

En Logroño, a 4 de octubre de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

38/21

Sobre el expediente remitido por el Ayuntamiento de Arnedo, a través del Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, relativo al *Recurso extraordinario de revisión contra el Acuerdo núm. 54222020, de 18-09-2020, de la Junta de Gobierno Local (JGL) del Ayuntamiento de Arnedo, sobre el Proyecto de compensación de la UE 24, de dicho Municipio*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por Acuerdo de 5 de marzo de 2004, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR), aprobó definitivamente la Revisión del Plan General Municipal (PGM) de Arnedo (La Rioja). El Acuerdo fue publicado en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR) núm. 38, de 23 de marzo de 2004.

Mediante esa revisión del PGM, se delimitó la Unidad de Ejecución (UE) núm. 24 (UE 24) y se dispuso que el sistema para la ejecución urbanística de la misma fuera el de compensación.

Segundo

Tras la aprobación por el Ayuntamiento de los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación (JC) de la UE 24 (JCUE-24), ésta se constituyó mediante escritura pública (EP) de 21 de agosto de 2008.

Tercero

Mediante instancia presentada el 14 de febrero de 2019, el Presidente de la JCUE-24 solicitó del Ayuntamiento la tramitación del procedimiento para la aprobación del Proyecto de Compensación (PC) de dicha UE-24 (PCUE-24), acompañando a su solicitud la documentación pertinente.

Cuarto

La UE-24 tiene una superficie total de 2.214,41 m², y se distribuye en cuatro parcelas (A1, A2, A3 y A4), que aparecen descritas, con su correspondiente representación gráfica, en el PC presentado inicialmente por los promotores del PCUE-24.

Por centrarnos en la cuestión objeto de este dictamen, una de las parcelas integradas en la UE-24 es la precitada A4, de 154,39 m², que venía siendo destinada a viario público desde hacía muchos años, pues toda su superficie formaba parte de la C/ *Delicias* y de la confluencia de esta calle con la Avda. *Reyes Católicos*.

Esa parcela A4 se halla inmediatamente contigua a la parcela A2, de 438, 66 m², con la que linda por su lado sur. La parcela A2 también llevaba años destinada -en este caso parcialmente- a viario público, ya que una porción de esa parcela formaba parte de la referida C/ *Delicias*.

Por lo que hace a la parcela A2, en el PCUE-24 inicialmente presentado, no se cuestionó que, aunque parte de ella estuviera destinada a viario público, toda su superficie era de propiedad particular y pertenecía en proindiviso a los hermanos H.H..

Sin embargo, la JCUE-24 no consideró acreditada la titularidad de la parcela A4, de modo que el PCUE-24, en esa primera versión de febrero de 2019, atribuía los aprovechamientos urbanísticos resultantes de la aportación de la parcela A4 a los propios promotores del PCUE-24.

Quinto

Una vez formulada, en febrero de 2019, la solicitud de tramitación y aprobación del PCUE-24, los diferentes servicios del Ayuntamiento de Arnedo analizaron la documentación aportada por la JCUE-24 y emitieron, en los meses siguientes, numerosos informes. Así, pueden citarse: i) los del Arquitecto municipal, de 9 y 16 de mayo y de 27 de junio de 2019; ii) el del Técnico de Administración General (TAG) de Urbanismo, de 21 de mayo de 2019; y iii) los del Secretario municipal, de 26 de mayo y 22 de octubre de 2019.

Interesa destacar aquí que, ya en esa fase preliminar de la tramitación del procedimiento encaminado a la aprobación del PCUE-24, se suscitó la cuestión relativa a la titularidad de la parcela A4.

En efecto, en el precitado informe del Secretario municipal de 22 de octubre de 2019, se hizo constar que el PCUE-24, antes de ser siquiera objeto de aprobación inicial, debería aclarar si la parcela A4 podía considerarse o no de titularidad dudosa, pues, en caso de que lo fuera, la Corporación local debería dar aplicación a lo previsto por el art. 133.2 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR).

Sexto

La JCUE-24, en cumplimiento de lo señalado en varios de los informes antes citados, subsanó los diferentes defectos que los distintos servicios municipales fueron advirtiendo en la documentación inicialmente presentada por la JCUE-24.

Una de las correcciones consistió en la atribución de la parcela A4, y de los aprovechamientos resultantes, al propio Ayuntamiento.

Sanados esos vicios, la JGL, en sesión de 29 de noviembre de 2019, acordó la aprobación inicial del PCUE-24, y su sometimiento a trámite de información pública por plazo de un mes.

El Acuerdo de aprobación inicial se pronunció expresamente sobre la situación de la parcela A4, extremo sobre el que razonó lo siguiente:

“El nuevo proyecto atribuye la titularidad de la parcela A4 al Ayuntamiento. En el proyecto inicial, se atribuyó la titularidad, ilegítimamente, a los propios promotores, lo cual no estaba justificado. Se trata de un vial, que podría encontrarse en la misma situación que la parcela contigua, donde existe un documento suscrito con la propiedad en 1984, donde ésta cedió el uso de parte de su terreno para ampliación de viario. No obstante, no se ha encontrado un documento similar respecto del tramo de viario incluido en la UE como parcela A4, con lo cual, a falta de otra prueba, cabe presumir la titularidad inmemorial del Ayuntamiento, por cuanto no consta la cesión gratuita de dicho espacio (art. 133.2. LOTUR) ni la titularidad de un tercero; si bien, como señala el TAG de Urbanismo, podría aparecer un titular legítimo en el trámite de exposición pública del proyecto.

Siendo así las cosas, aunque se considera más adecuada la asignación de la titularidad al Ayuntamiento, ya que no resulta aceptable que se adjudicaran los aprovechamientos generados por dicho espacio los promotores de la UE, lo cierto es que, quizás lo más prudente es que se haga constar, de momento, como una titularidad dudosa, atribuyendo los aprovechamientos resultantes al Ayuntamiento con carácter fiduciario (art. 103.4. RGU).

En este sentido, la atribución de los aprovechamientos de la parcela A4 genera la obligación de contribuir a las cargas urbanizadoras; lo cual es así aunque se trate de una titularidad fiduciaria. Esta cuantía se ha cuantificado en 14.228,16 euros.

Asimismo, se propone la adjudicación al Ayuntamiento de la parcela resultante R3, de 220,04 m², con carácter individualizado (no en copropiedad), que permite ejecutar dicho aprovechamiento (329,79 m²) más el 10% de cesión obligatoria y gratuita (525,72 m²). Se trata de una parcela de uso residencial que podrá ser enajenada para destinar su producto a las finalidades del art. 181 LOTUR o ser destinada a usos compatibles con el PMS (viviendas de promoción pública, si se considera oportuno)."

Como puede comprobarse, el Acuerdo de 29 de noviembre de 2019 ya anticipaba la posibilidad de que la parcela A4 pudiera encontrarse en la misma situación que la parcela contigua (es decir, la parcela A2), sobre la que *"existe un documento suscrito con la propiedad en 1984, donde ésta cedió el uso de parte de su terreno para la ampliación de viario"*. Pero, si de la parcela A2 se tenía, ya en ese momento, constancia fehaciente de la existencia de ese documento, respecto de la parcela A4 *"no se ha encontrado un documento similar"*, y por ello el PCUE-24, objeto de aprobación inicial, indicó expresamente que la titularidad municipal de la parcela A4 era *"dudosa"*.

Séptimo

Abierto el trámite de información pública, comparecieron los hermanos P.J., quienes, mediante escrito fechado el 2 de enero de 2020, alegaron ser propietarios de la parcela A4.

En su escrito, dichos hermanos expusieron que la superficie integrante de la parcela A4 procede de la finca núm. 3522 del Registro de la Propiedad de Arnedo; finca registral que el padre de los interesados (D. A.P.H.) había adquirido, por herencia, de su padre (abuelo de los citados hermanos), D. F.P.M.

En relación con el Acuerdo de 29 de noviembre de 2019, los referidos hermanos adujeron en sus alegaciones que:

"En el Fundamento Jurídico del Acuerdo se hace referencia a un convenio con propietarios de fincas colindantes, llevado a cabo en el año 1984, pero no consta que exista documento equivalente, suscrito por el Ayuntamiento con A.P.H. Esta parte tampoco lo conserva, si es que lo hubo, lo cual no es extraño dado el tiempo transcurrido y que el firmante habría fallecido después de larga enfermedad. No obstante, el citado Acuerdo de 1984 sí que debió existir ya que este Acuerdo, junto con el de los otros propietarios, lo que buscaba era una solución a un problema de viabilidad y seguridad ciudadana".

A su escrito de enero de 2020, los referidos hermanos acompañaron numerosos documentos; entre ellos, los acreditativos de la existencia de un Acuerdo de cesión de uso,

celebrado en 1984 entre el Ayuntamiento y el entonces titular de la parcela A2, D. V.H.I. En concreto, los reiterados hermanos presentaron:

1/ Un documento de 2 de enero de 1984, dirigido por el Ayuntamiento de Arnedo a D. V.H.I, mediante el que la Corporación Local comunicó al mismo que: *"siendo inminente la apertura de la Calle Delicias, en su margen derecha, y estando afectada una parcela de su propiedad en unos 144 m² aproximadamente, y estando Vd. de acuerdo ... en ceder el uso del terreno afectado y destinado a Calle Delicias, se le hace constar lo siguiente: 1º los 144 m² ... afectados... se incluirán en la reparcelación comprendida entre las Calles: c/ Delicias; c/ Alférez Provisional; c/ Lindante a fábrica de Calzados F.; y c/ Sur"*.

2/ Un documento de 10 de enero de 1984, en el que el Sr. Hernández Ibáñez había afirmado: *"doy mi conformidad a la ocupación en régimen de uso de la parte de terrenos de mi propiedad, afectados por la c/ Delicias, en las condiciones que los citados escritos imponen al Ayuntamiento de Arnedo, añadiendo que el firmante del escrito podrá edificar una vez aprobada la reparcelación..."*

En relación con estos dos documentos de 1984, cabe advertir, a la vista de la representación gráfica de las parcelas de la UE 24, que la porción de terreno de la parcela A2 ocupada por la c/ Delicias, por un lado, y toda la parcela A4, por otro, están perfectamente alineadas entre sí y se hallan en situación plena continuidad espacial. En la realidad física, ambas superficies forman parte integrante de un vial público: la C/ Delicias y la confluencia o cruce de esta calle con la Avda. Reyes Católicos.

Sobre la base de las alegaciones formuladas y de los documentos que aportaron, los mismos hermanos solicitaron al Ayuntamiento, en definitiva:

"El reconocimiento, a su favor, de la titularidad de la parcela A4, resultante del Acuerdo de la JGL de 29 de noviembre de 2019... como herederos que son de A.P.H., titular que fue de la finca rústica originaria, y, por tanto, propietarios actuales de las fincas y derechos urbanísticos resultantes del PC que de la finca originaria derivan".

Por otra parte, los interesados indicaron que, a su juicio, la parcela A4 tiene una superficie de 170-180 m².

Octavo

También formularon alegaciones en el trámite de audiencia los herederos de D. V.H.I (hermanos H.H.), titulares de la parcela A2, quienes, mediante escrito de 13 de enero de 2020, solicitaron del Ayuntamiento de Arnedo que se les reconociera la titularidad de los 144 m² cuyo uso había cedido su padre al Ayuntamiento *"para la apertura de la c/ Delicias"*.

Noveno

Las alegaciones presentadas por los hermanos P.J. y por los hermanos H.H. fueron examinadas por el equipo redactor del PCUE-24, el cual, mediante un primer informe de 30 de enero de 2020, propuso estimar ambas: i) la presentada por los titulares de la parcela A2, porque su petición *“ya está contemplada en el PCUE-24”*; y ii) la firmada por los hermanos P.J, porque debe considerarse, *“a los alegantes propietarios de la parcela A4; pero con la superficie que consta en el PCUE-24 (154, 39 m²)”*.

Sin embargo, en un nuevo informe, de 6 de marzo de 2020, el propio equipo redactor del PCUE-24 modificó su criterio anterior relativo a la parcela A4 y afirmó que lo procedente era *“desestimar la alegación, no considerando a los alegantes propietarios de la parcela A4”*. Se basó para ello en un examen del título inscrito en el Registro de la propiedad (finca registral núm. 3522), de cuya descripción de linderos se desprende -a criterio del equipo técnico que elaboró el PCUE-24- que la parcela inscrita no se corresponde, ni total ni parcialmente, con la porción de terreno definida como parcela A4.

Décimo

Analizadas las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia, y a la vista de los informes de 30 de enero y 6 de marzo de 2020, el precitado TAG emitió un informe, de 20 de abril de 2020, favorable a: i) la aprobación definitiva del PCUE-24; ii) la estimación de la alegación de los titulares de la parcela A2; y iii) la desestimación de la realizada por los hermanos P.J. en relación con la parcela A4, respecto de la que ese informe señaló que debería reflejarse en el PCUE-24 *“como de titularidad dudosa o litigiosa”* por *“no haber quedado acreditado el derecho de los alegantes ni tampoco, de una forma clara, la propiedad del Ayuntamiento”*.

Ese informe de 20 de abril de 2020 fue objeto de una nota de conformidad suscrita por el Secretario municipal el mismo día.

Undécimo

Mediante Resolución de Alcaldía de 22 de abril de 2020, se acordó la aprobación definitiva del PCUE-24.

Esa Resolución acogió la propuesta formulada por el informe y la nota de conformidad de 20 de abril de 2020, y supuso, en definitiva, la aprobación del PCUE-24 en los términos recogidos por el *“documento de aprobación definitiva”* que el equipo redactor del PCUE-24 confeccionó para incorporar las modificaciones incorporadas tras la aprobación provisional del PCUE-24.

En particular, en el PCUE-24 objeto de aprobación definitiva, la parcela A4 quedó reflejada como de titularidad “*dudosa o litigiosa*”. Correlativamente, y al amparo del art. 103.4 RGU (Reglamento de gestión urbanística, aprobado por RD 3288/1978, de 25 de agosto), los aprovechamientos derivados de la aportación de esa parcela A4 se adjudicaron al Ayuntamiento, si bien con carácter puramente fiduciario, “*en tanto que los tribunales resuelven de quién es la propiedad de la misma*” (pág. 12 del documento de aprobación definitiva, fol 494 del expediente); y así lo señalan también el F.J. 5º de la precitada Resolución de Alcaldía de 22 de abril de 2020 y el Ap. 2º de su parte dispositiva.

Duodécimo

La Resolución de Alcaldía de 22 de abril de 2020 fue notificada, el 15 de mayo de 2020, a los hermanos P.J, los cuales, el 29 de junio de 2020, interpusieron contra ella un recurso de reposición.

No es discutido que el recurso de reposición se presentó dentro del plazo de un mes establecido por el art. 124.1 LPAC’15; pues, el 15 de mayo de 2020, el curso de dicho plazo estaba suspendido en aplicación de la DA 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, y esa suspensión se levantó el 1 de junio de 2020, conforme al Apartado Décimo del Acuerdo del Congreso de los Diputados de 20 de mayo de 2020 (BOE del 23), que autorizó la prórroga del estado de alarma, que había sido declarado por el referido RD 463/2020.

En su recurso, los hermanos P.J. insistieron en su condición de propietarios de la parcela A4, y acompañaron, para acreditar su titularidad, varios documentos adicionales, de los que, en su opinión, resulta que “*la actual parcela A4 de la UE-24 del PGM de Arnedo es y ha sido siempre parte de la actual finca 3522*”.

Uno de los documentos aportados fue la convocatoria dirigida a su padre, en el año 2008, a la formación de la propia JCUE-24, en cuya escritura de constitución el Sr. P.H figura mencionado como propietario núm. 6.

Igualmente, en relación con el documento de 1984 atinente a la cesión de uso de parte de la parcela A2 al Ayuntamiento, los recurrentes razonaron, en su recurso de reposición: i) que tal cesión de parte de la parcela A2 sólo tenía sentido si se también se iba a utilizar para viario público la parcela A4; y ii) que aquella cesión de la parcela A2 evidenciana que, en el año 1984, “*el Ayuntamiento no era propietario de ninguna parcela en la zona*”.

Decimotercero

El recurso de reposición fue remitido al equipo redactor del PCUE-24, al TAG de Urbanismo y al Secretario municipal, todos los cuales propusieron desestimar el recurso, mediante informes evacuados, respectivamente, el 13 de agosto de 2020 y el 16 y el 17 de septiembre de 2020.

En consecuencia, la JGL desestimó dicho recurso por Acuerdo de 18 de septiembre de 2020, que confirmó la Resolución aprobatoria de 22 de abril de 2020.

Decimocuarto

El 21 de abril de 2021, los hermanos P.J. dirigieron al Ayuntamiento de Arnedo un nuevo escrito al que acompañaron dos *“documentos hallados en los archivos municipales”*.

Uno de ellos es una solicitud, formulada el 13 de septiembre de 1983 al Ayuntamiento de Arnedo por el padre de los interesados (D. A.P.H.), en orden a que le fuera concedida licencia para *“retranquear una tapia que separa mi propiedad de la calleja, entrada a Discoteca Sendero, dando amplitud a dicha calleja, y quedando la nueva tapia alineada al trazado de la futura calle”*; añadiendo el entonces solicitante *“que esta cesión en los metros cuadrados que corresponda habrá de ser tenido en cuenta para la posible y futura reparcelación que se verifique en dicha zona o polígono”*.

El otro documento es una certificación, expedida por el Secretario municipal el 13 de octubre de 1983, acreditativa del Acuerdo de 6 de octubre del mismo año, por el que la Comisión Permanente del Ayuntamiento de Arnedo, a propuesta favorable de la Comisión de Fomento, accedió a lo interesado por el Sr. P.H.

A esos dos documentos, los herederos de D. Á. acompañaron un tercero: una fotografía de los años 1970-80, que *“permite ver cómo era la situación de la tapia a la que se refiere el informe de la Comisión, en su límite norte, alineada con la parte trasera del edificio Avda. Reyes Católicos núm. 3; y, en el límite Este, alineada con el resto de las tapias de los inmuebles de la actual C/ Delicias”*.

Según consideran los interesados, de todos esos documentos se infiere que la parcela A4 era titularidad de su padre, quien la cedió al Ayuntamiento para vial público. Además, explican que esa parcela A4 fue objeto de dos cesiones distintas:

1/ Una parte de la parcela, situada al Norte y con superficie de 58,53 m², fue cedida al Ayuntamiento gratuitamente para viales, en cumplimiento de la legislación urbanística (*“Ley del Suelo de 1956”*) vigente al tiempo de construirse un edificio

sito en la Avda. Reyes Católicos núm. 3; es la parte de la parcela A4 que actualmente ocupa la confluencia entre la C/Delicias y la Avda. Reyes Católicos.

2/ Otra parte de la parcela es la situada al Sur, con superficie de 95,86 m², y que hace frente a la C/ Delicias; esa parte *“coincide con la cedida de forma onerosa por D. A.P.H. en octubre de 1983 para ensanchar la C/ Delicias y que expresamente el Ayuntamiento (de) Arnedo informó favorablemente... obligándose a tener en cuenta la cesión efectuada onerosamente para la posible y futura reparcelación a realizar en dicha zona”*.

Por ello, los hermanos P.J. interesan que, en el PCUE-24, les sea adjudicado el aprovechamiento urbanístico correspondiente a la aportación de esos 95,86 m², cuya cesión al Ayuntamiento se realizó en 1983 a título oneroso y con el compromiso de que, en la futura reparcelación del sector, le fueran atribuidos, al Sr. P.H, los aprovechamientos correspondientes a esa superficie.

Decimoquinto

En vista del escrito presentado el 21 de abril de 2021, el TAG de Urbanismo del Ayuntamiento de Arnedo, según expresó en su informe de 14 de mayo de 2021, consideró oportuno: i) estimar lo solicitado por los interesados; ii) dar por acreditada su condición de titulares de la parcela A4; y iii) modificar el PCUE-24 para que esa parcela dejará de figurar como de titularidad dudosa o litigiosa.

En igual sentido, se pronunció el Secretario municipal, quien evacuó, el 15 de mayo de 2021, una “Nota de conformidad” con el referido informe de 14 de mayo de 2021 y en la que razona lo siguiente:

*“En el expediente de gestión de la UE-24, se decidió mantener la titularidad ‘dudosa/ litigiosa’ de la parcela aportada A4, cuya titularidad, que inicialmente se atribuyeron los promotores del PCUE-24 era, ciertamente, dudosa, al menos en parte, como se pone de manifiesto en los antecedentes e informes que constan en el expediente tramitado, ya que cabía presumir que la zona de la esquina con la Avda. Reyes Católicos había sido cedida al Ayuntamiento cuando se realizó la edificación existente. **En el momento de aprobación definitiva y en la fase de recursos, no contábamos con una documentación, que ha aparecido posteriormente en el Archivo municipal (que data de 1983), aportada por los interesados con RGE 2021003023, de 23.04.2021, de la cual podemos deducir que cuando se abrió la c/ Delicias se llegó a un acuerdo municipal con todos los propietarios afectados en cuanto a la compensación de esa cesión de suelo en el expediente reparcelatorio que fuera tramitado ulteriormente y que se ha demorado casi 30 años”**,*

Finalmente, el Secretario municipal indica que *“coincide plenamente con lo informado por el TAG de Urbanismo y propone reconocer la situación indicada y su comunicación a los afectados, para que desistan de los recursos y acciones judiciales planteadas en sede contenciosa y civil”*.

Decimosexto

Mediante informe de 19 de mayo de 2021, el TAG de Urbanismo (tras razonar que el error o ausencia en la calificación de un recurso no puede ser obstáculo para su tramitación siempre que se deduzca su verdadero carácter, *ex art. 115.2 LPAC'15, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas*), propuso calificar el escrito presentado el 21 de abril de 2021 como **recurso extraordinario de revisión**, como así se acordó mediante Providencia de Alcaldía del mismo día 19 de mayo de 2021.

Recabado el parecer del Secretario municipal, éste, en informe de 20 de mayo de 2021, se pronunció en sentido favorable, tanto a calificar el escrito de 21 de abril de 2021 como recurso extraordinario de revisión, como a la propia estimación de ese recurso, afirmando que:

“En el presente caso, nos encontramos ante un escrito referido a un acto firme en vía administrativa, contra el cual solo procede el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1. LPAC (conforme al art. 113 LPAC), estableciendo el mismo que se interpondrá ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: “b) que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida... la documentación encontrada en el Archivo Municipal se considera de valor esencial, ya que, de haberse conocido con carácter previo a la resolución del expediente tramitado, hubiera motivado una resolución en sentido diferente, tal y como se propone en la actualidad”.

Decimoséptimo

La documentación remitida a este Consejo no permite aclarar si quienes encontraron esos documentos de 1983 en el Archivo municipal fueron los hermanos P.J. o los funcionarios de la Corporación; pues, tanto los Sres. P.J. en su escrito de 21 de abril de 2021, como los informes de 14 y 19 de mayo de 2021 y la nota de conformidad de 15 de mayo de 2021 se refieren, simplemente, a los *“documentos hallados en los archivos municipales”*, sin especificar quién los encontró.

Sea como fuere, los hermanos P.J. los presentaron al Ayuntamiento junto a su escrito de 21 de abril de 2021.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 24 de junio de 2021, registrado de entrada en este Consejo el 28 de junio de 2021, el Ayuntamiento de Arnedo, a través del Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, remite, al Consejo Consultivo de La Rioja, concretamente a su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Con ello, se da cumplimiento al cauce establecido por el art. 9 del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, para que las entidades que integran la Administración Local –en este caso, el Ayuntamiento de Arnedo- pueda recabar la asistencia del Consejo en orden a la emisión de dictámenes preceptivos.

A la petición de dictamen, el Ayuntamiento de Arnedo acompaña los documentos enumerados por el art. 40.2 de dicho Reglamento.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 29 de junio de 2021, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

El presente dictamen se solicita por el Ayuntamiento de Arnedo como consecuencia de la presentación por los hermanos P.J. de un escrito, de 21 de abril de 2021, que el

propio Ayuntamiento ha calificado como recurso extraordinario de revisión, calificación que este Consejo considera adecuada.

Con este planteamiento, resultaría de aplicación lo dispuesto en nuestra Ley reguladora 3/2001, de 31 de mayo, que, en su artículo 11.f), establece el carácter preceptivo de nuestro dictamen en los casos de *“revisión de oficio de los actos administrativos y con los efectos previstos en la legislación vigente y, en los mismos términos, los recursos administrativos de revisión”*.

Igualmente, el artículo 12.2.f) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, que aprueba nuestro Reglamento orgánico y funcional, repite el carácter preceptivo de nuestro dictamen en los supuestos de revisión de oficio de los actos administrativos y en los recursos administrativos de revisión.

Segundo

Sobre el recurso administrativo extraordinario de revisión y el motivo de revisión del art. 125.1-b) LPAC´15.

1. En torno a los perfiles del recurso administrativo extraordinario de revisión regulado en los arts. 125 y 126 LPAC´15 (antiguos arts. 118 y 119 LPAC´92, Ley 30/1.992, de 26 de noviembre), este Consejo Consultivo ha señalado (por todos, en nuestros dictámenes D.50/09 y D.61/14) que este tipo recursivo viene configurado como un recurso extraordinario, que se da solamente contra resoluciones administrativas firmes o consentidas, pero fundándose exclusivamente en alguno de los motivos tasados y previstos ahora en el art. 125 LPAC´15 (y anteriormente en el art. 118 LPAC´92), en función de los cuales aparece la posibilidad de haberse dictado una resolución errónea e injusta.

En iguales términos, la Sala 3ª del Tribunal Supremo (TS, 3ª) ha reiterado que *“el recurso extraordinario de revisión previsto en el (entonces vigente) art.118 LPAC´92, es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados -sólo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos”*. El carácter excepcional de este cauce impugnatorio *“conlleva necesariamente, no sólo una interpretación restrictiva en su uso sino también la absoluta necesidad de especificar claramente los motivos en que se sustenta la pretensión revisora”*. Así, por todas, las Sentencias del TS (SSTS) de 31 de octubre de 2006 (Rec. cas. núm. 3287/2003) y 30 de diciembre de 2013 (Res. cas. núm. 3708/2012) y las en ella citadas, así como la STS, de 19 de mayo de 2020 (Rec. cas. 1571/2018).

Como señala el Consejo de Estado (entre otros, en su dictamen D.2233/1995, de 11 de octubre), *“lo que se pretende con la aplicación estricta del recurso, precisamente, es evitar su desnaturalización convirtiéndolo en una forma de abrir extemporáneamente, a través de los plazos previstos en el (entonces vigente) art. LPAC’92, unas vías que ya están caducadas”*.

2. Estas notas generales son de entera aplicación al concreto motivo revisor al que los interesados podrían acogerse según su escrito de 21 de abril de 2021; motivo que es el ahora contemplado por el vigente art. 125.1-b) LPAC’15 (anterior art. 118.1. 2ª LPAC’92): *“que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”*.

Una interpretación cabal del art. 125.1-b) LPAC’15 obliga a concluir que, para que esa *aparición de documentos* sea habilitante de la revisión de actos firmes, es preciso que se refiera, o bien a documentos anteriores a la resolución de cuya revisión se trate y que fueran ignorados o de imposible aportación por el interesado; o bien a documentos posteriores, que, por ello mismo, no hayan podido ser incorporados al procedimiento administrativo en el que habrían de haber surtido sus efectos.

Adicionalmente, claro está, en uno y otro caso, los documentos han de revestir un *“valor esencial”*, de modo que *“evidencien el error de la resolución recurrida”* y obliguen a variar sustancialmente el sentido de la resolución cuya revisión se interesa.

Desde luego, la concurrencia del supuesto de hecho previsto por el art. 125.1-b) LPAC’15 no puede apreciarse cuando los documentos que pretenden ser incorporados *ex novo* a un determinado procedimiento administrativo eran ya conocidos por el interesado, de modo tal que éste pudo haberlos aportado en el momento oportuno. En este sentido se pronuncian, por ejemplo, el dictamen del Consejo de Estado D.1529/1995, de 21 de septiembre, o la STS, 3ª, de 6 de julio de 1998 (Rec. cas. núm. 6/1996).

Razona ésta última que *“el carácter extraordinario del recurso de revisión, en relación con la causa que, en este caso, se invoca, trata de paliar las consecuencias perjudiciales que para el interesado pudieran producirse cuando, durante la sustanciación del procedimiento administrativo, se ignorase la existencia de documentos anteriores de relevancia para la resolución, o cuando tales documentos apareciesen con posterioridad, y ya no pudiese acudir a los medios normales de impugnación, por ser firme el acto que le es perjudicial”*.

En las expresivas palabras de la STS de 26 de octubre de 2005 (Rec. cas. 7405/1999) la propia naturaleza excepcional del recurso extraordinario de revisión hace que sólo pueden considerarse documentos *aparecidos ‘ex novo’*, a los efectos del art.

125.1.b) LPAC'15, *“aquellos cuya obtención no estaba al alcance del interesado en el momento en que fue dictada la resolución”* que pretende recurrirse por vía de revisión.

Porque esa es la circunstancia a la que hay que atender para apreciar que un documento es nuevo a los fines del precepto examinado: la de si tal documento pudo ser aportado temporáneamente por el interesado mediante *“la diligencia propia de un ciudadano normalmente cuidadoso”* (STS de 19 de febrero de 2003, Rec. cas. 5409/1999).

Atendiendo a este canon hermenéutico, no tendrán la condición de documentos nuevos los *“que hubiesen podido ser aportados por los interesados en el curso del procedimiento ya fenecido”* y, por el contrario, debe atribuírseles tal calificación cuando la aparición de esos documentos *“se funde en su hallazgo casual o en la obtención a través de la gestión personal de dicho interesado, siempre y cuando no hubiese sido posible su aportación en el momento procesal oportuno pese su diligente actuación.”* Así lo declara la STS de 16 de enero de 2002 (Rec. cas. 7585/1996), al señalar que:

“Con arreglo a este último sentido, han de reputarse irrelevantes las sucesivas redacciones de los textos legales reguladores del recurso extraordinario de revisión (art. 127.2ª de la Ley de 17 de julio de 1.958, 118.2ª de la Ley 30/92, y modificación operada en este último precepto por la Ley 4/99), puesto que los conceptos de “aparición” y “aportación” de los nuevos documentos, habilitantes del motivo, que alternativamente se han venido empleando a lo largo de las mismas, han de ser entendidos referidos a una misma conclusión: la imposibilidad real de que los documentos hallados o aportados hubiesen sido puestos a disposición del órgano decisor, pese a que su contenido hubiese resultado esencial para evidenciar el error sufrido al resolver”.

3. Como se ha indicado, resulta preciso, además, que el documento obligue a alterar el sentido de la resolución contra la que se interpone el recurso extraordinario; pues, de lo contrario, el recurso resulta también improcedente (por ejemplo, dictamen del Consejo de Estado D.796/1998, de 23 de abril).

4. A estas consideraciones generales sobre el recurso extraordinario de revisión, debe añadirse aquí una referencia al art. 103 RGU, precepto relativo a los proyectos de reparcelación, pero igualmente aplicable a la tramitación de los proyectos de compensación (cfr. art. 174.4 RGU). En efecto, el art. 103 RGU establece que, cuando existan discrepancias o dudas sobre la titularidad de una finca integrada en una unidad de ejecución (UE), corresponderá a los tribunales ordinarios dirimir esas discrepancias y el PC se limitará a calificarla como de titularidad dudosa o litigiosa, al establecer:

“1. Los propietarios y titulares de derechos afectados por la reparcelación están obligados a exhibir los títulos que posean y declarar las situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus fincas...”

3. En caso de discordancia entre los títulos y la realidad física de las fincas, prevalecerá ésta sobre aquéllos en el expediente de reparcelación.

4. Si la discrepancia se plantea en el orden de la titularidad de los derechos, la resolución definitiva corresponde a los tribunales ordinarios. El proyecto de reparcelación se limitará, en tal caso, a calificar la titularidad de dudosa o litigiosa, según proceda. La Administración actuante asumirá la representación de los derechos e intereses de esas titularidades a efectos de la tramitación del expediente. Los gastos que sean imputables a las titularidades referidas podrán hacerse efectivos por la vía de apremio en caso de impago”.

Tercero

Sobre el recurso administrativo de revisión interpuesto

1. Proyectando los anteriores razonamientos al caso sometido a nuestro dictamen, es claro, a juicio de este Consejo, que el recurso administrativo extraordinario de revisión interpuesto debe ser estimado.

2. Como cuestión previa, las Resoluciones de 20 de abril y 18 de septiembre de 2020 tienen la condición de actos “*firmes en vía administrativa*” (art. 125.1 LPAC’15). El Acuerdo de 18 de septiembre de 2020 confirmó, en vía de reposición, el acto originario de 22 de abril de 2020, sin que quepa ya contra ambos ningún otro recurso administrativo ordinario.

3. Además, los documentos de 13 de septiembre y 13 de octubre de 1983, que los interesados presentaron junto a su escrito de 21 de abril de 2021, se hallan en el supuesto tipificado por el art. 125.1-b LPAC’15, según pasamos a exponer.

A) En primer lugar, el relato fáctico que resulta del expediente evidencia que esos documentos verdaderamente *aparecieron* con posterioridad a las fechas en que se dictaron las resoluciones de cuya revisión se trata.

El correcto análisis de esta cuestión obliga a partir de una premisa fundamental: En el caso presente, la controversia sobre la titularidad de la parcela A4 no se suscitó entre dos particulares ajenos al Ayuntamiento de Arnedo, sino entre un particular (los hermanos P.J.) y el propio Ayuntamiento.

A esto, debe añadirse que el Ayuntamiento ya se planteó la duda relativa a su condición de titular de la parcela desde la fase más temprana de la tramitación del procedimiento administrativo dirigido a la aprobación del PCUE-24. De hecho, antes siquiera de la aprobación inicial del PCUE-24, y antes también de que los hermanos P.J. comparecieran en el trámite de audiencia, el Ayuntamiento ya había comunicado a la JCUE-24 que el PCUE-24, presentado en febrero de 2019, debería ser modificado con el fin de que la titularidad de la parcela A4 se asignara al Ayuntamiento, si bien con carácter litigioso o dudoso.

Como se ha expuesto en los Antecedentes de hecho, esas dudas que los distintos servicios municipales expusieron sobre la situación jurídica de la parcela A4 vinieron motivadas por la existencia, en relación con la parcela A2, de un acuerdo de cesión de uso celebrado en 1984; circunstancia que hacía verosímil que también existiera un documento de contenido similar relativo a la parcela A4, documento que, sin embargo, “*no se ha encontrado*”, como señaló el Acuerdo de aprobación inicial del PCUE-24, de 29 de noviembre de 2019.

Por tanto, cuando los hermanos P.J. comparecieron en el trámite de audiencia para alegar su condición de titulares de la parcela A4, no hicieron sino confirmar que existían, cuando menos, dudas fundadas de que esa parcela perteneciera, en realidad, al Ayuntamiento; dudas que se mantuvieron tras la interposición del recurso de reposición contra el Acuerdo de 22 de abril de 2020.

En definitiva, la búsqueda de documentos municipales relativos a la situación jurídica de la parcela A4 no era una cuestión que afectara sólo a los hermanos P.J., sino también al Ayuntamiento mismo, que estaba tan interesado como dichos particulares en dirimir si esa parcela A4 era municipal o de propiedad privada, o si su uso había sido o no cedido al Ayuntamiento y, en su caso, en qué condiciones.

B) Pues bien, si ni los propios técnicos municipales hallaron esos documentos antes de la aprobación definitiva del PCUE-24 o de la resolución del recurso de reposición (a pesar de la previsible diligencia que hubieron de poner en el empeño, de que tenían a su plena disposición los Archivos de la Corporación y de que la cuestión afectaba directamente al Ayuntamiento mismo), debe, sin duda, concluirse que encontrarlos suponía una tarea de gran complejidad, lo que es comprensible tratándose, como se trataba, de documentos fechados en 1983, casi cuarenta años antes de los años 2019, 2020 y 2021.

De ahí se sigue, a su vez, que la aportación extemporánea de tales documentos por los Sres. P.J. no se debió a su negligencia o descuido, o a que no desplegaran en defensa de sus derechos la diligencia exigible a un ciudadano medio, sino a la innegable dificultad de localizar aquellos documentos en el Archivo municipal; dificultad -se insiste- cuya mejor evidencia es que ni los propios funcionarios de la Corporación pudieron encontrarlos, a pesar de que el Ayuntamiento estaba tan preocupado como los hermanos P.J. por la prueba que tales documentos pudiera aportar en relación con la titularidad de la parcela A4 y con los términos en que, en su caso, se había producido su cesión.

Desde luego, las anteriores reflexiones valen tanto si fue el personal de la Corporación quien halló esos documentos, como -con más motivo aun- si fueron los hermanos P.J. quienes los encontraron consultando personalmente el archivo municipal.

En cualquiera de los dos casos, la conclusión sería la misma, pues el expediente pone de manifiesto: i) que los servicios municipales buscaron esos documentos desde el inicio mismo del procedimiento administrativo; y ii) que esos documentos no fueron localizados hasta después de haber sido resuelto el recurso de reposición; de lo que debe concluirse que, si encontrarlos a tiempo no fue posible para el Ayuntamiento, mucho menos estaba al alcance de los hermanos P.J. el aportarlos durante el curso del procedimiento administrativo y antes de resolverse el recurso de reposición.

C) Por otra parte, no son necesarios grandes abundamientos para convenir que esos documentos de septiembre y octubre de 1983 revisten un “*valor esencial*” pues inciden plenamente en el contenido dispositivo de los Acuerdos de 22 de abril de 2020 y 18 de septiembre de 2020.

Como es sabido, la aprobación definitiva del PCUE-24 produce, entre otros efectos, el de la subrogación, con plena eficacia real, de las nuevas en las antiguas parcelas, y la atribución, a los titulares de los terrenos aportados, de los aprovechamientos urbanísticos correspondientes (cfr. arts. 141.3 y 148.1-b LOTUR y arts. 122 y 174.4 RGU); por tanto, en este caso, resultaba de todo punto relevante precisar a quién correspondía la titularidad de la parcela A4 aportada al expediente de reparcelación y, si había sido cedida al Ayuntamiento, en qué condiciones.

Pues bien, los documentos de septiembre y octubre de 1983 acreditan: i) que toda la parcela A4 había sido propiedad del Sr. P.H; y ii) que, de esa parcela, el uso de una parte (la superficie que hacía frente a la C/ *Delicias*, de 95,86 m²) fue cedido por él al Ayuntamiento en 1983 con el compromiso por el Ayuntamiento de que le corresponderían al Sr. P.H. los aprovechamientos, correspondientes a esa superficie, que resultaran de la futura reparcelación de esa zona.

4. Por último, los documentos analizados evidencian el error de las Resoluciones de 22 de abril y 18 de septiembre de 2019.

Se trata, si se quiere expresar así, de un error parcial o relativo; pues, aunque el PCUE-24 atribuyó al Ayuntamiento la titularidad de la parcela A4, también calificó esa titularidad como dudosa o litigiosa. Pero lo cierto es que, aunque sea con carácter interino, expectante o fiduciario, el PCUE-24 asigna al Ayuntamiento todos los aprovechamientos resultantes de la aportación de la parcela A4, y lo hace sobre la base de un error que se ha evidenciado con posterioridad: el Ayuntamiento sólo es propietario de una parte de esa parcela (la que le fue gratuitamente transmitida por el Sr. P.H.), pero no de la otra (95,86 m²), respecto de la que el Sr. P.H sólo le cedió el uso, en las condiciones que resultan de los documentos de septiembre y octubre de 1983.

Por tanto, en este caso, al concurrir los presupuestos establecidos por el art. 125 LPAC'15, el Ayuntamiento está habilitado para modificar el contenido del PCUE-24, calificando como recurso extraordinario de revisión el escrito presentado por los interesados el 21 de abril de 2021, y estimando ese recurso.

Cuarto

Sobre las vías procesales alternativas abiertas por los interesados

Este Consejo no quiere dejar de advertir que, conforme al art. 103.4 RGU, los hermanos P.J. también pueden defender su condición de propietarios de esa superficie de 95, 86 m² acudiendo “*a los tribunales ordinarios*”, esto es, a los órganos del orden jurisdiccional civil, que es el competente para conocer de las cuestiones relativas al derecho de propiedad (art. 9.2 LOPJ, Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial; y, por todas, STS, Sala 1ª, de 15 de junio de 2017, Rec. cas. 821/2015).

A esta vía debe añadirse la posibilidad de interponer, dentro de los plazos establecidos por el art. 46 LJCA (Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso-administrativa), un recurso contencioso administrativo contra las Resoluciones de 20 de abril y 18 de septiembre de 2020, debiendo recordarse aquí que los órganos de ese orden jurisdiccional pueden conocer, con carácter prejudicial o incidental, cuestiones no “*pertenecientes al orden administrativo*” pero “*directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo*” (art. 4.1 LJCA), como serían, en este caso, las atinentes a la titularidad de la parcela A4.

De hecho, de la Nota de conformidad, de 15 de mayo de 2021, del Secretario municipal, parece inferirse -aunque sin mayores concreciones- que los interesados ya han ejercido diversas acciones sobre esta cuestión ante los órganos jurisdiccionales, civiles y contencioso-administrativos.

Pues bien, como se ha señalado, a criterio de este Consejo Consultivo, el Ayuntamiento de Arnedo debe estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto el 21 de abril de 2021, porque concurren los presupuestos contemplados en el art. 125.1-b LPAC'15. A partir de ahí, quedará al criterio de los órganos jurisdiccionales a los que se alude en el referido informe pronunciarse sobre la eficacia que esa estimación produzca en relación con el objeto de los procedimientos que ante ellos se ventilen.

CONCLUSIONES

Única

Procede estimar el recurso de extraordinario de revisión interpuesto por los Sres. P.J. contra las Resoluciones de 22 de abril de 2021 y de 18 de septiembre de 2021 de la Junta de Gobierno Local (JGL) del Ayuntamiento de Arnedo.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero