que los terrenos habían pasado a titularidad municipal o debían pasar a dicha titularidad y precisamente con el carácter de bienes de dominio público, la legislación sectorial le confiere potestades administrativas de autotutela para poder hacer dicha declaración, que arrancan en el artículo 134 de la Constitución y tienen regulación detallada en la normativa de régimen local, por lo que el Ayuntamiento pudo y debió hacer esa declaración. Incluso sería predicable esa actuación con ocasión del originario requerimiento de expropiación que le fue

realizado. Lo que no es de recibo es hacer esa declaración precisamente con ocasión de un trámite, fijación del justiprecio, en un procedimiento expropiatorio ya iniciado, y por un órgano cuya competencia se limita a la fijación del justiprecio”.

Por tanto, no pretendiéndose declarar la nulidad de la determinación del justiprecio de la finca A del JTE, sino de la resolución municipal que entendió la citada finca era susceptible de expropiación por ser de *“titularidad dominical privada”*, no cabe duda de que la Administración competente para tramitar el procedimiento de revisión de oficio es el Ayuntamiento de Madrid, cuya resolución finalizadora del procedimiento declarando la nulidad del citado acto, conllevaría la de los actos sucesivos y, por tanto, la valoración del justiprecio efectuada por el JTE, de conformidad con el artículo 49.1 de la LPAC, al no tratarse la valoración del justiprecio de un acto independiente del anterior.

La Resolución de 20 de diciembre de 2022 del director general de Gestión Urbanística cuya revisión se pretende, fue notificada a la entidad solicitante de la expropiación el día 21 de diciembre de 2020, con indicación de que ponía fin a la vía administrativa sin que por esta se haya formulado recurso alguno.

Admitida, por tanto, la posibilidad de que el Ayuntamiento de Madrid pueda revisar de oficio la Resolución del director general de Gestión Urbanística que declaró la finca A como susceptible de expropiación, procede analizar la causa de nulidad invocada por la Administración consultante para la incoación del procedimiento de revisión de oficio, que se fundamentó en la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 apartado f) de la LPAC: *“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

Según argumenta la propuesta de resolución, la Resolución de 20 de diciembre de 2022 de la Dirección General de Gestión Urbanística, Urbanística, al acordar el inicio de procedimiento expropiatorio de la finca registral A del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, con una superficie de 4.186 m² y destinada a Verde Básico, incurrió en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.f) de la LPAC, *“al haber acordado la expropiación de una parcela que la ahora alegante había manifestado ceder al Ayuntamiento de Madrid”*. Entiende la Administración consultante que la mercantil carece de los requisitos esenciales para dar curso a la expropiación solicitada, en tanto que el suelo afectado fue objeto de cesión al Ayuntamiento mediante el Acta de Cesión del año 1987, suscrita a resultas de la gestión urbanística operada en el ámbito. Carecía, por tanto, de los requisitos esenciales para adquirir el derecho a ser expropiado, habiendo debido, por el contrario, formalizar, como se comprometió, la correspondiente escritura de venta a favor del Ayuntamiento de Madrid a cambio de las obras de urbanización de los accesos ejecutados por esta Administración.

Como ya indicó esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 323/23, de 22 de junio, en la revisión de oficio, en cuanto potestad exorbitante de la Administración 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 como establece, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

Sobre la causa de nulidad invocada, es preciso tener en cuenta que, frente a lo argumentado por la propuesta de resolución, la finca a la que se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio, figura inscrita en el Registro de la Propiedad nº 40 y en el Catastro, a nombre de IBERPROSA.

Resulta preciso recordar, por tanto, la presunción *iruris tantum* que establece el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, que presume que los derechos reales inscritos, existen y “*pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo*”. Luego hemos de estar a la inscripción de dominio cuya nota simple registral establece que la propietaria es IBERPROSA, siendo la última anotación al respecto la del año 1987. En este sentido, constan incorporadas al procedimiento, aportadas en diversas ocasiones, las notas simples registrales que acreditan la propiedad de la finca registral A a favor de IBERPROSA, por lo que se concluye que en el momento de instar la expropiación del artículo 94 de la LSCM, sí estaba legitimada para ello.

A mayor abundamiento, el artículo 3 de la LEF impone que la Administración expropiante ha de considerar como propietario de un bien a quien aparezca como tal en los registros públicos con presunción de titularidad.

Finalmente, el artículo 1.3 de la Ley Hipotecaria establece que los asientos del Registro de la Propiedad en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta ley.

Por tanto, estando la causa de nulidad invocada por el Ayuntamiento de Madrid en íntima relación con la titularidad de la finca resulta necesario tener en cuenta la abundante jurisprudencia que, desde antiguo, declara, v.gr. Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1995 (recurso 618/1993) que “*las cuestiones concernientes al dominio y a su reivindicación ciertamente competen a la Jurisdicción Civil, que es la que debe juzgar y decidir*”.

En el orden civil, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2013 (recurso 2132/2011) en su FJ segundo: “*es el propio principio de legitimación registral (artículo 38 LH) el que, como*

consecuencia de la presunción de exactitud del Registro, impone a quien ejercite la acción contradictoria del dominio la carga de entablar previa o simultáneamente la acción de rectificación, consecuencia que guarda una estrecha relación tanto con los derechos procesales del demandado, como con el principio de seguridad jurídica”.

A su vez, en el orden contencioso-administrativo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2012 (recurso 5700/2008), abunda en que: “... debe darse por existente el derecho que figure inscrito mientras no exista contradicción; derecho que, de haber oposición, puede ser destruido, pero no en un recurso contencioso-administrativo sino en un proceso civil en el que se ventile la cuestión (véanse, por todas, las Sentencias de 17 de noviembre de 2004 -recurso 5402/2000-; 15 de noviembre de 2006 -recurso 7726/03 -; y 1 de diciembre de 2008 -recurso 3910/2005 -)”.

En este sentido, una de estas sentencias citadas, en concreto, la de 15 de noviembre de 2006 (recurso 7726/2003) recalca en su fundamento jurídico tercero, que -dado el contenido de los artículos 1.3 y 38 de la Ley Hipotecaria- las cuestiones sobre la titularidad dominical de un bien inmueble han de dirimirse en un proceso civil y no en un recurso contencioso-administrativo:

“Esta Sala, en Sentencia de 6 de octubre de 1999 tiene declarado que “la estimación de la pretensión equivale a que se prescinda de unos asientos registrales, amparados por el principio de legitimación, el cual atribuye al titular registral competencia exclusiva respecto de una cosa o un derecho inscrito, dotando, al mismo tiempo, al contenido del Registro, de una apariencia de verdad y de una presunción de exactitud, mientras no se demuestre la inexactitud, lo que obliga a mantener la titularidad de quien aparezca inscrito. Esto y no otra cosa es lo que resulta de los arts. 38.1 y 97 en relación con el art. 1.3, todos ellos de la Ley Hipotecaria, según el último de los

cuales los asientos del Registro "en cuanto se refieren a los derechos inscribibles están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producirán todos los efectos mientras no se declare su inexactitud", lo que significa que debe darse por existente el derecho real que figura inscrito mientras no exista contradicción, en cuyo caso prevalecerá el título o la causa de adquirir eficaz. Ciertamente, nos hallamos ante una presunción iuris tantum, que puede ser destruida, pero no en un recurso contencioso administrativo, sino en un proceso civil donde se ventile el derecho de las partes y éstas obtengan, en su caso, una sentencia contradictoria a la inscripción o asiento registral; mientras ésta no se produzca, y no se obtenga una sentencia que declare la inexactitud del asiento, esta Sala no puede desconocer la presunción de exactitud del asiento, y debe de mantenerlo”.

Y para el caso de que existan títulos de propiedad contradictorios, la Sentencia de 1 de diciembre de 2008 (recurso 3910/2005) alude a lo que dispone la propia LEF al respecto, y nuevamente a que sea la jurisdicción civil la que resuelva:

“Por ello, el artículo 5 de la Ley dispone que también serán parte en el expediente quienes presenten «títulos contradictorios» sobre el objeto a expropiar, expresión que alude a una contraposición irresoluble prima facie porque las diferentes credenciales se niegan mutuamente, aunque alguna de ellas se beneficie de una presunción que no deja de ser iuris tantum (artículos 38 párrafo primero, y 97, en relación con el 1 párrafo tercero, de la Ley Hipotecaria) y que, por consiguiente, puede destruirse ante quien tenga la potestad jurisdiccional y la competencia para decidir de forma definitiva y firme sobre la titularidad. En consecuencia, salvo que se cuente con los elementos precisos para resolver con toda certeza la contienda dominical, en este ámbito no parece prudente adoptar decisiones prejudiciales al amparo del artículo 4, apartado 1, de la Ley 29/1998, porque se corre el riesgo de considerar titular y pagar el

justiprecio a persona distinta de la que, después, el orden civil reputa como tal, dando lugar a situaciones susceptibles de originar la responsabilidad de los poderes públicos, siempre desaconsejable para el interés general. Entendemos que la lectura combinada de los artículos 3 y 5 de la Ley de Expropiación Forzosa y del 51 de su Reglamento acota la competencia prejudicial de los órganos de nuestra jurisdicción cuando se trata de dilucidar la titularidad dominical de un bien sometido a expropiación.

En otras palabras, debe darse por existente el derecho que figure inscrito mientras no exista contradicción; derecho que, de haber oposición, puede ser destruido, pero no en un recurso contencioso-administrativo sino en un proceso civil en el que se ventile la cuestión”.

Esta Comisión Jurídica Asesora no puede analizar la existencia, o no, de la causa de nulidad invocada, ya que ello supondría examinar y resolver la cuestión de fondo de quién es el propietario de la finca, algo que no solo excede de las facultades de este órgano consultivo, sino que es propio de los tribunales civiles, que son los que podrían decidir, en sentencia firme, a quién pertenece la propiedad de la finca registral A.

En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de julio de 2018 (Procedimiento Ordinario 671/2017) dictada con motivo del proyecto de expropiación de La Carpetania (Getafe) abunda en que es la jurisdicción civil la competente para decidir quién es el titular dominical de las fincas afectadas por la expropiación:

«Lo que la Administración ha resuelto en la resolución impugnada contradice frontalmente lo decidido durante la tramitación del expediente expropiatorio. Recordemos que el artículo 3 de la LEF dispone que “las actuaciones del expediente expropiatorio se

entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación”, y que “salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente...”. En definitiva, si bien la Administración puede pronunciarse sobre la titularidad de las fincas a los solos efectos de la expropiación, en el caso de autos resulta evidente que este pronunciamiento no queda suficientemente acreditado (...) Por ello, tendrá que ser la Jurisdicción Civil la que determine definitivamente quién es el titular de los terrenos afectados por la expropiación, en concreto, las fincas (...) del polígono (...) de Getafe. Entre tanto, la Administración debe proceder a consignar el precio a la espera de que se resuelva a quién le corresponde como propietario de los mismos».

Finalmente, y en cuanto a la doctrina de los órganos consultivos, el Dictamen 85/2014, a 21 de marzo del Consejo Consultivo de Canarias, dictado precisamente en un supuesto de revisión de oficio en relación con un procedimiento expropiatorio, resulta de plena aplicación al caso que ahora se dictamina, al declarar:

“Dilucidar la cuestión de la propiedad de la finca es innecesario en orden a aceptar o rechazar la declaración de nulidad pretendida por la AGE y, en consecuencia, es ajena al ámbito de este específico procedimiento de revisión de oficio. De todos modos, si se entiende que es relevante en orden a la legitimación de la AGE para solicitar la iniciación del procedimiento expropiatorio, se ha de señalar que, según el art. 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, se ha de considerar propietario a quien figure con ese carácter en Registros Públicos que produzcan presunción de titularidad que sólo pueda ser destruida judicialmente.

La AGE figura como propietaria de la finca en el Registro de la Propiedad, lo cual produce a su favor una presunción de titularidad que únicamente puede ser destruida por una sentencia firme de la Jurisdicción civil, por lo que una resolución administrativa no puede desconocer esa titularidad dominical; máxime cuando se pretende negarla con base en la transferencia de su propiedad al Ayuntamiento en virtud del proyecto de urbanización ejecutado al amparo del Plan Parcial de Lomo Blanco Industrial, aprobado en 1996, y su clasificación como espacio libre por el posterior planeamiento general. La mera clasificación como espacio libre por el planeamiento no transfiere su propiedad”.

De ahí que en una de sus conclusiones se dictamine que “No es conforme a Derecho que la Propuesta de Resolución se pronuncie sobre la titularidad dominical de la finca registral, cuyo dominio está inscrito en el Registro de la Propiedad a nombre de la Administración General del Estado”.

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

CONCLUSIÓN

No ha lugar, en este momento, a la revisión de oficio de la resolución del director general de Gestión Urbanística de 20 de diciembre de 2022 y de la hoja municipal de aprecio de la misma fecha, relativas a la finca registral nº A del Registro de la Propiedad nº 40 de Madrid, al ser necesario resolver, previamente, sobre la propiedad de la citada finca, lo que excede de las funciones de esta Comisión Jurídica Asesora, y ha de dilucidarse en la jurisdicción civil, en los términos expuestos en la consideración jurídica cuarta de este dictamen.

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 11 de enero de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 9/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 - 28014 - Madrid