



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 506/2012

(Sección 2ª)

La Laguna, a 24 de octubre de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución por la que se acuerda la Revisión de oficio, a instancia de J.C.C.R., del acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Compensación "Cuesta Blanca - Hoya Andrea" de fecha 28 de abril de 1995, que fue resuelto mediante la Sentencia nº 236/05, dictada con fecha 22 de abril de 2005, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, dentro del recurso nº 2701/2003 (EXP. 460/2012 RO)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 10 de septiembre de 2012, con registro de entrada en este Consejo de 12 de septiembre de 2012, es la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo plenario de 28 de abril de 1995 por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Compensación de Cuesta Blanca-Hoya Andrea.

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el Dictamen, la competencia de este Consejo para emitirlo y su preceptividad resultan de los artículos 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación, el primer precepto, con el artículo 102.1 y 2, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

II

1. Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los que seguidamente se indican, según resulta del último expediente remitido a este Consejo, así como de la documentación obrante en el primer expediente recibido, relativo al mismo asunto (EXP. 250/2009-RO), actuaciones administrativas que han debido integrarse y formar parte de un único expediente y trasladarse completo en esta ocasión, pues con anterioridad no se había solicitado la remisión de documentación adicional, sino que por estar incompleta la instrucción fue preciso inadmitir la solicitud de emisión de Dictamen en relación con el primer expediente de revisión de oficio tramitado.

- El 19 de mayo de 2003, J.C.R. presentó, en nombre propio y en beneficio de la Comunidad de herederos de I.C.G., de la que forma parte, solicitud ante el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de revisión de oficio del acuerdo plenario de 28 de abril de 1995 por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Compensación de Cuesta Blanca-Hoya Andrea.

Se fundamenta la solicitud en los vicios de nulidad del artículo 62.1 e) y f) de la LRJAP-PAC. Y ello porque "a efectos de la constitución de la Junta de Compensación, así como en la elaboración del proyecto de estatutos y bases de actuación, en la fase de aprobación inicial del presente Proyecto de Compensación "Cuesta Blanca-Hoya Andrea", en ningún momento me fue notificado el acuerdo de la Administración actuante (...)". De esta omisión del trámite de audiencia infiere el interesado, dado su carácter esencial en este procedimiento, que se ha incurrido en el vicio de nulidad del art. 62.1.e), al tratarse de un acto de "los dictados presintiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido". De ello deriva, a su vez, la segunda causa de nulidad que se alega, pues, entiende el solicitante que ello "también ha supuesto, de facto, el que los demás miembros de la Junta de Compensación se hayan repartido el aprovechamiento urbanístico o su equivalente en efectivo, que correspondía a mi cuota de propiedad derivada del solar del que soy titular, lo que supone la concurrencia del segundo motivo de nulidad, el del apartado f) del precitado artículo 62 de la Ley 30/1992: "actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición".

- Como consecuencia de esta solicitud, se requirió al Director de la Sociedad C.O.N.S.I.N.C.A.-U.G.T., como gestora de la Junta de Compensación por ser propietaria mayoritaria de los terrenos, a fin de que informara al Ayuntamiento de

los motivos por los que no se tuvo en cuenta al ahora interesado dentro del Proyecto de compensación. No contestó a pesar de haber sido requerida en tres ocasiones por correo y en otra a través de publicación en el BOP nº 117, de 24 de septiembre de 2004.

- Dado el tiempo transcurrido desde la presentación de la solicitud sin haberse resuelto el procedimiento, el interesado solicitó certificación de acto presunto desestimatorio de la solicitud de revisión de oficio, que sería recibida el 24 de noviembre de 2004.

- Contra la desestimación presunta de la revisión de oficio instada el interesado interpuso recurso contencioso-administrativo, dictándose Sentencia nº 236/05, el 22 de abril de 2005, por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, cuyo fallo se establece: *“PRIMERO: Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de J.C.C.R. contra el acto administrativo a que se refiere el antecedente de hecho primero de la presente sentencia, declarando que la petición fue estimada por silencio administrativo positivo, reconociendo su derecho a que, en relación con la solicitud de revisión de la aprobación definitiva del Proyecto de Compensación de Cuesta Blanca Hoya Andrea de fecha 28 de abril de 1995, se cumpla lo que establece el art. 102.1 de la Ley 30/1992, y no ha lugar al resto de lo solicitado”*.

- El 16 de noviembre de 2006 se presenta por el interesado escrito ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias solicitando que se acuerde la ejecución de sentencia. El día 22 del mismo mes se dicta providencia de ejecución de sentencia, que se recibe por el Ayuntamiento el 19 de diciembre de 2006.

- En ejecución de aquella sentencia, mediante Resolución, núm. 2046/2007, de 1 de febrero, del Coordinador General de Planeamiento, Gestión Urbanística y Patrimonio, se dispuso la incoación del procedimiento de revisión del acuerdo plenario de 28 de abril de 1995 por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Compensación de Cuesta Blanca-Hoya Andrea, instado por I.C.R.

- El 26 de febrero de 2007 se emite informe jurídico por la Unidad de Gestión Urbanística, en el que se concluye que la solicitud de revisión de oficio excede el límite temporal prescrito por el artículo 106 de la LRJAP-PAC vinculado a la buena fe y al derecho de terceros.

- Con fundamento en aquel informe, la Junta de Gobierno, en sesión de 22 de marzo de 2007, acordó la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión referida.

- Frente a esta inadmisión, el interesado interpone recurso de reposición el 9 de mayo de 2007, y, no habiendo sido contestado, se presenta recurso contencioso-administrativo por desestimación presunta, dictándose por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con fecha 7 de julio de 2008, Auto anulando la resolución de la Junta de Gobierno de 22 de marzo de 2007; del que se dio debida cuenta a dicha Junta de Gobierno en la sesión celebrada el 27 de noviembre de 2008.

- El 13 de mayo de 2009 se procedió a remitir el expediente al Consejo Consultivo de Canarias para emitiera el Dictamen preceptivo. Sin embargo, tal solicitud es inadmitida por falta de tramitación adecuada del procedimiento instado.

- En el presente expediente se realizan los pertinentes trámites consistentes en que, por la Junta de Gobierno municipal, en sesión de 18 de junio de 2009, se acordó incoar el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa, otorgando a los interesados preceptivo trámite de audiencia. No constan alegaciones ni aportación de documental alguna durante este trámite.

- El 11 de abril de 2011 se emite informe jurídico por el Letrado Asesor de Urbanismo en el que fundamenta la improcedencia de la declaración de nulidad pretendida.

- En sesión celebrada el 20 de abril de 2011 por la Junta de Gobierno se acordó desestimar la pretensión del interesado.

- Contra dicho acuerdo, una vez más, se presentó por el interesado recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3, con el núm. 224/2011, habiéndose dictado Sentencia con fecha 13 de junio de 2012, cuyo fallo establece: *“Que estimando parcialmente el recurso presentado por la Procuradora D.M.S., en nombre y representación de J.C.C.R., quien a su vez actúa en su nombre y beneficio de la Comunidad de bienes de Herederos de I.C.G., se anula el acto administrativo identificado en el Antecedente de Hecho de esta resolución, desestimando el resto de sus pretensiones, sin realizar pronunciamiento condenatorio sobre costas procesales”.*

- Posteriormente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en el procedimiento ordinario nº 2701/2003, relativo a la solicitud de revisión de oficio de la aprobación definitiva del Proyecto de

Compensación Cuesta Blanca-Hoya Andrea, dictó Auto de 2 de julio de 2012, que concluye: *“Como consecuencia de ello condenar a la Administración demandada a reponer las actuaciones administrativas al momento de determinar con razonable fundamentación y motivación, si el acto de aprobación definitiva del Proyecto de Compensación de Cuesta Blanca-Hoya Andrea de 28 de abril de 1995 adolece de alguno de los vicios de nulidad de pleno derecho alegado por la parte actora tanto en vía administrativa como vía jurisdiccional y previo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, dictar resolución expresa”*.

- El 6 de septiembre de 2012, se emite informe jurídico, en el que se concluye que debe desestimarse la solicitud de revisión de oficio instada con fundamento en el informe jurídico de 11 de abril de 2011.

2. Ha de aclararse que no se ha remitido para ser sometida a Dictamen la correspondiente Propuesta de Resolución, elaborada en debida forma, con separación de sus presupuestos de hecho y fundamentos de derecho, tratando y dando respuesta a cada una de las cuestiones planteadas por el promotor de la revisión, no obstante lo cual, dado el tiempo transcurrido desde la presentación de la solicitud de revisión de oficio por el interesado, el 19 de mayo de 2003, y las vicisitudes por las que el procedimiento ha pasado, se admite por este Consejo la elevación tácita del informe jurídico a Propuesta de Resolución, al ser su texto asumido en la solicitud de Dictamen, por lo que se procede a entrar a conocer sobre el fondo del asunto discutido y a evacuar la consulta formulada.

3. La tramitación del procedimiento de revisión de oficio se ha efectuado finalmente de modo adecuado, habiéndose realizado las actuaciones legalmente exigidas, según se señaló en el apartado anterior de este mismo Fundamento.

III

1. La asumida Propuesta de Resolución viene a desestimar la revisión de oficio instada, y, por ende, la improcedencia de la nulidad del acuerdo plenario de 28 de abril de 1995 por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Compensación de Cuesta Blanca-Hoya Andrea, mas, su fundamento se halla en la remisión a un informe jurídico cuyo texto no se incorpora a la Propuesta de Resolución, lo que debe corregirse. Asimismo, toma en consideración la limitación a las facultades revisoras del artículo 106 de la LRJAP-PAC, lo que coadyuva a la desestimación de la pretensión de revisión de oficio del interesado.

2. Atendiendo al contenido de la documentación obrante en el último expediente recibido y en el anteriormente remitido a este Consejo, sobre la misma causa, entendemos que la desestimación de la revisión de oficio de la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho.

Así, el interesado ha aportado una escritura de propiedad en la que consta que la finca en cuestión no está inscrita en el Registro de la Propiedad, con advertencia del Notario del artículo 175 del Reglamento Notarial, relativo a la preferencia de una inscripción preexistente.

Junto con la escritura de propiedad, además, se presentan distintos recibos acreditativos del pago del IBI con la referencia catastral: (...).

Asimismo, se acompaña copia compulsada del informe del Servicio Municipal de Patrimonio, de 17 de julio de 2003, sobre la titularidad de los terrenos reclamados por la Comunidad de Herederos de I.C.G.

Pues bien, como se señala en el informe jurídico que suscribe la PR, si bien no transcribe ni refiere su contenido, en el informe del Servicio Municipal de Patrimonio, de 17 de julio de 2003, se termina diciendo: *“QUINTO: Del análisis del título y del plano de las fincas aportadas no puede concretarse la situación de las citadas construcciones de I.C.G., J.A.C. y P.M.A., inmuebles que no figuran incluidos en el Proyecto de Compensación. Tan solo puede observarse, en el reiterado plano, la existencia de una parcela (única construcción existente en ese lindero) que figura relacionada en el catastro en la referencia 4874201 a nombre de J.A.C (...).”*

A partir de este punto, el informe de 11 de abril de 2011 continúa indicando: *“Ante la confusión creada, con esta misma fecha se solicita informe a la Oficina Virtual del Catastro, que nos contesta con absoluta rotundidad que: “Consultada la cartografía de la Oficina Virtual del Catastro se verifica que no existe la parcela (...).”*

El inmueble que aparece en el gráfico del informe en la calle Invierno es el perteneciente a J.A.C.

Consecuencia de lo expuesto, es que, primero, I.C.G., y, posteriormente, la Comunidad de Bienes de sus Herederos, nunca han acreditado fehacientemente mediante documento público registral, información o referencia catastral ni ocupación de hecho, la propiedad de la finca que dicen les pertenece.

El Ayuntamiento en este concreto asunto ha actuado no sólo con la diligencia debida, sino con el rigor exigido, no aceptando como titular de terrenos en la

Unidad de Actuación o quien no ha demostrado esta condición con los medios de prueba mínimos requeridos”.

Así pues, dada la ausencia de prueba de la titularidad invocada por el interesado, que fundamenta su pretensión, no resulta procedente la nulidad del acuerdo plenario de 28 de abril de 1995 por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Compensación de Cuesta Blanca-Hoya Andrea.

Además, a mayor abundamiento, como refiere la Propuesta de Resolución acogiendo el informe al que nos venimos refiriendo, si bien en este punto adopta la conclusión del informe de 8 de mayo de 2009 en virtud del cual se inadmitió, incorrectamente, la solicitud de revisión de oficio de su momento, en el caso que nos ocupa es límite a la facultad revisora el establecido en el artículo 106 de la LRJAP-PAC, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación definitiva del Proyecto de Compensación y los legítimos intereses de terceros de buena fe.

En todo caso, debe aclararse que en el presente supuesto, acudir a lo establecido en el artículo 106 de la tan mencionada LRJAP-PAC constituye un argumento para abundar en la improcedencia de la revisión de oficio, pero que ésta no procede, no por este límite, sino por la ausencia de prueba de la titularidad que funda la pretendida nulidad.

En este sentido, se transcribe, por su relevancia, lo destacado en el informe de 11 de abril de 2011:

“El Proyecto de Compensación de Cuesta Blanca-Hoya Andrea, fue definitivamente aprobado por acuerdo del Ayuntamiento Pleno de fecha 28 de abril de 1995, y J.C.C.R. presentó escrito solicitando la revisión de dicho acto con fecha 19 de mayo de 2003, es decir, ocho años después de su aprobación.

Durante este periodo el Ayuntamiento dicta los siguientes actos administrativos de indudable relevancia para clarificar el presente asunto:

1.- La Comisión Municipal de Gobierno, en sesión celebrada el 20 de julio de 1995, acuerda conceder a la Sociedad Cooperativa COSINCA, licencia de construcción de 207 viviendas unifamiliares en hilera en las parcelas R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7 y R8 del Plan Parcial Cuesta Blanca-Hoya Andrea.

2.- La Comisión Municipal de Gobierno, en sesión celebrada el 14 de junio de 2001, acuerda conceder a la misma Entidad la licencia de primera ocupación de las citadas viviendas ya construidas.

Consecuentemente, el proceso edificatorio y urbanizador se desarrolló durante siete años.

No se alcanza a comprender cómo el presunto titular legítimo de una de las parcelas contemple indiferente e impasible durante todo este tiempo cómo unos terceros -supuestamente de mala fe- usurpen su propiedad.

Los interesados no reaccionan, adoptando una actitud que pudiera considerarse de consentimiento pacífico.

Sorprendentemente, cuando los adquirentes de buena fe llevan 2 años disfrutando de su hogar, los interesados responden con un ataque extemporáneo solicitando la revisión del Proyecto de Compensación, aprobado definitivamente 8 años antes (...).

Ciertamente, en relación con los límites a la capacidad revisora de la Administración, este Consejo Consultivo ha puesto de manifiesto la preservación del principio de seguridad jurídica frente a terceros de buena fe, cuando, estando incluso en juego la legalidad, lo que en este caso ni siquiera se produce por no haberse probado la titularidad dominical de quien interesa la revisión de oficio, el tiempo transcurrido desde que se dictara el acto hasta que se instara la nulidad del mismo, hace preponderar aquellos principios. Así, se pondera en nuestros recientes Dictámenes 7/2012 y 73/2012, ambos, en materia de revisión de oficio.

Señalábamos entonces: *“El art. 106 de la Ley 30/1992 establece límites a la facultad revisora de la Administración, señalando: “Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.*

Asimismo, como ha señalado González Pérez (Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación a la Ley 30/1992, ed. Civitas, 1999) *“el art. 3.1 de la LRJPA (...) la ley 4/1999 ha añadido un párrafo segundo que dice: “Igualmente, deberán respetar en su actuación (las Administraciones Públicas) los principios de la buena fe y la confianza legítima”.*

Si se considera que el de confianza legítima es un principio distinto del de buena fe y el art. 3 impone a las Administraciones Públicas respetar en su actuación -en todas sus actuaciones- uno y otro, el de confianza legítima será otro de los límites a las potestades de revisión.

Este principio de confianza legítima tiene como efecto, como señala también aquel mismo autor, «atenuar (e incluso dejar sin eficacia en casos concretos) el rigor del principio de legalidad», en aras de la buena fe y de la seguridad jurídica”.

Se concluía en aquellos Dictámenes, como procede en éste, que es de aplicación este límite a la facultad de revisión de oficio de la Administración.

Además, en relación con el supuesto que fue objeto del DCC 7/2012, resulta común que *“esta apariencia de legalidad pudo verse reforzada por la inactividad del ahora demandante, quien, propietario (ni siquiera probado en este caso) de la parcela colindante a la construcción bajo la licencia ahora impugnada, vio con pasividad cómo ésta se adosaba a su propiedad sin los retranqueos legalmente exigidos, permitiendo que avanzara la obra y que concluyera, se otorgara además licencia de primera ocupación y la cédula de habitabilidad, y se transmitieran y habitaran las viviendas, en fin, transcurriendo varios años durante toda esta secuencia de acontecimientos, pues la licencia se concedió el 1 de agosto de 2002 y la solicitud de revisión de la misma se presenta el 17 de enero de 2006”.*

Por todo lo expuesto se considera que no procede la revisión de oficio instada por el interesado, siendo, por ello, conforme a Derecho la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se considera conforme a Derecho, no procediendo la revisión de oficio instada para la declaración de la nulidad de la aprobación definitiva del Proyecto de Compensación de Cuesta Blanca-Hoya Andrea.