



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 4 de agosto de 2005, ha examinado el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto a instancia de la Junta de Compensación del Plan Especial de Reforma Interior "xxxxx" del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 12 de julio de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto a instancia de la Junta de Compensación del Plan Especial de Reforma Interior "xxxxx" del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx, representada por D. yyyy, contra la Orden de la Consejería de Fomento de 17 de mayo de 2004, por la que se resuelve el recurso de alzada interpuesto contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de xxxxx de 31 de enero de 2001.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de julio de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 649/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.



Primero.- Con fecha 31 de enero de 2001, la Comisión Territorial de Urbanismo de xxxxx adopta el siguiente Acuerdo, que se publica el 14 de septiembre de 2001:

“Aprobar definitivamente el Plan Especial de Reforma Interior “xxxxx” de las Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal de xxxxx, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (...).”

Segundo.- Contra dicho Acuerdo, D. ggggg, en nombre de D. ppppp y D. zzzzz, interpone recurso de alzada el 11 de octubre de 2001, que fundamenta en los siguientes datos:

- La parcela con referencia catastral xxxxx, situada en xxxxx, de una superficie de 1.668 metros cuadrados, pertenece en copropiedad por mitades indivisas a D. ppppp y D. zzzzz, éste junto con su esposa Dña. vvvvv.

- La parcela mínima edificable se establece en 2.000 metros cuadrados, de acuerdo con el Plan Especial de Reforma Interior (en adelante, PERI). Límite que, sin embargo, no resulta aplicable a las parcelas anteriores a la redacción de dicho PERI, “por lo que en principio no debería existir problema alguno para que la misma pudiera reunir las condiciones exigidas por el planeamiento para que tuviera la condición de parcela edificable (...) debería contar con acceso rodado desde malla urbana, abastecimiento de agua (...). Sin embargo, (...) ha quedado absolutamente aislada, sin acceso público, lo cual infringe la normativa urbanística vigente (...).

»De forma oficiosa y verbal, los recurrentes han tenido conocimiento que el motivo de la ausencia de acceso rodado a la parcela objeto del presente recurso no es otro que la colindancia de la misma con otra parcela también propiedad de los que suscriben, lo cual, tal y como entienden los recurrentes en modo alguno puede justificar el que a una parcela independiente dentro del PERI “xxxxx” se le de un tratamiento total y absolutamente diferenciado del resto de parcelas incluidas en la delimitación del Plan (...).”

Tercero.- Por Orden de 17 de mayo de 2004 de la Consejería de Fomento se resuelve estimar el recurso de alzada interpuesto y se acuerda “que



se proceda por parte del Ayuntamiento a la subsanación del error advertido en el referido Plan”.

Cuarto.- El 5 de agosto de 2004 D. yyyyy, en nombre de la Junta de Compensación, presenta escrito en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, en el que interpone recurso extraordinario de revisión contra la citada Orden de 17 de mayo de 2004, fundamentándolo en la causa 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Alega en su recurso que la parcela sobre la que los recurrentes en alzada solicitaban su reconocimiento independiente conforma una única finca con su colindante, la xxx, de acuerdo con los datos obrantes en el registro de la propiedad, y con los manifestados por los propietarios ante el Ayuntamiento, dado que concretan la superficie de su parcela, “terreno, que según citan, se corresponde con las dos catastrales, en 8.140,87 m²”.

Manifiesta asimismo que “durante la tramitación del Proyecto de Actuación los recurrentes sólo manifestaron su oposición al Proyecto en cuanto éste, en el documento aprobado internamente por la Junta de Compensación e inicialmente por el Ayuntamiento, recogía para su parcela (la suma de las catastrales xxx y xxx)”, o, tal como señalan en otra parte del escrito, “para su única parcela, la nº 36”, “una superficie inferior a la real”

Solicita la anulación de la Orden de 17 de mayo de 2004, que estimó el referido recurso de alzada.

Quinto.- En el trámite de audiencia a los interesados, formalizado con D. ggggg, con fecha 1 de septiembre de 2004, se formulan, entre otras, las siguientes alegaciones:

“El recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Junta de Compensación “xxxxx” debe ser inadmitido (...) al no darse la causa alegada en el mismo (...). Los documentos que se aportan de contrario en modo alguno evidencian la existencia de error en la resolución recurrida (...). El hecho de que a la espera de la resolución del recurso de alzada, los comparecientes hayan defendido ante la Junta de compensación la superficie real de sus dos parcelas,



en modo alguno puede considerarse asunción del contenido del PERI respecto de la falta de acceso rodado a una de sus parcelas.

»De la propia documentación aportada por la recurrente, se observa con meridiana claridad que en todo momento se hace referencia a la superficie de las dos parcelas con referencia catastral perfectamente individualizada”.

El resto de los alegatos se ciñen a los hechos ya manifestados en el inicial recurso de alzada.

Sexto.- Obra en el expediente informe del Alcalde del Ayuntamiento de xxxxx, de 1 de septiembre de 2004, emitido “una vez visto el informe técnico y jurídico”. En el mismo se informa de lo siguiente:

“1ª. El PERI de xxxxx es promovido, a iniciativa particular, por la Junta de Compensación de xxxxx formada por los propietarios que integran la unidad de actuación de la misma.

»2ª. La parcela de 8.140,87 m², número 36 de resultado según el proyecto de actuación aprobado por la Junta de Compensación de xxxxx y el propio Ayuntamiento, de titularidad pro indiviso de D. ppppp y D. zzzzz y Dña. vvvvv cumple la parcela mínima.

»3ª. La solución técnica para dotar a la parcela en cuestión de las condiciones de solar según la legislación vigente, actualmente afectaría a la apertura de nuevos viales por la propia finca de los recurrentes y con calles en `fondos de saco´ no permitidas por el vigente P.G.O.U. aunque sí previstas en algún caso en el PERI”.

Séptimo.- En respuesta a la solicitud remitida al registro de la propiedad de xxxxx por parte del Servicio de Estudios, Planificación y Recursos de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento, se expide por aquél un certificado, el 27 de octubre de 2004, en el que se pone de manifiesto que “la finca registral 2.447” aparece inscrita a nombre de D. ppppp y Dña. vvvvv, casada con D. zzzzz, para su sociedad conyugal, en pleno dominio, por mitad y pro indiviso.



Octavo.- El 31 de marzo de 2005, previo informe del Servicio de Urbanismo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto, se elabora la propuesta de resolución en el sentido de estimar aquél, dado que se ha “demostrado que las fincas conforman una sola a efectos registrales”.

Noveno.- El 16 de junio de 2005 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento informa favorablemente sobre la propuesta de resolución indicada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado c), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento seguido se acomoda a lo dispuesto en los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La competencia para resolver el presente recurso extraordinario de revisión corresponde al Consejero de Fomento de la Junta de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992 citada.

3ª.- En el recurso extraordinario de revisión presentado por la Junta de Compensación, ésta viene a invocar la circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, es decir, que “aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.



La peculiar naturaleza del recurso de revisión, como lo es el interpuesto, impide entrar a considerar circunstancias distintas de las prescritas en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Así lo ha señalado el Consejo de Estado en sus Dictámenes 976/1998 y 5.868/1997, entre otros.

Ha de considerarse que el recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en una serie de supuestos tasados, debiendo ser objeto de una interpretación estricta para evitar que se convierta en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos, transcurridos los plazos previstos por la legislación vigente para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en Sentencia de 20 de mayo de 1992, entre otras, y el Consejo de Estado en los Dictámenes 4.685/1998, de 21 de enero de 1999; 4.978/1998, de 28 de enero de 1999; y 2.926/2002, de 27 de febrero.

La transcrita circunstancia legal en la que ahora sustenta su recurso la Junta de Compensación, que constituye una de las causas tasadas para la procedencia del recurso de revisión, posibilita que el documento sea anterior o posterior, pero establece, a la postre, dos condiciones:

1ª) Que aparezca un documento de valor esencial para la resolución del asunto, esto es, ha de tratarse de un documento y éste ha de ser determinante, de suerte que su conocimiento previo por la Administración hubiere dado lugar necesariamente a la adopción de una resolución distinta.

2ª) Que el documento evidencie el error de la resolución cometida, de forma que con su mera aportación se acredite el error de modo concluyente y definitivo.

Ambas condiciones han de concurrir acumulativamente. El Consejo de Estado ha tenido ocasión de manifestar que “esos documentos deben ser de valor esencial para la resolución del asunto, evidenciando el error de la resolución recurrida. Ello significa que su conocimiento previo por la Administración hubiera llevado necesariamente a dictar una resolución distinta de la que finalmente se adoptó” (Dictamen 778/2002, de 18 de abril de 2002).



El escrito en el que se interpone el referido recurso se pone de manifiesto la existencia de documentos que, de haberse conocido por la Administración, habrían determinado el dictado de una resolución en sentido desestimatorio de las pretensiones de los recurrentes en alzada, dado que éstos son propietarios de una única parcela y no de dos independientes. Señala dicho escrito que en el registro de la propiedad aparece una única finca, y que en las alegaciones efectuadas por los propietarios en el expediente relativo a la aprobación del Proyecto de Actuación, éstos han defendido la existencia de una única parcela, "la nº 36", oponiéndose únicamente a la superficie de la misma. De este modo, la Junta de Compensación acompaña a su recurso, entre otros documentos, las alegaciones formuladas por dichos propietarios el 10 de enero de 2003, concretando la superficie de su parcela en "8.140,87 m²", que se corresponde con las dos fincas catastrales de su titularidad.

Con base en dichos alegatos y con la finalidad de resolver el recurso de revisión, por parte del Servicio de Estudios, Planificación y Recursos de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento se procede a solicitar del registro de la propiedad de xxxxx certificación de titularidades, dominios y cargas existentes, que es expedida el día 27 de octubre de 2004.

Por ello, es preciso poner de relieve que en el expediente que nos ocupa no queda claro qué ha de entenderse como documento o documentos de valor esencial a los efectos de resolver el extraordinario de revisión, de modo que de los mismos surja evidentemente el error de la resolución recurrida, esto es, la Orden de 17 de mayo de 2004.

Por un lado, la Junta de Compensación parece considerar como tales los escritos que aporta con su recurso, esto es, los que contienen las alegaciones de los propietarios en el expediente relativo a la aprobación del Proyecto de Actuación, pero también alega que en el registro de la propiedad la finca en litigio "conforma una única finca con su colindante, la xxxxx".

Pero dicha documentación se complementa por la propia Administración (Consejería de Fomento) contra la que se dirige el recurso, al solicitar ésta el certificado del registro de la propiedad de xxxxx, y es este certificado el que la propia propuesta de resolución parece considerar como documento de valor esencial.



Es preciso recordar, respecto de la aportación de cualquier certificado a la hora de considerarlo como “documento de valor esencial”, que el Tribunal Supremo viene rechazando un certificado que pudo ser solicitado por el interesado durante la tramitación del procedimiento, puesto que “entender lo contrario sería posibilitar siempre el recurso extraordinario por esta causa, con solo pedir a cualquier órgano certificante la constancia de documentos anteriores” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 6 de julio de 1998). En este mismo sentido se señala en Sentencia de 19 de febrero de 2003.

No obstante, en el caso que nos ocupa parece que con tal carácter han de ser considerados, no tanto el certificado, sino los documentos que contienen las alegaciones de los propietarios, que probablemente bastarían, dado que son sus propias declaraciones y “actos propios”, defendiendo ante la Junta de Compensación la existencia de una única parcela, para poder considerar el error existente en la Orden de 17 de mayo de 2004. No obstante, se constata dicho dato, como decimos, con la certificación registral incorporada al expediente.

En uno u otro caso, lo cierto es que la Junta de Compensación no tuvo la oportunidad de plantear el error de la resolución administrativa, que ahora alega a través del recurso extraordinario, puesto no se formalizó con ella el trámite de audiencia exigido para la generalidad de los recursos administrativos en el artículo 112.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La propia Junta de Compensación alega en su recurso que no se le ha dado audiencia previamente a la resolución del recurso de alzada interpuesto, por lo que, tal como señala en su escrito, “los actos propios de los recurrentes, posteriores a su recurso, han generado una serie de documentos incompatibles con lo que mantenían en él; documentos que, ante la falta de audiencia en el recurso a la Junta de Compensación, la Administración no ha podido conocer”.

En lo relativo a la naturaleza de la Junta de Compensación, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 21 mayo de 2002, indica que “uno de los sistemas de ejecución del planeamiento es el sistema de compensación, en el que la Administración limita su actividad a una actitud de asistencia vigilante y arbitral de la actividad de los particulares, los cuales ejecutan el planeamiento mediante la Junta de Compensación (...). La Junta de Compensación tiene naturaleza administrativa y como entidad de



autoadministración, de ejercicio privado de funciones públicas, tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”.

La Junta de Compensación de la Urbanización de xxxxx se constituye el 1 de octubre de 2002, es decir, con posterioridad a la formalización del recurso de alzada por los propietarios de la parcela de referencia, y previamente al dictado de la Orden de 17 de mayo de 2004 no tuvo la oportunidad de aportar los documentos que ahora presenta como sustento del recurso extraordinario.

La Junta de Compensación, como entidad urbanística colaboradora, se configura en nuestro ordenamiento como una figura de autoadministración descentralizada o de gestión autónoma por los mismos interesados de funciones públicas y poderes de decisión inicialmente administrativos, representando una mera alternativa a la gestión administrativa de los mismos, al resultar delegados dentro de ciertos límites en los propios interesados, quienes se erigen así en auténticos agentes y partícipes en la gestión urbanística de la Administración delegante, sin perjuicio de que ésta retenga para sí su titularidad última, reservándose la tutela de su ejercicio y la posibilidad de corregirlo en vía de recurso.

En cuanto a su legitimación, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 4 abril de 2003, recuerda cómo “el Tribunal Supremo reiteradamente ha adoctrinado que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación *ad processum* y la legitimación *ad causam*. Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso y, como dice la sentencia del Alto Tribunal de 19 de mayo de 1960 (RJ 1960, 2163), “es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos”. En este sentido nadie ha puesto en tela de juicio la legitimación *ad processum* de los recurrentes. Pero distinta de la anterior es la legitimación *ad causam* que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e “implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito”; añadiendo la doctrina científica que “esta idoneidad



específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente Procesal¹. Y el Tribunal Constitucional ha dicho que la legitimación –se refiere a la legitimación *ad causam*–, en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso. Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto”.

De acuerdo con lo anteriormente manifestado, la Junta de Compensación de xxxxx, como concedora de los hechos alegados por los propietarios en la tramitación del expediente aprobatorio del Proyecto de Actuación, pone de manifiesto ante la Consejería de Fomento dichos alegatos, con el fin de acreditar el error existente en la Orden de 17 de mayo de 2004.

De este modo, y previa solicitud al registro de la propiedad de xxxxx por parte del Servicio de Estudios, Planificación y Recursos de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento, se expide por aquél certificado el 27 de octubre de 2004 en el que se pone de manifiesto que “la finca registral xxxx” aparece inscrita a nombre de D. ppppp y Dña. vvvvv, casada con D. zzzzz, para su sociedad conyugal, en pleno dominio, por mitad y pro indiviso.

Ello determina la existencia de una única finca a efectos registrales y no dos independientes, como se estimaba en la Orden recurrida, cuyo fundamento no fue otro que la acreditación por los recurrentes en alzada de dos fincas catastrales diferenciadas.

El artículo 241.d) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, al referirse a las determinaciones que han de contener los Proyectos de Actuación, prescribe que ha de constar la “relación de los propietarios de las fincas incluidas en la unidad, según las titularidades que consten en el Registro de la Propiedad y en el Catastro, indicando sus domicilios a efectos de notificaciones. Si la finca está inscrita en el Registro de la Propiedad se entiende como titular al registral”.

Por su parte, tanto en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo,



como en su antecesora, hoy derogada, Ley 48/2002, de 23 de diciembre, se ha considerado siempre que lo establecido en el catastro se ha de entender “sin perjuicio de las competencias y funciones del Registro de la Propiedad y de los efectos jurídicos sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en dicho Registro” (artículo 2.2 del citado texto refundido).

Igualmente el artículo 9.1 del texto refundido menciona como titulares catastrales a “las personas naturales o jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario por ostentar, sobre la totalidad o parte de un bien inmueble, la titularidad de alguno de los siguientes derechos: a) derecho de la propiedad plena o menos plena”.

Por ello ha de considerarse, del mismo modo que hace la propuesta de resolución, que procede estimar el recurso interpuesto y dejar sin efecto la Orden de 17 de mayo de 2004, al haberse acreditado el error existente en la misma, ya que los dos titulares catastrales tienen dichas titularidades de una única parcela sobre la que ambos ostentan el derecho de propiedad, tal como certifica el registro, “en pleno dominio por mitad pro indiviso”.

4ª.- Finalmente, como cuestiones de técnica normativa, cabe indicar en primer lugar que la referencia a las distintas normas ha de hacerse respecto a las originales, sin necesidad de mención alguna a las modificaciones posteriores, ya que éstas, desde su entrada en vigor, quedan incorporadas a los correspondientes textos normativos. Así, por ejemplo, de citarse la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, basta su sola mención, sin que sea necesario citar las leyes que han ido introduciendo modificaciones en su texto (fundamento de derecho segundo de la propuesta, entre otros).

En segundo término, la propuesta de resolución hace una exhaustiva mención a la normativa que, desde la más genérica a la más concreta, viene a atribuir la competencia para resolver a la Consejería de Fomento. Quizá sería conveniente hacer una mención concreta y directa a la competencia que ostenta el órgano, que no es otro que el titular de dicha Consejería, para resolver el recurso extraordinario de revisión al ser el órgano administrativo que había dictado previamente el acto objeto del recurso –en concreto, la Orden de 17 de mayo de 2004–, de acuerdo con el artículo 62 de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio.



Por último, la cita contenida en el fundamento de derecho segundo de la propuesta de resolución, “de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30, 31 y 114 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre” ha de ser revisada, dado que el último precepto se refiere al recurso de alzada y no al extraordinario de revisión.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Junta de Compensación del Plan Especial de Reforma Interior “xxxxx” del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx, representada por D. yyyyy, contra la Orden de la Consejería de Fomento de 17 de mayo de 2004, por la que se resuelve el recurso de alzada interpuesto contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de xxxxx de 31 de enero de 2001.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.