



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de junio de 2009, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1*, 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 16 de abril de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio iniciado a instancia de D. xxxxx, dirigido a la declaración de nulidad de la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de xxxx1 del "Proyecto de Actuación Urbanística de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1."*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de abril de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 401/2009, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- Por Decreto de Alcaldía de 15 de enero de 2009, se inicia el procedimiento de revisión de oficio de la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de xxxx1 del "Proyecto de Actuación Urbanística de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1."



El procedimiento se incoa en cumplimiento de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de xxxx1, de 2 de julio de 2008, que estimando parcialmente la demanda presentada por D. xxxxx, condena al Ayuntamiento de xxxx1 a tramitar la solicitud de declaración de nulidad del acto de aprobación definitiva del "Proyecto de Actuación de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1", "realizando los actos de instrucción que procedan y solicitando el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para posteriormente, decidir de acuerdo con el carácter y naturaleza que la Ley otorga a este Dictamen".

Además de ello, en virtud del principio de conservación de los actos, el referido Decreto de Alcaldía de 15 de enero de 2009, dispone la incorporación al expediente administrativo de los actos de trámite realizados por el Ayuntamiento con anterioridad al acuerdo de inicio del procedimiento.

Asimismo, el 15 de enero de 2009 se concede trámite de audiencia a todos los interesados: Junta de Compensación, Dña. xxxx2, D. xxxxx y "qqqqq, S.A.". El inicio del procedimiento se publica en el "Boletín Oficial de la Provincia de xxxx1" el 3 de febrero de 2009 y en el Diario de xxxx1 el 27 de enero de 2009, y se expone por un mes en el Tablón de Edictos Municipal.

Transcurrido el trámite de audiencia no consta que se hayan presentado alegaciones.

El 17 de marzo de 2009 se suspende el plazo para resolver el procedimiento, por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo de Castilla y León y su recepción.

Segundo.- El procedimiento de declaración de nulidad tiene los siguientes antecedentes:

La Comisión Provincial de Urbanismo de 12 de agosto de 1.969 aprueba el "Proyecto de Urbanización de la Calle xxxx3" en el que estaban previstas expropiaciones de terrenos y edificios para su destino a zona vial.

Entre los edificios a expropiar figura el señalado con el número 25 de la calle de xxxx4, esquina a la xxxx3, propiedad de D^a. xxxx5. Según el Ayuntamiento, el referido inmueble fue expropiado por Acuerdo del Pleno de



29 de enero de 1971, fijándose un justiprecio que fue aceptado por la expropiada.

En el mismo acto se acuerda expropiar el edificio número 8 de la calle xxxx3, propiedad de la entidad mercantil "Construcciones qqqq1".

Por Acuerdo de la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de xxxx1, de 1 de diciembre de 1976, se adjudica el derribo del edificio número 25 de la calle de xxxx4. La superficie resultante es de 48,60 metros cuadrados, espacio que, por su reducido tamaño, no tenía la condición de edificable por sí solo, en virtud de las normas reguladoras del Plan de Ordenación Urbana vigente en aquella fecha.

El 16 de abril de 1977, D. xxxxx presenta un escrito ante el Ayuntamiento en el que solicita el arrendamiento del solar o parcela sobrante de vía pública resultante del derribo de la finca número 25 de la calle de xxxx4 hasta que se decida el destino definitivo, solicitud que es desestimada por Decreto de 3 de mayo de 1977.

El 29 de septiembre de 1977 la propietaria del edificio número 25 de la calle de xxxx4 solicita la permuta de la superficie del sobrante de vía pública que originó el derribo del inmueble de la misma calle, por la que resulte en su día del inmueble número 23 en la alineación del nuevo plan de ordenación. Con fecha 21 de octubre de 1977 se le comunica el precio de la parcela sobrante de vía pública procedente del derribo del edificio número 25 de la calle xxxx4, estableciendo la condición de que, para evitar que subsista sin construir un espacio inedificable, la edificación futura deberá comprender también la zona ocupada por el cobertizo propiedad del Sr. qqqq1 (parece referirse a la esquina con la calle xxxx6 8). En el documento el Ayuntamiento concede un plazo de 30 días para que la interesada dé su conformidad, no constando esta última en el expediente.

En escritura pública de compraventa fechada el 9 de julio de 1982, D. xxxxx adquiere -para su sociedad conyugal- de la empresa "Construcciones qqqq1, S.A.", "un cobertizo a tejabana" de una sola planta, sito en la calle xxxx3 número "8 moderno, 19 antiguo", cuya inscripción en el Registro de la Propiedad según la referida escritura "no consta".



La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de xxxx1, en sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2002, aprueba "inicialmente el 'Proyecto de Actuación de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1. xxxx4-xxxx6', promovido por la Junta de Compensación de dicha Unidad".

En el periodo de información pública, D. xxxxx presenta una alegación, señalando que dentro de la unidad de ejecución se encuentra un solar que fue de propiedad municipal y luego permutado por el Ayuntamiento de xxxx1, a cambio de una vivienda sita en la plaza xxxx7o, número 5-1º C, propiedad de la empresa "qqqq2, S.A."

Según manifiesta el reclamante en escrito de 16 de diciembre de 2002, la permuta y, en consecuencia, la distribución de derechos y cargas del citado proyecto de actuación, está impugnada ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de xxxx1 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, número de recurso 322/02. No consta en el expediente administrativo documentación alguna sobre el referido recurso, únicamente una referencia realizada por el reclamante a que el procedimiento se encuentra, en la fecha de su escrito, en periodo probatorio.

El 7 de marzo de 2003, la Comisión de Gobierno desestima la alegación formulada por D. xxxxx, por "no versar sobre materia urbanística", y aprueba el 26 de marzo de 2003, de manera definitiva, el "Proyecto de Actuación Urbanística de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1. xxxx4-xxxx6".

El 9 de mayo de 2003, Dña. yyyyy, en nombre y representación de la entidad mercantil "qqqq2, S.A." presenta un escrito en el que comunica al Ayuntamiento de xxxx1 que D. xxxxx, es arrendatario de un inmueble de la referida sociedad, "planta baja mano izquierda, piso primero y ático de la casa 36 a 23 de la calle xxxx4", contrato extinguido en aplicación del artículo 99 del Reglamento de Gestión Urbanística. Por ello solicita al Ayuntamiento que proceda a su desalojo, comprometiéndose la empresa a consignar la indemnización establecida en el proyecto de actuación a favor del arrendatario. No consta en el expediente administrativo tal pago.

El 16 de octubre de 2006, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, emplaza al Ayuntamiento de xxxx1, como consecuencia del recurso contencioso-administrativo 276/2006 interpuesto por D. xxxxx, contra la



desestimación presunta de la solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho del "Proyecto de Actuación Urbanística de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1.". No hay constancia alguna en la documentación remitida por el Ayuntamiento de xxxx1 a este Consejo Consultivo, de la finalización de ese procedimiento; únicamente una nota a mano en la cédula de emplazamiento, que parece decir "53/2007 pasa después del verano 08", por lo que podría presumirse que continuó con la referida numeración.

Consta en el expediente la interposición de un nuevo recurso contencioso-administrativo, "procedimiento de entrada en domicilio 8/2006" presentado por el Ayuntamiento de xxxx1, en el que figura como demandante D. xxxxx, con objeto de lograr el desalojo del inmueble referido.

Del citado procedimiento se adjunta únicamente el recurso de apelación presentado en nombre y representación de D. xxxxx, contra el Auto del Juzgado Contencioso-Administrativo de 22 de enero de 2007, estimatorio de la entrada en el domicilio. En el referido recurso se pone de manifiesto, además del impago de la indemnización ofrecida por el aprovechamiento urbanístico y por la extinción del arrendamiento existente, la controversia suscitada sobre la superficie afectada en la ejecución de la unidad, la posible nulidad del planeamiento, la defectuosa distribución de los beneficios y cargas del programa de actuación y la imposibilidad de ejercicio del derecho de retorno arrendaticio. No consta en el expediente administrativo referencia alguna al contenido de la resolución judicial que resuelve el procedimiento y, por ello, si el Tribunal entró a conocer, pese a lo limitado de su objeto, de las referidas causas de oposición a la entrada en el domicilio del interesado y a su lanzamiento.

Adjunto al recurso de apelación, entre otros documentos, consta en el expediente los documentos correspondientes al procedimiento de declaración de ruina y de derribo del edificio nº 25 de la calle xxxx4, esquina a la calle xxxx6, iniciado por el Ayuntamiento de xxxx1 el 23 de agosto de 1976 y finalizado el 23 de diciembre de 1981.

El 15 de febrero de 2007, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de xxxx1 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en el procedimiento ordinario 276/2006, relativo a la petición de declaración de nulidad del "Proyecto de Actuación Urbanística de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1.", dicta



Auto en la pieza separada de medidas cautelares, en el que deniega la suspensión del procedimiento administrativo de desalojo del inmueble referido.

Con fecha 31 de marzo de 2008, D. xxxxx presenta escrito en el Ayuntamiento de xxxx1, en el que señala que "quiere poner en su conocimiento una serie de hechos, relativos al desarrollo de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1, que a su juicio determinan la nulidad de lo realizado, toda vez que no se han tenido en cuenta ni propiedades de quien suscribe, ni propiedades del propio Ayuntamiento.

»(...).- De acuerdo con la ficha de la unidad establecida en el vigente plan general, la misma tiene un superficie total de 630 metros cuadrados, ello es fruto de que tal y como figura en la totalidad de los documentos relativos a la unidad, la misma además de estar formada por las edificaciones existentes, incluye una parte de la actual calle xxxx6.

»Segunda.- Sin embargo y así se deduce del proyecto de reparcelación, solo se han tenido en cuenta 391,62 metros, 311 de promotora qqqq3, 48,60 del Ayuntamiento y 32 metros cuadrados de quien suscribe. El Ayuntamiento vendió sus 48,60 metros a la promotora, que así figura con 359,60 metros cuadrados.

»(...) Cuarta.- Haciendo los números correctamente comprobamos que del total de la unidad faltan 238 metros a los que no se ha dado aprovechamiento alguno porque ni se han computado como parte de los terrenos aportados a la Junta de Compensación.

»(...) Pues bien viendo la delimitación de la unidad, una parte serán del Ayuntamiento y otra de quien suscribe.

»Así de entrada una parte son los que el Ayuntamiento expropió a ggggg, y son parte de lo que era la casa número 25 de la calle xxxx, rallado en azul en el plano que acompañamos, estos terrenos son adquiridos onerosamente por el Ayuntamiento.



»Lo rallado en naranja formaba parte de la casa número ocho de la calle xxxx3 y fue ocupado por el Ayuntamiento para ampliar la calle, sin que nos conste que fuese expropiado, esta casa número ocho es de quien suscribe.

»La parte pintada en rosa es la de titularidad municipal, y vendida al promotor, o sea 48,60 metros, sin bien la pared de separación de 1 metro de grosor y 18 de largo no se ha tenido en cuenta.

»Además en la parte de atrás existía un patio pintado en verde, con tres rayas azules, compartido entre las casas 25 de xxxx y 8 xxxx3, que tampoco se ha tenido en consideración, debemos reseñar que ese patio estaba vallado y era de las dos casas, lo rayado en azul municipal y el resto de quien suscribe.

»(...) Sexta.- Por lo tanto de esos 238 metros cuadrados de diferencia, a quien suscribe le corresponde por el patio indicado y la calle concepción 72 que sumados a los 32 reconocidos hacen 104, casi una quinta parte de la unidad.

»Por lo mismo al Ayuntamiento unos 130 metros, toda vez que en la parte delantera en la calle xxxx existe un trozo de acera incluido en la unidad de unos 36 metros cuadrados, que podrían pertenecer bien al Ayuntamiento, bien a la promotora.

»Séptima.- La conclusión de todo ello es que a la hora de llevar a cabo el reparto de beneficios y cargas, el Ayuntamiento y quien suscribe salen expresamente perjudicados, en el posible aprovechamiento de la promotora qqqq3, hoy sociedad patrimonial 'qqqq4' se hace o apropia del aprovechamiento de los 238 metros no computados.

»Octavo.- A cuanto he indicado, debo añadir que en arrendamiento llevaba un bar sito en xxxx 23, así como en arrendamiento un piso y el desván de la casa, que constituía mi vivienda habitual, en concreto ocupaba la totalidad del edificio, sin embargo, nada se ha incluido en el proyecto de reparcelación, ni en ningún otro, relativo a mi derecho de realojo y retorno en los términos previstos en las normas”.



El 19 de mayo de 2008, los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento informan sobre el anterior escrito lo siguiente:

“(…) Examinado el contenido del escrito, quien suscribe no puede señalar con certeza si lo que se pretende es la interposición de un recurso extraordinario de revisión, o un mero derecho de petición. No obstante, y en cualquier caso, es preciso señalar que su pretensión ya está siendo substanciada en sede jurisdiccional, pendiente de la fase de conclusiones, y que por lo tanto, en vía administrativa no cabe un pronunciamiento anterior previo a la sentencia pretendida.

»En cualquier caso, y en cuanto al fondo del asunto, no procede entrar en el mismo por cuanto que el proyecto de actuación se trata de un acto consentido y firme y por lo tanto inatacable, máxime cuando ha transcurrido el plazo de cuatro años para una posible declaración de lesividad, y la revisión de oficio por actos nulos no cabría en el presente supuesto.

»Por todo lo anterior, entiende quien suscribe que procede inadmitir el escrito planteado por no ser ni material ni procesalmente oportuno, toda vez que el solicitante consintió expresamente la aprobación definitiva tanto del Proyecto de Actuación como el de Urbanización, y según la doctrina de los actos propios, nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, contra los cuales no es lícito accionar (...)”.

El día 2 de julio de 2008 se dicta Sentencia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de xxxx1, procedimiento ordinario 53/2007, referida en el Antecedente Primero del presente Dictamen, que ordena al Ayuntamiento de xxxx1 a tramitar la solicitud de declaración de nulidad del acto de aprobación definitiva del “Proyecto de Actuación de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1”, “realizando los actos de instrucción que procedan y solicitando el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para posteriormente, decidir de acuerdo con el carácter y naturaleza que la Ley otorga a este Dictamen”.

La referida resolución judicial se dicta en el recurso contra la desestimación por silencio administrativo “del escrito fechado el día 20 de abril de 2006”, documento que no consta en el expediente administrativo.



Ante la falta del expediente completo del procedimiento, del contenido de la referida Sentencia se puede destacar:

La pretensión del demandante es, según se transcribe literalmente de la demanda y no de la documentación adjuntada (entrecomillado del fundamento de derecho segundo), que “se declare la nulidad de pleno derecho de las actuaciones realizadas en ejecución del planeamiento urbanístico de la 23.U.E.1. xxxx4 de xxxx1, retrotrayendo todo lo actuado al momento inicial del mismo, ordenando la inclusión de la totalidad de los terrenos afectados (...)”, que se retrotraigan las actuaciones y se tramite un procedimiento administrativo de revisión de oficio .

El fundamento de derecho tercero señala: “El primer pronunciamiento de esta Sentencia debe de tener por objeto la causa de inadmisión del recurso planteada por la Administración demandada. Entiende esta parte que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 28 de la LJCA en cuanto que el demandante consintió expresamente la aprobación definitiva tanto del proyecto de actuación como del proyecto de urbanización de la Unidad de Actuación lo que le impide, en este momento, su impugnación no solo por no acreditar que se haya vulnerado el ordenamiento jurídico sino también porque no nos encontramos ante disposiciones generales que puedan ser impugnadas directamente.

»En relación con esta causa de inadmisión del recurso la parte demandante, en el escrito de conclusiones, no ha formulado ninguna alegación de oposición a la misma”.

Y el fundamento de derecho tercero dice: “(...) La declaración de nulidad que pretende la parte demandante a través del presente recurso la proyecta sobre las actuaciones realizadas en ejecución del planeamiento urbanístico de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1., xxxx de xxxx1, sin concretar ni especificar las mismas.

»(...) En el aspecto formal no puede desconocerse que la acción de nulidad ejercida por la parte demandante debía de haber tenido mayor precisión tanto en lo que se refiere al acto o actos administrativos afectados por la misma, que debían de haberse identificado con claridad, como en cuanto a los motivos en los que se apoya, que deberían de haberse desarrollado con



mayor precisión con cita, además, del artículo 102 de la LPC y la conexión del mismo con el supuesto concreto de nulidad de pleno derecho de los que se enumeran en el artículo 62 de la LPC. (...). En cualquier caso las dudas que hubiera podido plantear al Ayuntamiento la acción ejercida por la parte demandante por su falta de concreción debían de haberse subsanado en aplicación de lo dispuesto en el artículo 71 de la LPC. El Ayuntamiento no solamente no ha dado cumplimiento al contenido de dicho artículo sino que no consta que haya realizado ninguna instrucción respecto a la acción ejercida por el demandante dado que en el expediente remitido a este Juzgado ni siquiera ha aportado copia de la solicitud presentada. No se ha considerado necesario requerir la misma debido a que la Administración demandada no ha planteado ninguna cuestión o duda respecto a que la aportada por el demandante no coincidiera con la que éste dice haber presentado al Ayuntamiento y ello a pesar de que la misma no está firmada ni registrada ni tampoco respecto a que el acto impugnado, la desestimación por silencio de la referida solicitud, no se hubiera producido precisamente por no haberse presentado la misma”.

»En cuanto al fundamento de la acción de nulidad hay que indicar que el demandante ha aportado un plano del Estudio de Detalle en el que se delimita la Unidad de Ejecución identificada con el nº 23.U.E.1, Calle xxxx4, (...) en el que consta la delimitación de la misma. Esta delimitación de la Unidad de Ejecución que acredita parte demandante no coincide con la delimitación que consta en la Memoria del Proyecto de Actuación (...). A lo largo del Proyecto de Actuación aprobado se mantiene la delimitación que consta en la Memoria del mismo. Esta prueba aportada por la parte demandante no ha sido desvirtuada por la Administración demandada que ni siquiera ha solicitado el recibimiento del procedimiento a prueba limitándose a alegar, en la contestación a la demanda, razones jurídicas de carácter general para desestimar las pretensiones de la parte demandante (...).

»Los artículos 72 y siguientes de la Ley de Urbanismo de Castilla y León se refieren a la gestión de las actuaciones integradas. Del contenido de estos artículos se deduce claramente que la Unidad de Actuación o de Ejecución viene delimitada por el Planeamiento y que el Proyecto de Actuación debe de abarcar una o varias Unidades completas, lo que excluye que abarque parte de las mismas (artículo 75). El Proyecto de Actuación cuya aprobación se pretende declarar nula de pleno derecho no se ajusta, al menos en lo acreditado por la parte demandante, a estas determinaciones por lo que hay



que entender que existe una razón suficiente para que la acción de nulidad ejercida por la parte demandante continúe el procedimiento previsto en el artículo 102 de la LPC sin que, por lo tanto, se den las circunstancias que conforme a dicho artículo permitan su rechazo de plano y sin oír al Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que es lo que ha ocurrido en el caso que ahora se enjuicia.

»(...) El hecho de que la Administración demandada no haya solicitado la práctica de ninguna prueba para desvirtuar la falta de coincidencia de la delimitación de la Unidad de Ejecución alegada por la parte demandante no puede significar que la referida falta de coincidencia se produzca realmente. Esta circunstancia deberá de resolverse en la instrucción del expediente de revisión de oficio que la Administración demandada deberá de tramitar. El efecto que produce ahora la falta de prueba es determinar que lo alegado por la parte demandante en apoyo de la acción de nulidad ejercida no carece de un fundamento manifiesto y patente por lo que, como se ha dicho, debe de continuarse el procedimiento de revisión de oficio”.

El informe de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de 17 de septiembre de 2008, señala que a efectos de ejecutar la sentencia, será preciso disponer de la solicitud realizada al Ayuntamiento por el interesado desestimada por silencio administrativo, documento que no consta en el expediente.

A consecuencia de ello, se adjunta, presumiblemente a instancia de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de xxxx1, documentación referida al recurso contencioso-administrativo 276/2006 seguido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de xxxx1 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, junto a la del procedimiento ordinario 53/2007, seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de xxxx1, ambos con el mismo objeto, “desestimación por silencio administrativo de la solicitud de nulidad de pleno derecho en relación a la ejecución de la unidad 23.U.E.1”.

Entre los documentos que componen el expediente de la Asesoría Jurídica se encuentra, entre otros, el escrito de interposición del recurso ante la Sala (presumiblemente el denominado recurso 276/2006) y una fotocopia de un escrito de D. xxxxx, sin fecha alguna, ni sello o impronta que acredite su presentación en un registro administrativo, solicitando la nulidad de pleno



derecho de lo actuado en relación a la ejecución de la unidad nº 23 de la Calle xxxx4.

En el referido escrito se expone:

“(…) En el año 1968, la Corporación municipal amplió la calle xxxx3, y ello a costa de un trozo de terreno propiedad entonces de ggggg, se trataba de parte de la casa número 25 de la calle xxxx4.

»Tercero: De las indagaciones realizadas por esta parte en el archivo municipal, se procedió a la expropiación del terreno necesario para la ampliación de la calle, de otra manera de ser acertada esa afirmación nos encontraríamos con una adquisición onerosa del terreno por parte del Ayuntamiento.

»Cuarta: De no haber mediado precio pagado alguno a los propietarios, estos serían los titulares de los terrenos, al menos del aprovechamiento correspondiente, que en todo caso y fruto de la ejecución del planeamiento estarían abocados a ser calle cedida al Ayuntamiento.

»En lo que aquí interesa, tanto en uno como en otro supuesto esos terrenos tendrían aprovechamiento en la unidad y basta comprobar el estudio de detalle, la reparcelación y compensación realizadas, para concluir que no han recibido aprovechamiento alguno, bien el Ayuntamiento, bien quien suscribe.

»La única conclusión posible a extraer de cuanto exponemos es que todas las operaciones de ejecución de la unidad se han realizado incumpliendo de modo manifiesto la normativa vigente, habiéndose excluido suelo que debería estar incluido y habiendo repartido el aprovechamiento total entre, solo, una parte de las propiedades y propietarios de la unidad y no la totalidad de los que tenían derecho.

»Esto supone una injusta distribución de los beneficios y cargas, y una mejora considerable a aquellos no titulares de los suelos excluidos, en este caso el Ayuntamiento y el reclamante.



»La conclusión de todo ello no puede ser otra que la de la nulidad de pleno derecho de todo lo actuado, y ello como consecuencia de la aplicación del artículo 62 de la Ley 30/1992, que establece que son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: Los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados y 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”.

Tercero.- El expediente del “proyecto de actuación de la unidad de ejecución” contiene, además de los planos de las diferentes parcelas, el estudio económico y urbanístico y copias de las inscripciones registrales de las fincas afectadas:

- La finca número 14.974 figura inscrita el 3 de julio de 1986, correspondiendo a un solar en la calle xxxx4 25, con fachada a la calle xxxx6. Consta inscrita a favor del Exmo. Ayuntamiento de xxxx1, en virtud de certificación de dominio expedida por el Secretario municipal, al carecer de título inscribible, en virtud del artículo 206 de la Ley Hipotecaria. Fue expropiada a Dña. gggg1, según Acuerdo del Ayuntamiento de 29 de enero de 1971. Refleja la inscripción primera que tiene una superficie de 48,60 metros cuadrados.

La inscripción segunda corresponde a una rectificación de la descripción, también en virtud de certificación expedida por el Secretario Municipal como consecuencia de un aumento de su superficie por las nuevas alineaciones fijadas en el Plan General de Ordenación Urbana. Se inscribe un exceso de superficie de 26,21 metros cuadrados, el 28 de julio de 2000, al amparo del referido artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

La inscripción tercera corresponde a la adquisición por permuta de la finca por la mercantil “qqqq, S.A.”.

No consta en la inscripción ni en sus linderos referencia alguna a D. xxxxx, ni a su esposa.



- La inscripción primera de la finca 13.094, antes 1.870, corresponde a la venta realizada el 3 de octubre de 1983, de unos coherederos a la mercantil "qqqqq, S.A.", del corral o patio situado en la calle de xxxx4 de xxxx1, señalado con el número 36 ó 23, con una superficie de 330 metros cuadrados. Consta en la inscripción el arrendamiento de un local comercial de la misma a D. xxxxx. Entre los colindantes figura la mercantil "Construcciones qqqq1, S.A."

- La finca número 5.346, cobertizo a tejavana de una sola planta, señalada con el ocho moderno y diecinueve antiguo, con una superficie de 33 metros cuadrados, fue comprada por D. xxxxx Llerena, para su sociedad conyugal, el 9 de julio de 1982.

Cuarto.- Figuran en el expediente, entre otros, los siguientes informes técnicos:

- Del Jefe de la Sección de Hacienda, de 28 de noviembre de 2008, que señala que entre los edificios a expropiar en el "Proyecto de urbanización de la Calle xxxx6", aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo de 12 de agosto de 1969, está el edificio número 8 de la Calle xxxx6, propiedad de 'Construcciones qqqq1', antes 'qqqqq'."

- De los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento, fechado el 8 de enero de 2009, en el que se expone lo siguiente:

"(...) La titularidad de los bienes a los que hace referencia D. xxxxx. Dichos terrenos, destinados en la actualidad a viales, se adquirieron por parte del Excmo. Ayuntamiento de xxxx1 mediante expropiación forzosa, según se desprende del informe de la Sección de Hacienda y Patrimonio.

»(...) Al tratarse la expropiación de una forma de adquisición onerosa de la propiedad, resulta que la titularidad de los bienes incluidos en una Unidad de Actuación hubieran generado en todo caso aprovechamiento urbanístico, y ello de conformidad a la redacción dada al artículo 73.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León vigente al momento de aprobación del Proyecto de Actuación.

»(...) Quedaba por determinar si los terrenos



correspondientes a viales, que D. xxxxx aducía venían incluidos dentro de la Unidad de Ejecución, resultaba ser conforme con la delimitación que de ésta había efectuado el Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 vigente; es decir si el plano de delimitación de la Unidad de Ejecución que aportaba en su escrito de demanda resultaba ser el conforme al Plan General. En este sentido, el informe emitido por el Departamento de Planeamiento de la Gerencia de Fomento pone de manifiesto que dicho plano se corresponde con el del primigenio Plan Especial de Centro Histórico de xxxx1, pero cuando dicho documento se incorporó al Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 en el año 1999, la delimitación de la Unidad 23.U.E.1 'xxxx4-xxxx6' fue alterada excluyéndose precisamente los terrenos correspondientes a viales a los que alude D. xxxxx.

»Por todo lo anterior, procede entender que la declaración de nulidad de pleno derecho solicitada no procede, por cuanto no ha sido infringido precepto alguno, no concurriendo causa de nulidad que permita acordar la misma”.

Quinto.- Por Decreto de Alcaldía de 17 de marzo de 2009 se emite propuesta de conformidad a derecho del “Proyecto de Actuación Urbanística de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1.”.

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.h.2º 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 la regla B), apartado b), 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.- En lo que respecta a la normativa aplicable al presente supuesto, al tratarse de una Entidad Local, debe hacerse mención a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que en su artículo 4.1.g) reconoce con carácter general a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias. Por su parte, el artículo 53 de la misma Ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 110, "Las Corporaciones locales podrán 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"; y en los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre. Por lo tanto debe entender que la remisión a la legislación estatal se efectúa actualmente a los artículos 102 a 106 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En relación al órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, el artículo 110.1 de la mencionada Ley 7/1985, de 2 de abril, solamente determina el órgano competente respecto de la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, estableciendo al efecto que corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento de los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria (dicha remisión debe entenderse realizada hoy a los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

No existe, pues, una previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común; pero de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, debe entenderse que si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k) -correspondiendo la iniciativa al Alcalde (artículo 21.1.I)-, la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen. En otro caso se produciría una asimetría inaceptable, más aún cuando el artículo 22.2.j) de la citada Ley indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento "el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales".



3ª.- Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, afectado por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero) es necesario que concurren los siguientes requisitos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

Sin embargo, esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino sólo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 2002).

El recurrente presuntamente se ampara en el apartado e) del citado artículo, que dispone que "Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

»(...).

»e). Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

4ª.- Por lo que se refiere al procedimiento, el invocado artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, contiene las normas esenciales sobre el procedimiento de revisión de actos nulos, debiendo regirse en lo demás por las disposiciones del Título VI de la misma Ley. Ésta última previsión estaba recogida de una manera expresa en la redacción originaria de dicho precepto



(hasta la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) y nada obsta a que el citado procedimiento deba seguir siendo observado, tanto por venir siendo exigido así por la jurisprudencia dominante, como por el carácter de generalidad de que gozan los artículos 68 y siguientes de la citada Ley. Por todo ello, se puede afirmar que las actuaciones seguidas por el Ayuntamiento reclamado adolecen de ciertos vicios, al no haberse seguido las previsiones legales mencionadas.

La Sentencia de 4 de diciembre del 2002, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Valladolid, dice: "Entiende el Alto Tribunal que, no obstante, la revisión de oficio no es un medio automático que se ponga en marcha por el mero hecho de ser instado por el particular, que la Administración tenga que proceder a la revisión de cuantas solicitudes le sean dirigidas en tal sentido, mas tiene que cumplir con el derecho a la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos del particular y la manera de hacerlo es iniciar el expediente y someter el caso a un escrupuloso y delicado examen, decidiendo en último trámite si procede o no llevar hasta el final el procedimiento de revisión iniciado. Distingue el Tribunal Supremo dos fases en el procedimiento de revisión de oficio: la primera, que comprende la apertura del expediente revisorio con aportación de informes técnicos y asesoramientos jurídicos, audiencia al interesado y resolución en la que la Administración racional y jurídicamente acredite, en su caso, que tras el examen realizado ha llegado a la conclusión de que el acto no adolece de ningún vicio de nulidad absoluta, y la segunda que incluye la solicitud del dictamen al Consejo de Estado y la decisión de anotar o no el acto, a la vista de dicho informe. Afirma contundentemente el Tribunal Supremo que se reconoce al particular el derecho a que la Administración se pronuncie de forma expresa tras la incoación de la primera fase del procedimiento revisorio pero no puede compelerla a la instrucción íntegra del mismo en sus dos fases. Conforme a la anterior doctrina, avalada por la regulación que del procedimiento administrativo se contiene en el Título VI de la Ley 30/1992, disposiciones generales de procedimiento administrativo se impone la estimación parcial del recurso y procede anular dejando sin efecto, la desestimación presunta de la petición que el actor dirigió al Ayuntamiento solicitando la iniciación del procedimiento de revisión de oficio. Por consiguiente ante la petición de la Entidad recurrente la Administración venía obligada a instruir y resolver el procedimiento de revisión de oficio de acuerdo con las disposiciones del Título VI de la Ley 30/1992, al que se remite el artículo 102.2 de la misma. Las



razones expuestas obligan a anular la Resolución presunta citada, viniendo la Administración demandada obligada a tramitar la petición de revisión de dicha Resolución de 10 de septiembre de 1993, por el cauce previsto en el Título VI de la Ley 30/1992, y a resolver sobre el tema planteado (existencia o no de nulidad) previo dictamen del Consejo de Estado”.

Más revelador todavía puede resultar el Dictamen del Consejo de Estado 3.562/1996, de 5 de diciembre, que señala: “I.- El Ayuntamiento de (...) solicita el dictamen del Consejo de Estado en relación a la revisión de oficio, y la eventual declaración de nulidad o anulación del Decreto dictado por el Alcalde de esa localidad el día (...), por el que deniega una licencia de construcción solicitada por (...) Sucede que el expediente de revisión de oficio no se ha tramitado por el Ayuntamiento, que se ha limitado a ordenar su incoación, e inmediatamente, y sin despachar ningún otro trámite, ha remitido el expediente a este Consejo de Estado por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid. A la vista de esas circunstancias, conviene reiterar aquí lo ya expresado por este Consejo de Estado en su dictamen de 24 de octubre de 1996 (expediente número 2.931/1996, relativo a la declaración de nulidad del Decreto del Alcalde de (...), por el que se concede una licencia de obra): «El dictamen del Consejo de Estado no tiene la configuración de una autorización para que la Corporación local pueda proceder a la revisión de oficio. No puede entenderse en el sentido de que se precisa el mismo para habilitar el ejercicio de tal potestad revisora. La exigencia del dictamen del Consejo de Estado es un requisito procedimental para garantizar el correcto ejercicio de tal potestad revisora y el respeto a la ley y al Derecho, y a los derechos de los interesados. Se inserta así en el momento final del procedimiento, inmediatamente antes de la resolución que se vaya a adoptar, que será de acuerdo u oído el Consejo de Estado. Por lo tanto sólo una vez concluida la tramitación del procedimiento (su iniciación, actos de instrucción precisos, audiencia del interesado y propuesta que sea de la resolución a adoptar por el órgano competente) deberá recabarse el dictamen de este Alto Cuerpo, tras el cual procederá la resolución correspondiente»”.

5ª.- En el presente caso el procedimiento se inicia en cumplimiento de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de xxxx1, de 2 de julio de 2008, lo que condiciona la instrucción y tramitación del procedimiento de revisión de oficio.



Esto es así dado que en la resolución judicial, aunque la pretensión del demandante es, según se transcribe literalmente (entrecorillado del Fundamento de Derecho Segundo), que “se declare la nulidad de pleno derecho de las actuaciones realizadas en ejecución del planeamiento urbanístico de la 23.U.E.1 xxxx4 de xxxx1, retrotrayendo todo lo actuado al momento inicial del mismo, ordenando la inclusión de la totalidad de los terrenos afectados (...)”, el fallo estima parcialmente la demanda presentada por D. xxxxx, condenando al Ayuntamiento de xxxx1 a tramitar la solicitud de declaración de nulidad del acto de aprobación definitiva del “Proyecto de Actuación de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1”, “realizando los actos de instrucción que procedan y solicitando el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para posteriormente, decidir de acuerdo con el carácter y naturaleza que la Ley otorga a este Dictamen”.

Entre “los actos de instrucción que procedan”, deberían haberse practicado los sugeridos por la Sentencia, dado que ésta pone de manifiesto repetidamente la poca claridad de la pretensión del demandante y la falta de prueba de sus fundamentos. Problema que ante la falta de nuevas alegaciones del interesado y la sumaria instrucción, subsiste en el presente procedimiento.

Aunque de las cuestiones planteadas podría deducirse que se trata de materias ajenas al urbanismo y más próximas al derecho civil y a la concordancia entre la realidad registral y extraregistro, a falta de respuesta a las dudas planteadas en la Sentencia, este Consejo Consultivo no debe pronunciarse sobre el fondo del asunto. El insuficiente contenido del expediente administrativo, la falta de concreción del interesado y la falta de actividad administrativa en la instrucción y tramitación del procedimiento, impiden obtener un conocimiento completo de los antecedentes.

Así, no consta en el expediente administrativo:

- El resultado del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el interesado ante el Tribunal Superior de Justicia, número de recurso 322/2002, por la permuta realizada en uno de los solares de la zona por el Ayuntamiento de xxxx1, que, según afirma el reclamante en escrito fechado el 16 de diciembre de 2002, afecta a la distribución de derechos y cargas del proyecto de actuación



- No hay constancia alguna -en la documentación remitida por el Ayuntamiento de xxxx1 a este Consejo Consultivo- de la finalización del recurso contencioso-administrativo 276/2006 seguido en el Tribunal Superior de Justicia, Sala de xxxx1, interpuesto por D. xxxxx, contra la desestimación presunta de la solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho del "Proyecto de Actuación Urbanística de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1. Probablemente el Procedimiento Ordinario 53/2007, seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de xxxx1, sea continuación del mismo, pero esta interpretación debe acreditarse.

- Debe comprobarse que la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de xxxx1, de 2 de julio de 2008, es firme, dado que era susceptible de apelación.

- No consta en el expediente referencia alguna al contenido del recurso de apelación presentado por D. xxxxx, contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de 22 de enero de 2007, estimatorio de la entrada en domicilio. Sería conveniente conocer la resolución judicial que resolvió el procedimiento y si el Tribunal se manifestó -aunque el objeto del procedimiento es limitado- sobre las referidas causas de oposición a la entrada en el domicilio del interesado y su lanzamiento.

En el recurso de apelación presentado por el interesado, que sí se incorpora al expediente, se pone de manifiesto, además del impago de la indemnización ofrecida por el aprovechamiento urbanístico y por la extinción del arrendamiento existente, toda la controversia sobre la superficie afectada en la ejecución de la unidad, la posible nulidad del planeamiento, la defectuosa distribución de los beneficios y cargas del programa de actuación y la imposibilidad de ejercicio del derecho de retorno arrendaticio.

- Falta información sobre determinadas aseveraciones realizadas *obiter dicta* por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de xxxx1, de 2 de julio de 2008. Si el Proyecto de Actuación cuya aprobación se pretende declarar nulo de pleno derecho se ajusta a las determinaciones de los artículos 72 y siguientes de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, es decir, si el mismo abarca una o varias unidades completas (artículo 75 de la referida Ley), dado que "esta circunstancia deberá de resolverse en la instrucción del expediente de revisión de oficio que la



Administración demandada deberá de tramitar. El efecto que produce ahora la falta de prueba es determinar que lo alegado por la parte demandante en apoyo de la acción de nulidad ejercida no carece de un fundamento manifiesto y patente por lo que, como se ha dicho, debe de continuarse el procedimiento de revisión de oficio”.

- No consta claramente (y ello deberá ser requerido al interesado) si la fotocopia adjuntada al escrito de interposición del recurso ante la Sala (presumiblemente el denominado recurso 276/2006), sin fecha ni sello alguno que pudiera indicar su presentación en un registro administrativo, es el escrito al que alude la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de xxx1, de 2 de julio de 2008, solicitando la revisión de oficio y cuya desestimación por silencio inicia el procedimiento judicial.

La referida Sentencia tampoco parece tener claro qué solicitud se presentó, al señalar que “no se ha considerado necesario requerir la misma (la solicitud) debido a que la Administración demandada no ha planteado ninguna cuestión o duda respecto a que la aportada por el demandante no coincidiera con la que éste dice haber presentado al Ayuntamiento y ello a pesar de que la misma no está firmada ni registrada ni tampoco respecto a que el acto impugnado, la desestimación por silencio de la referida solicitud, no se hubiera producido precisamente por no haberse presentado la misma.”

No existen así antecedentes de hecho suficientes para analizar las posibles causas de nulidad, por lo que deberá completarse el expediente administrativo, retrotraer el procedimiento para requerir al interesado con el fin de que subsane y mejore su solicitud, aclarando su pretensión (situación advertida en el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia), con la advertencia de que, si así no lo hiciera, podrá tenerse por desistido de su petición (artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre), y realizar una instrucción completa.

En definitiva, no se ha realizado una instrucción adecuada y congruente con la Sentencia, por lo que se aprecia la necesidad de devolver el expediente para dar cumplimiento a las exigencias y garantías legales aplicables en el presente caso.



III CONCLUSIONES

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

Procede devolver el expediente al Excmo. Ayuntamiento de xxxx1, para que, de acuerdo con lo expuesto, se acuerde la nueva incoación, tramitación y resolución de la revisión de oficio para declarar la nulidad de la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de xxxx1 del "Proyecto de Actuación Urbanística de la Unidad de Ejecución 23.U.E.1.", sin entrar en el fondo del asunto.

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