



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 29 de junio de 2005, el Consejo Jurídico adoptó el Dictamen núm. 107/2005 (expte. núm. B) -que versa sobre un procedimiento de revisión de oficio, tramitado por el Ayuntamiento de Cehegín, por nulidad parcial del acuerdo de Aprobación Definitiva del Proyecto de Reparcelación del Polígono de Actuación núm. X de las Normas Subsidiarias del citado municipio-, señalando que procedía declarar la caducidad del procedimiento, al haber transcurrido el plazo de tres meses desde que se inició por Resolución de la Alcaldía de 21 de febrero de 2005, recomendando, al mismo tiempo, que el Ayuntamiento iniciara un nuevo procedimiento al efecto, por los vicios que se imputan al acto objeto de revisión, pudiendo conservarse las actuaciones obrantes en los términos señalados en la Consideración Cuarta del Dictamen precitado, debiendo, finalmente, solicitarse un nuevo dictamen sobre las cuestiones de fondo planteadas.

SEGUNDO.- Con fecha 3 de noviembre de 2005, se ha recabado un nuevo Dictamen del Consejo Jurídico acompañando las siguientes actuaciones:

- Escrito de 19 de septiembre de 2005, presentado por D^a. A. M. C., y sus hijos, D. A., D. L. y D. F. F. C., solicitando la iniciación del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de Aprobación Definitiva del Proyecto de Reparcelación del Polígono de Actuación núm. X (en lo sucesivo PA núm. X), dando asimismo su conformidad conjunta al acuerdo privado de deslinde, de 19 de diciembre de 2003.

- Resolución de la Alcaldía de 6 de octubre de 2005, por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de Aprobación Definitiva del Proyecto de Reparcelación del PA núm. de las Normas Subsidiarias, concretamente, respecto a las determinaciones contenidas en relación con la finca aportada núm. X, al haberse omitido como propietario a D. R. F. S. (casado en régimen ganancial con D. A. M. C. R.), y haberse prescindido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido, así como por haber adquirido D. J. R. B. el derecho de propiedad sobre el total de la parcela resultante. Respecto al resto de determinaciones del Proyecto de Reparcelación se acuerda su conservación, al no estar afectadas por la determinación que se revisa, incorporándose un anexo al Proyecto que refleja las modificaciones introducidas. También se declara la conservación de los actos y trámites del expediente, cuyo contenido permanece inalterable a pesar de la declaración de caducidad de 6 de septiembre de 2005, particularmente las actuaciones realizadas ante el Registro de la Propiedad de Caravaca de la Cruz, con objeto de llevar a cabo la anotación marginal de la prohibición de disponer de la finca afectada por el presente procedimiento de revisión de oficio.

- Notificación a los propietarios afectados de la Resolución de iniciación del nuevo procedimiento de revisión, al objeto de que puedan formular alegaciones en el plazo de diez días, sin que conste que las hayan presentado conforme a la certificación del Secretario accidental del Ayuntamiento.

- Resolución de la Alcaldía de 25 de octubre de 2005, por la que se acuerda la suspensión del procedimiento desde el tiempo que medie entre la petición de Dictamen y su emisión por parte

del Consejo Jurídico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42.5, c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LPAC).

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Corresponde al Consejo Jurídico la emisión de Dictamen preceptivo en la revisión de oficio de los actos administrativos en supuestos de nulidad de pleno derecho, vicios que se alegan en el presente expediente, según establece el artículo 102.1 LPAC, en relación con el 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ); y, específicamente, en materia de urbanismo, el 302 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 (TRLR), no derogado por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en cuanto remite a la regulación general de la LPAC.

La aplicación de este régimen general a la revisión de los actos administrativos de las Corporaciones Locales está prevista en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LBRL), que señala: *"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, finalmente, el artículo 232.1 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, reitera que en los supuestos de nulidad de los actos o acuerdos en materia de urbanismo se procederá en los términos previstos en el artículo 102 LPAC, previo dictamen favorable del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Cuestiones previas.

1ª. Sobre el procedimiento.

En cuanto a la tramitación se ha seguido lo dispuesto en el artículo 102 LPAC, al que se remite el artículo 53 LBRL, obrando el trámite de audiencia a los interesados, cuya importancia, tratándose de actos declarativos de derechos, hemos destacado en nuestro Dictamen núm. 11/2002, aun cuando no se recoja expresamente en el artículo 102 LPAC, al haberse suprimido por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que el procedimiento de revisión se instruirá y resolverá de acuerdo con las disposiciones del Título VI. Por parte del propietario omitido, D. R. F. S., ha comparecido en el expediente su viuda, D. A. M. C. R., según se acredita en la escritura de compraventa, y sus hijos, cuya condición de interesados no se cuestiona en el expediente.

2ª. Órgano competente para resolver.

En cuanto al órgano municipal competente para la resolución del presente procedimiento, el artículo 110.1 LBRL atribuye al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho, con independencia de que la iniciativa haya correspondido a la Alcaldía conforme indicábamos en nuestro Dictamen núm. 107/2005.

3ª. Plazos.

Con carácter previo es preciso señalar que el plazo para ejercitar la acción de nulidad no está sujeto a caducidad y, además, la acción es imprescriptible, a tenor de lo establecido en el artículo 102 LPAC que señala que las Administraciones Públicas podrán, en cualquier momento, declarar de oficio la nulidad de los actos enumerados en el artículo 62.1 de la citada Ley, con los requisitos procedimentales que se señalan (Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 9 de abril de 1997).

En relación con el plazo para resolver el presente procedimiento de revisión, en nuestro anterior Dictamen recaído sobre este asunto (núm. 107/2005) concluimos en la procedencia de

declarar la caducidad del procedimiento por cuanto, al haberse iniciado de oficio, el transcurso de los tres meses produce dicho efecto, según el artículo 102.5 LPAC. Por consiguiente, el Ayuntamiento ha declarado la caducidad (aunque no figura en el expediente la copia de la misma), habiéndose iniciado un nuevo procedimiento, como también sugerimos, pero que ofrece la peculiaridad de haberlo sido a instancia de los interesados (escrito de 19 de septiembre de 2005 presentado por D. A. M. C. y sus hijos, D. A., D. L. y D. F. F. C.), por lo que, respecto al presente procedimiento, el transcurso del plazo legal no produce el efecto de la caducidad del mismo, de acuerdo con lo indicado por el 102.5 LPAC, sino su desestimación. En todo caso, el Ayuntamiento puede resolverlo dentro del plazo establecido, teniendo en cuenta que la Resolución de iniciación data de 6 de octubre de 2005, y que se ha acogido a la posibilidad de suspensión del plazo cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes de distinta Administración (artículo 42.5,c LPAC), también sugerida por nuestro Acuerdo núm. 7/2005, aunque no consta que se haya comunicado el acuerdo de suspensión a las partes interesadas.

TERCERA.- Sobre los vicios de nulidad alegados.

El acto que se somete a revisión de oficio es la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación del Polígono de Actuación núm. X, que fue aprobado definitivamente por el Pleno municipal el 30 de noviembre de 2001, por entender la Alcaldía, conforme al informe elaborado por el técnico redactor, que concurren dos vicios de nulidad parcial de pleno derecho. El primero, por cuanto el propietario (D. J. R. B.), que figura como único adjudicatario de la parcela resultante núm. X, ha adquirido facultades sobre la totalidad de la parcela cuando carece del título de propiedad correspondiente (sólo la ostenta en parte), conforme a lo dispuesto en el artículo 62.1,f) LPAC. El segundo vicio, por haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en relación con el propietario omitido (artículo 62.1,e).

Por tanto, con la revisión de oficio se trata de paliar el defecto esencial de haber omitido a un propietario afectado por una actuación urbanística, habiendo adquirido otro propietario sus derechos correspondientes. Veamos si concurren los dos vicios de nulidad de pleno derecho sostenidos por la Corporación:

1ª. Haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 62.1,e LPAC).

Efectivamente, se ha comprobado en el expediente del Proyecto de Reparcelación que, pese a requerir la Corporación al propietario omitido para que presentara los títulos de las finca o fincas incluidas en el ámbito del Polígono X cuando se inicia el expediente reparcelatorio, sin embargo, tras la aprobación inicial del mismo, por Resolución de 4 de junio de 2001, no se le otorgó un trámite de audiencia, como exigía expresamente el artículo 108.1 del Reglamento de Gestión (en desarrollo del TR de 1976), entonces aplicable como derecho estatal supletorio, antes de la entrada en vigor de la normativa autonómica propia: *"aprobado inicialmente un proyecto de Reparcelación, se abrirá un plazo de un mes para información pública y audiencia de los interesados con citación personal (...)*. Tampoco se le notificó al propietario omitido la aprobación definitiva por parte del Pleno municipal, según exige el artículo 111 del mismo Reglamento, y 176.4 de la Ley 1/2001, ya en vigor en esa fecha, sin que tampoco pudiera ser recurrido en plazo por los interesados, ocasionándoles una efectiva indefensión con trascendencia real y material (sus derechos fueron adjudicados a otro propietario), en tanto en cuanto la aprobación definitiva de un proyecto reparcelatorio produce, entre otros, los efectos de subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas fincas por las nuevas siempre que quede establecida su correspondencia, y la afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos inherentes al sistema de actuación

correspondiente.

La omisión de la audiencia y notificación a un propietario afectado (D. R. F. S., casado en régimen de gananciales con D. A. M. C. R., según Anexo modificado), exigido por los artículos precitados, respecto a un instrumento de gestión que produce tan importantes efectos jurídicos y materiales respecto a los titulares afectados, es considerada por este Consejo Jurídico como un vicio de nulidad de pleno derecho por haberse prescindido de trámites esenciales (STS, Sala 3ª, de 3 de abril de 2000), habiendo producido indefensión claramente incompatible con el artículo 24.1 de la Constitución, como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 7 de marzo de 2003. También la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 1 de marzo de 2005 anula la aprobación definitiva de un Proyecto de Reparcelación por la falta de audiencia a los interesados.

No obstante lo anterior, el Consejo Jurídico considera plenamente acertado que la propuesta municipal motive, asimismo, la presente revisión de oficio en otro vicio de nulidad de pleno derecho, por cuanto la concurrencia de este primero podría ser discutida, de acuerdo con la literalidad del precepto, e interpretada como vicio de anulabilidad y, por tanto, con una vía de revisión distinta (artículos 63 y 103 LPAC), entendiéndose que no se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento, dado que el Proyecto de Reparcelación fue sometido a información pública y se otorgó audiencia a los propietarios que en aquel momento se consideraban afectados por la actuación.

2ª. Por tratarse de un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico, por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (artículo 62.2.f LPAC).

Esta segunda causa de nulidad tiene su centro de gravedad en la determinación de cuáles son los requisitos esenciales del acto, cuestión ésta que sólo puede resolverse caso por caso, como ya ha manifestado el Consejo Jurídico en anteriores Dictámenes (Dictamen número 53/98, de 28 de diciembre), teniendo en cuenta el propio carácter de la nulidad absoluta, que obliga a excluir cualquier generalización del mismo, y el carácter esencial de los requisitos, para lo cual su interpretación habrá de centrarse en los presupuestos de hecho que deban concurrir en el sujeto, de acuerdo con la normativa aplicable, para la adquisición de un derecho o facultad. Por ello, el Consejo de Estado distingue entre requisitos esenciales y necesarios, reservando los primeros para las nulidades de pleno derecho (Dictamen número 2047/97, de 5 de junio de 1997).

De acuerdo con la documentación remitida por el Ayuntamiento (Anexo del Proyecto de Reparcelación redactado por el técnico redactor), un propietario (D. J. R. B.) habría adquirido la totalidad del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la finca aportada núm. X, cuando carece del requisito esencial para ello, pues parte de la finca de origen afectada (núm. X) pertenece a otro propietario con carácter ganancial (D. R. F. S.), en contra también de lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, que establece que la inscripción de las fincas de resultado ha de practicarse a favor de los titulares registrales.

En el Proyecto de Reparcelación aprobado definitivamente e inscrito en el Registro de la Propiedad, figura como titular de la finca aportada núm. X, de 465 m², D. J. R. B. (folio 8), a quien se le reconoce un derecho de edificabilidad de 382 m², adjudicándole en exclusiva la parcela de resultado núm. X (folio 16). Sin embargo, de acuerdo con la documentación aportada en el expediente de revisión de oficio, a dicho propietario sólo le correspondería una superficie de 140 m² (folio 8 del Anexo), siendo los restantes (325 m² de la finca catastral X)

propiedad de D. R. F. S. (fallecido según el acuerdo de deslinde privado), a quien le corresponde un derecho a la edificación de 197 m2 construidos según el informe del técnico redactor; la nueva finca de resultado (núm. X-Y), propuesta en el Anexo, consiste en adjudicarla proindiviso a ambos propietarios, según su cuota de participación (folio 16 del Anexo).

Conviene aclarar que el presente Dictamen se contrae a la declaración de nulidad parcial del acuerdo de Aprobación Definitiva del Proyecto de Reparcelación; el que se adopte a este respecto por el órgano competente habrá de especificar, como lo hace la propuesta de la Alcaldía, que se extiende sólo a las determinaciones de la fincas concretas afectadas, objeto del presente expediente de revisión, conservando la validez el acto de Aprobación Definitiva respecto al resto de fincas, propietarios y demás determinaciones, pues hemos de recordar que el Proyecto Reparcelatorio fue sometido a la correspondiente información pública, y se otorgó audiencia a los propietarios afectados, salvo al omitido.

Como consecuencia de dicha declaración de nulidad parcial, el órgano competente municipal habrá de aprobar el Anexo al Proyecto de Reparcelación que incorpore las rectificaciones pertinentes, conservando el resto de las actuaciones, si bien se hace la salvedad, para el caso de que dichas rectificaciones afectaran a las parcelas o los derechos de otros propietarios del polígono reparcelado, que debería en tal caso otorgárseles también una audiencia previa, como se ha realizado con los dos afectados. Tal observación se realiza por la duda que se suscita acerca de si con la aprobación del Anexo al Proyecto de Reparcelación se realizan alteraciones en la ubicación y disposición de parcelas; pues, aunque se indica que se mantienen el resto de las determinaciones, sin embargo, en la documentación remitida al Consejo Jurídico del Proyecto de Reparcelación, la parcela resultante núm. X figura todavía lindando con la calle R. C., pese a que se estimó en su día la alegación presentada por D. J. R. B. para que se le adjudicara dando fachada a calle S. A., conforme al informe del técnico redactor, lo que originó un trámite de audiencia a todos los propietarios del polígono por la introducción de dicha modificación. No obstante, esa circunstancia puede deberse a que dicho cambio resultante de la estimación de una alegación, pudo recogerse posteriormente en la documentación, cuando se otorgó el documento público (artículo 177.2 de la Ley 1/2001) para su inscripción registral. En todo caso, este aspecto debería ser comprobado por el Ayuntamiento consultante para eliminar cualquier tipo de duda al respecto.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede la revisión de oficio parcial del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cehegín, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Reparcelación del Polígono de Actuación núm. X de las Normas Subsidiarias del citado municipio, por haberse apreciado que concurren vicios de nulidad de pleno derecho en los términos recogidos en la Consideración Tercera.

SEGUNDA.- Como consecuencia de dicha declaración de nulidad parcial, el órgano competente municipal habrá de aprobar el Anexo al Proyecto de Reparcelación que incorpore las rectificaciones pertinentes, poniendo de manifiesto, no obstante, la salvedad contenida en la Consideración Tercera.

No obstante, Vd. resolverá.