

Dictamen nº: **31/16**
Consulta: **Rector de la Universidad Politécnica**
Asunto: **Revisión de oficio**
Aprobación: **21.04.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por mayoría en su sesión de 21 de abril de 2016, sobre solicitud formulada por el rector de la Universidad Politécnica de Madrid a través del consejero de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 18.3.d) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de dicha Comisión, sobre revisión de oficio de una hoja de aprecio formulada en el seno de un expediente de justiprecio de una finca expropiada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 22 de marzo de 2016 tuvo entrada en el registro de esta Comisión solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio de la hoja de aprecio presentada por el gerente de la Universidad Politécnica de Madrid en el procedimiento del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la Comunidad de Madrid nº 06/PV487.2/2007, por el que se determinó el justiprecio de la finca de la Avenida de la Albufera 303, en Madrid, incluida en el AOE.OO.10 “Politécnico de Vallecas”.

Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha de su entrada, se le asignó el número de expediente 17/16 e inició el cómputo del plazo ordinario de treinta días hábiles previsto para la emisión del dictamen en el artículo 23.1 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento (en adelante, ROFCJA). La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, al letrado vocal Sr. D. Tomás Navalpotro Ballesteros.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por la Universidad Politécnica de Madrid se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1. Con fecha 9 de julio de 2004, se inició por ministerio de la ley el procedimiento expropiatorio denominado Proyecto de Expropiación del AOE.OO.10 “Politécnico de Vallecas”, siendo la Administración expropiante el Ayuntamiento de Madrid.

Los titulares de la finca sita en la Avenida de la Albufera 303, en Madrid, que fue la finca nº 399 del proyecto expropiatorio, eran D. E. y Dña. E.R.T., Dña. M.T.T.S. y Dña. E.V.R. (en adelante, “los expropiados”).

A instancia de los dos primeros expropiados de la relación ya expuesta, formulada al amparo de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 97/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), se incoó por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la Comunidad de Madrid (en adelante, “jurado territorial” o simplemente “JUTER”) el expediente nº 06/PV487.2/2007. En él, los expropiados tasaron su finca, incluyendo el 5% del premio de afección, en 19.861.814,70 €. Por su parte, la Universidad Politécnica de Madrid, por escrito de su gerente de fecha 30 de enero de 2008 en el que daba cuenta de que, a su entender, el justiprecio tenía que ser abonado por el Ayuntamiento de Madrid, valoró el mismo concepto -adjuntando un

informe técnico de valoración suscrito por ingeniero de Caminos- en 11.094.409,05 €.

El jurado territorial concluyó la pieza separada de justiprecio mediante Resolución de 21 de mayo de 2008. En la misma, adoptada por unanimidad de sus miembros, hizo constar que, si bien estimaba el valor de la finca expropiada, de naturaleza urbana, en 1.887.646,76 € (a razón de 247,86 € por metro cuadrado), acordaba la fijación del justiprecio en la cuantía reconocida por la beneficiaria de la expropiación en atención a la jurisprudencia que declara el valor vinculante de su hoja de aprecio considerada como tope mínimo indemnizatorio.

La Universidad Politécnica formuló recurso de reposición con fecha 11 de julio de 2008, siendo inadmitido a trámite por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa en acuerdo de 25 de septiembre de 2008 al haber sido presentado un día más allá del plazo establecido para ello.

2. Mediante escrito de 20 de febrero de 2009, la Universidad Politécnica de Madrid, actuando representada por procurador y bajo dirección letrada, solicitó del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Madrid la revisión de oficio de la Resolución de 21 de mayo de 2008 adoptada en el expediente nº 06/PV487.2/2007. En sustancia, venía a alegar que el procedimiento de determinación del justiprecio se había seguido con la Consejería de Educación, cuando después se había declarado judicialmente que la potestad expropiatoria correspondía al Ayuntamiento de Madrid. Asimismo, que lo que el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa había tenido como hoja de aprecio de la Universidad Politécnica de Madrid no era más que un simple escrito de alegaciones que había sido formulado además, no ante el órgano de valoraciones expropiatorias, sino ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, que, sorpresivamente, había remitido dicho

escrito al jurado territorial. Y que, de considerarse no obstante como una hoja de aprecio, habría sido suscrita por un órgano manifiestamente incompetente para ello toda vez que el gerente no ostentaba una competencia de disposición patrimonial. Conforme a ello, solicitaban la declaración de nulidad del acuerdo del jurado territorial conforme a lo previsto en los apartados b) y e) del artículo 62 de la LRJAP, así como la suspensión inmediata de sus efectos.

Con fecha 23 de septiembre de 2009, el jurado acordó declarar la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio al considerarla manifiestamente carente de fundamento conforme a lo previsto en el artículo 102.3 de la LRJAP. En dicho sentido, su resolución ponía de manifiesto que el expediente de determinación del justiprecio se había seguido ante el órgano competente para ello (el propio Jurado Territorial) y con respeto de los trámites establecidos, entre ellos la formulación de una hoja de aprecio por la entidad beneficiaria de la expropiación.

3. A través de un nuevo escrito de 6 de octubre de 2009, la Universidad Politécnica volvió a pretender dejar sin efecto el acuerdo del jurado territorial. Esta vez, bajo la misma representación y dirección letrada, pretendió la revisión de la resolución sobre justiprecio conforme a lo previsto en el artículo 118 de la LRJAP. En concreto, conforme al motivo de revisión contemplado en su apartado 1.1º, advertía del error de hecho en que se había incurrido al dictarla dada la competencia del Ayuntamiento de Madrid, y no de la Consejería de Educación, con vistas a la tramitación del procedimiento expropiatorio.

El recurso fue desestimado por Resolución de 21 de abril de 2010, ya que la sentencia sustentada como base del pretendido error de hecho se correspondía con un procedimiento judicial en el que no había sido parte la Universidad que pretendía la revisión y que no existía constancia de su firmeza.

4. Al no haber tenido éxito las diversas solicitudes formuladas ante el jurado territorial, la Universidad Politécnica de Madrid emprendió la vía judicial con el objeto de conseguir la remoción de la valoración de la finca expropiada.

Así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en una primera sentencia de 25 de febrero de 2013, resolvió acumuladamente los recursos contencioso-administrativos 1067 y 1489/2008. El primero de ellos había sido formulado por los expropiados contra la resolución del JUTER por la que se determinó el justiprecio de la finca, y el segundo por la Universidad Politécnica contra la inadmisión por extemporáneo del recurso de reposición planteado frente a la misma resolución administrativa.

En la sentencia, la Sala desestimó las dos impugnaciones. La de la corporación universitaria, al comprobar que el recurso de reposición efectivamente se había formulado fuera de plazo sin que fuera de estimar la alegación de que en la notificación de la resolución sobre justiprecio no constaba el pertinente pie de recursos. Por lo que se refiere a la pretensión de los expropiados, el órgano judicial apreció que la valoración de la finca debía hacerse a fecha 14 de marzo de 2007, y conforme a la metodología prevista en el artículo 28.3º de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones con respecto al suelo urbano consolidado, naturaleza esta última no discutida por ninguna de las partes del procedimiento administrativo. Aplicando el método preferente de aplicación al aprovechamiento reconocido a la parcela del valor básico de repercusión recogido en las ponencias catastrales, el valor resultante de de la finca expropiada, según la Sala, era inferior al reconocido por el JUTER (en concreto, de 4.311.632,52 €, si bien esa minoración no se podía hacer judicialmente en el caso concreto por exigencia de la interdicción de *reformatio in peius*.

En segundo lugar, la misma Sala, esta vez en sentencia de 13 de marzo de 2014 recaída en el PO 1368/2009, resolvió el recurso contencioso-administrativo planteado por la Universidad Politécnica de Madrid frente a la Resolución del JUTER de 23 de septiembre de 2008, por la que se inadmitió a trámite la solicitud de revisión de oficio formulada por la Universidad frente a la fijación del justiprecio de la finca expropiada. En la resolución judicial se entró a considerar la posible concurrencia de los motivos de nulidad alegados por la Universidad. Se desechó el relativo a la posible incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio al haber sido tramitado el expediente de justiprecio por el órgano competente para ello (el JUTER) y a petición del legitimado para su incoación (los expropiados, conforme al artículo 94 de la LSCM), y el concerniente a una posible infracción del procedimiento legalmente establecido, por las siguientes razones:

a) No era cierto, como pretendía la Universidad, que el escrito de su gerente fuera un simple escrito de alegaciones dirigido al consejero de Educación que éste decidió remitir *motu proprio* al JUTER cual si se tratara de una hoja de aprecio. Antes bien, *“en el expediente administrativo consta que con fecha 16 de abril de 2007 se dirigió a la Universidad Politécnica un escrito del Secretario del Jurado en el que se comunicaba haber recibido la petición de los propietarios de fijación definitiva del justiprecio, se daba traslado a la Universidad de la copia de la solicitud y se la requería para que aportara el plano de situación de la superficie afectada y su hoja de valoración”* (FJ 3ª, al duodécimo párrafo).

b) La naturaleza de verdadera hoja de aprecio del escrito del gerente de la Universidad quedaba de manifiesto teniendo en cuenta que la referida misiva contaba con el membrete de la propia Universidad *«al que según su dicción literal se adjuntaban... un anexo de valoración diciendo que “las fincas objeto de expropiación se deben valorar económicamente en los términos establecidos en el Título III de la Ley*

8/2007, de 28 de mayo del Suelo”, conteniendo a continuación dicha valoración y aludiéndose en su apartado 8 la referencia al justiprecio y concluyendo que “Dicha valoración ha sido efectuada en el Anexo de valoración que se adjunta al presente documento y el valor de expropiación fijado en la misma para el metro cuadrado de suelo es de 1.456,59 €/m²”».

c) Y, en cuanto al argumento esgrimido por el representante en autos de la Universidad en el sentido de que, aunque se tratara en realidad de una hoja de aprecio estaría viciado de incompetencia manifiesta el escrito del gerente al no ostentar atribuciones para su emisión, la Sala declaró en la parte final del fundamento de derecho tercero:

“Asimismo alega la recurrente que también sería nula de pleno derecho la hoja de aprecio al haber sido dictada por órgano manifiestamente incompetente, puesto que a la misma no se acompañaba acuerdo de habilitación o delegación de competencias del Consejo de Gobierno de la Universidad. Por lo que si considerásemos que estamos ante una auténtica hoja de aprecio, la misma adolecería de nulidad absoluta, al no haber sido dictada por órgano competente según la Ley Orgánica de Universidades ni contar con consignación presupuestaria, habiéndose dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Esta causa de nulidad, no se puede encuadrar dentro de las que permiten solicitar el inicio del procedimiento de revisión de oficio, por no ser imputable al Jurado de Expropiación ni a la Comunidad de Madrid, sino a la propia Universidad Politécnica, autora de dicho acto. Si la Universidad Politécnica considera que un acto suyo es nulo por dictarse por órgano manifiestamente incompetente podrá iniciar el procedimiento de revisión de oficio de su propio acto al

amparo del art. 102 de la Ley 30/1992 habida cuenta de que goza de personalidad jurídica y desarrolla sus funciones en régimen de autonomía.

No puede estimarse que se inste la nulidad de un acto del Jurado Territorial invocando que por órgano incompetente de la Universidad Politécnica se dictó una hoja de aprecio sin seguirse el procedimiento legalmente establecido, puesto que de dichas causas de nulidad no puede hacerse responsable la Comunidad de Madrid, al no ser autora de dicho acto.”

5. Elevados recursos de casación por la Universidad Politécnica de Madrid, fueron resueltos en sendas sentencias de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

En la primera de las sentencias, de 29 de junio de 2015 (RC 1551/2013), el Alto Tribunal confirmó la sentencia dictada en los recursos contencioso-administrativos acumulados 1067 y 1489/2008, directamente formulados contra la resolución del JUTER que determinó el justiprecio de la finca expropiada. Dada la índole de los motivos formulados contra la sentencia de instancia, la de casación no incluyó ninguna consideración relativa al acierto o desatino de la valoración efectuada por el órgano autonómico de valoraciones expropiatorias.

Ya en sentencia de 27 de noviembre de 2015 (RC 1686/2014), se desestimó igualmente el recurso de casación que traía causa mediata en la resolución del JUTER por la que se rechazó la solicitud de revisión de oficio del acuerdo de valoración expropiatoria. En la parte que resulta relevante a los efectos que nos hemos de plantear en el actual dictamen, al centrar la cuestión debatida, la Sala, al FJ 4º, se remonta a la pretensión formulada por la parte actora en el procedimiento judicial de instancia en el sentido de ser nula la resolución sobre justiprecio, “*a) por haberse considerado como Administración expropiante al Ayuntamiento, y sin embargo, haberse tramitado y remitido el expediente*

por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, b) por negar carácter de hoja de aprecio a lo que eran alegaciones y no una mera valoración interna, y c) por adolecer el escrito de alegaciones – considerado por el Jurado como hoja de aprecio- del previo y preceptivo acuerdo de habilitación o delegación de competencias del Consejo de Gobierno”.

Y la Sala de casación, después de resumir su doctrina en torno al régimen jurídico de la revisión de oficio, resuelve el recurso extraordinario con la siguiente fundamentación:

“Pues bien, hemos de limitarnos a examinar si procedía o no la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio formulada, cauce procedimental que permite ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo, si adolece de un vicio esencial de relevante trascendencia. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que, siendo el procedimiento de revisión un remedio extraordinario, debe reputarse como subsidiario de los instrumentos procedimentales ordinarios de impugnación de actos administrativos, de modo que no resulta viable cuando, para hacer valer la pretendida nulidad, ya se han utilizado los cauces procedimentales ordinarios: el acto ha sido impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa, y el proceso jurisdiccional ha terminado con resolución firme (SS. 12 de julio 2012 - Rec.2358/2009 y 7 de febrero de 2013 -Rec.563/2010-).

Y es lo cierto que los motivos de nulidad y los preceptos que se reputan vulnerados en el segundo de los motivos de recurso se plantearon ya en los recursos acumulados 1067/2008 y 1489/2008, que concluyeron con la Sentencia de 25 de febrero de 2013, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la hoy actora, y estimó parcialmente el de los

expropiados, y que en cuanto a aquella desestimación, fue confirmada por la Sentencia de esta misma Sala de 29 de junio de 2015.

Si la hoja de aprecio de la Universidad Politécnica fue formulada por órgano manifiestamente incompetente, ha sido ya objeto de debate ante la jurisdicción contencioso administrativo en procedimiento en que se plantearon las mismas cuestiones ahora debatidas, (Rec.1067/2008) y ha sido resuelto por sentencia firme, por lo que en función de lo argumentado, y dado el carácter extraordinario del procedimiento de revisión de los actos administrativos, el motivo de recurso debe ser desestimado”.

6. Por Acuerdo de 8 de enero de 2016, el rector de la Universidad Politécnica de Madrid, al amparo de lo previsto en el artículo 102.1 en relación con el 62.1.b) de la LRJAP, inicia procedimiento de revisión de oficio del escrito del gerente de 30 de enero de 2008 por el que -en nombre de dicha Universidad- se fijó el valor de la finca expropiada en el expediente nº 06/PV487.2/2007 del JUTER.

El inicio del procedimiento se fundamenta en la pretendida incompetencia manifiesta del gerente para formular hoja de aprecio en nombre de la corporación universitaria a la vista de lo dispuesto en el artículo 72 del Decreto 215/2003, por el que se aprobaron los Estatutos de la Universidad vigentes cuando aquel documento fue redactado. En particular, en que no se encuentra entre las atribuciones de dicho órgano realizar un *“acto de disposición económico y patrimonial, al comprometer económicamente a la Universidad y condicionar sus presupuestos, sin conocimiento, acuerdo previo y, en todo caso, autorización y delegación expresa de los órganos con competencias económicas que son el Consejo de Gobierno de la Universidad y su Consejo Social”.*

El acuerdo de inicio del procedimiento consta de una prolija documentación anexa. Asimismo, designada instructora del procedimiento, ésta requirió la aportación al expediente de sendas certificaciones de 29 de febrero de 2016, en las que se pone de manifiesto que, con anterioridad a la hoja de aprecio de 30 de enero de 2008, ni el Consejo de Gobierno ni el Consejo Social de la Universidad Politécnica de Madrid habían otorgado *“autorización, delegación, acuerdo y/o aprobación... en relación a dicho acto y valoración”*.

Por parte de la instructora, se ha dado trámite de audiencia a la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, a la Dirección General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid, a los expropiados y a la persona que en su condición de gerente de la Universidad Politécnica de Madrid suscribió la hoja de aprecio de 30 de enero de 2008.

Mediante escrito de 8 de marzo, el suscriptor de la hoja de aprecio pone de manifiesto que, al presentar el escrito de valoración de la finca expropiada de 30 de enero de 2008 que había sido elaborado por el Gabinete de Asesoría Jurídica de la Universidad, no tenía conciencia de estar formulando una hoja de aprecio.

Los expropiados, en documento conjunto suscrito por procuradora de los Tribunales cuyo poder adjuntaron, se opusieron a la posible revisión de oficio. En su escrito, de 11 de marzo, alegaron, entre otras razones, el carácter de mero acto de trámite de la hoja de aprecio, la firmeza de la resolución del JUTER precisamente por haber recurrido frente a ella la Universidad Politécnica fuera de plazo, y la existencia de cosa juzgada dimanante de la previa sumisión de la misma cuestión a los tribunales de justicia en sentencias que ya han alcanzado firmeza. Asimismo, ponían de manifiesto la intención dilatoria de la tramitación del procedimiento, en cuanto que la corporación universitaria ya había

sido requerida a efectos del pago del justiprecio en sede de ejecución de sentencia.

La Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por medio de su secretario general técnico, presenta escrito con fecha 11 de marzo en el que hace constar que no se han de formular alegaciones.

Por Acuerdo de la instructora de 16 de marzo, se suspende el plazo para la resolución del procedimiento conforme a lo previsto en el artículo 42.5.c) de la LRJAP. Dicho acuerdo ha sido notificado, en particular, a los expropiados.

En informe de la directora del Gabinete de Asesoría Jurídica de la Universidad Complutense de 17 de marzo, se recoge la fundamentación de la solicitud de revisión de oficio a efectos de su elevación al rector de la Universidad Politécnica de Madrid con el objeto de que éste solicite a su vez dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. En la petición de dictamen que remite el rector a este órgano por conducto del consejero de Educación, Juventud y Deporte, incorpora como Anexo I el mencionado informe, a cuyos argumentos dice expresamente adherirse solicitando se tengan por reproducidos.

TERCERO.- En tal estado del procedimiento se ha remitido el expediente a la Comisión Jurídica Asesora solicitando la emisión del preceptivo dictamen en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 102 de la LRJAP y en el artículo 5.3..f).b de la Ley 7/2015, de la Comunidad de Madrid, de 28 de diciembre.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se ha considerado suficiente.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f).b de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud del rector de la Universidad Politécnica de Madrid a través del consejero de Educación, Juventud y Deporte según lo previsto en el artículo 18.3.d) del ROFCJA.

La Universidad Politécnica de Madrid está legitimada para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el ya citado apartado 1 en relación con el 3.1.f).b del artículo 5 de la Ley 7/2015, de los que se infiere la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las universidades públicas de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.

El artículo 102.1 de la LRJAP establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos *en plazo*. Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJAP, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto

carácter vinculante. La referencia que el artículo 102 de la LRJAP, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

SEGUNDA.- El objeto del procedimiento de revisión sometido a consulta lo constituye, como ya se ha indicado anteriormente, la hoja de aprecio formulada por el gerente de la Universidad Politécnica de Madrid el 30 de enero de 2008 en el expediente nº 06/PV487.2/2007.

De conformidad con el artículo 102.1 de la LRJAP, sólo pueden ser objeto de revisión de oficio los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. El artículo 6.4 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, establece que “*en las Universidades públicas, las resoluciones del Rector y los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario, agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*”. El acto objeto de la propuesta de revisión de oficio ha sido dictado por el gerente de una Universidad, y, no constando haber sido adoptado en virtud de delegación de competencias del artículo 13 LRJAP ni por delegación de firma prevista en el artículo 16 de la misma ley, no agota la vía administrativa. En consecuencia, habría que plantearse si, desde la perspectiva ahora analizada, podría ser objeto de revisión de oficio en cuanto que acto no recurrido en el plazo legalmente previsto para ello.

No obstante, previamente al análisis de dicha cuestión, conviene puntualizar que existe más de un pronunciamiento judicial en el que se recoge el carácter revisable de oficio de las hojas de aprecio. Es el caso de las sentencias de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2011, (RC 676/2008), en la que precisamente se aprecia la existencia de un *sólido fundamento* en aras de la declaración de lesividad de una hoja de aprecio en la que el Ayuntamiento de Segovia había valorado como suelo urbanizable en cuanto destinado a sistemas generales creadores de ciudad (esa era, en el momento de realizarse la valoración por la Administración expropiante, la doctrina no firme de la Sala de Castilla y León), cuando con posterioridad el Tribunal Supremo en sentencias de 3 de febrero de 2010 y de 9 de marzo de 2005 (RRCC 5334/2001 y 4739/2001), determinó que la valoración de aquellos terrenos tenía que hacerse en función de su clasificación de suelo no urbanizable de especial protección.

Asimismo, hemos dejado señalado al punto 5 del antecedente de hecho segundo del dictamen, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la sentencia de 13 de marzo de 2014 recaída en el PO 1368/2009 y luego confirmada en sede de casación en fecha 27 de noviembre de 2015 (RC 1686/2014), fue precisamente quien anticipó la posibilidad de que la Universidad Politécnica de Madrid realizara por propia iniciativa la revisión de oficio de la hoja de aprecio formulada con fecha 30 de enero de 2008 en el seno del expediente de justiprecio de la finca expropiada.

En dicho sentido, la sentencia de referencia, en términos que no admiten duda, señaló precisamente en relación con la hoja de aprecio de constante referencia que, *“Si la Universidad Politécnica considera que un acto suyo es nulo por dictarse por órgano manifiestamente incompetente podrá iniciar el procedimiento de revisión de oficio de su propio acto al amparo del art. 102 de la Ley 30/1992 habida cuenta de que goza de personalidad jurídica y desarrolla sus funciones en régimen de autonomía”*.

Queda por determinar si, el hecho de que la cuestión de la conformidad a derecho de la resolución del JUTER por la que se fijó el justiprecio de la finca expropiada haya sido previamente conocida por los tribunales de justicia, constituye un impedimento para la posible revisión de oficio del acto administrativo. En el caso sujeto a examen, recordemos que la Resolución del JUTER de 21 de mayo de 2008, recaída en el expediente nº 06/PV487.2/2007, fue objeto de sendos recursos contencioso-administrativos, formulados respectivamente por los expropiados y por la Administración beneficiaria, que fueron resueltos acumuladamente por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (PPOO 1067 y 1489/2008).

Ahora bien, igual que con respecto a los expropiados puede afirmarse que dicha resolución administrativa tiene fuerza de cosa juzgada, toda vez que la Sala de referencia pudo examinar si, en efecto, la valoración hecha por el Jurado estaba o no viciada de las causas de disconformidad a derecho que fueron alegadas por la representación procesal de aquéllos, en cuanto a la Universidad Politécnica de Madrid, sencillamente no se pudo entrar a examinar su oposición de fondo al asunto. Y es que, según se ha señalado en los antecedentes de hecho de este dictamen, la Universidad Politécnica de Madrid interpuso extemporáneamente el recurso de reposición potestativo a la formulación directa de la vía contencioso-administrativa contra la resolución del JUTER sobre justiprecio, de forma que ni éste en dicha vía administrativa, ni posteriormente la Sala del Tribunal Superior de Justicia, pudieron entrar a conocer de su oposición de fondo contra el acuerdo sobre la valoración económica de la finca expropiada.

Precisamente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, se ha enfrentado en Sentencia de 27 de marzo de 2015 (PO 123/2013) y otras anteriores que cita (así, entre las más cercanas, las sentencias de la misma Sala de 6.6.2014 y 5.7.2014, PPOO 112 y 117/2012, respectivamente), a supuestos equiparables. En los casos analizados por la Sala de

referencia, precisamente se había de examinar la posible revisión de oficio (por vía de declaración de lesividad) de acuerdos sobre justiprecio que ya habían sido revisados judicialmente a instancia de los expropiados. Siendo así que, al examinar si la existencia de esas sentencias previas con rango de firmeza (que, igualmente, habían confirmado el justiprecio fijado administrativamente) podía producir un efecto de litispendencia o de cosa juzgada determinante de la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, la Sala declara:

«Tras lo anterior, procede en primer lugar entrar en el examen de los obstáculos formales opuestos por el propietario al examen de la demanda de lesividad en el presente recurso. Así, por el propietario se esgrime en primer lugar la imposibilidad de poder tramitar el procedimiento de declaración de lesividad al estar recurrido ya el Acuerdo del Jurado, que se declara lesivo, ante esta Jurisdicción, ya que a juicio de dicha actora, la tramitación de dicho procedimiento implica una vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9 de la C.E., una invasión del presente Orden Jurisdiccional, y porque además conlleva que con dicho proceder la Administración vaya contra sus propios actos.

En ningún caso la Sala puede compartir el criterio de dicha parte, toda vez que el art. 103.1 de la Ley 30/1992 autoriza a la Administración a declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los expropiados que sean anulables, y ello como paso previo para su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Al amparo de dicha cuestión parece oponer, aunque no lo llame así, la parte demandada la excepción de litispendencia, para el caso de que el primer recurso interpuesto por el propietario contra la resolución del Jurado estuviera tramitándose o en su caso la de cosa juzgada para el caso de que hubiera recaído resolución firme.

Y sobre la posibilidad de poder apreciar en casos similares la excepción de cosa juzgada, por oponerse por la demandada (en este caso el propietario) en el recurso contencioso-administrativo interpuesto previa declaración de lesividad como causa de inadmisibilidad la excepción de cosa juzgada por haberse ya dictado sentencia en el primer recurso incoado en virtud de demanda donde la propiedad impugnaba la misma resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa reclamando una elevación del importe del justiprecio, ya se ha pronunciado tanto el T.S. y recientemente esta Sala en sendas sentencias de fecha 30 de septiembre de 2005, dictadas en sendos recursos número 533/2004 y 465/2004 que afectan al mismo proyecto de la “variante ferroviaria Línea Madrid-Hendaya en Burgos Tramo II, y se han pronunciado en sentido contrario a admitir tal excepción”».

Y precisamente la citada sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 30 de septiembre de 2005 dictada en el recurso 533/2004, citada por la del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, señala:

“Antes de examinar el fondo del debate de autos, es preciso enjuiciar si cabe apreciar o no la concurrencia como causa de inadmisibilidad de la excepción de cosa Juzgada, excepción que esgrime la demandada al entender que ya ha sido dictada sentencia firme por esta Sala en el recurso núm. 340/2003 de fecha 15 de octubre de 2004 en relación al acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de fecha 12 de mayo de 2003, relativo a la finca NUM005. En dicha sentencia la Sala desestima el recurso interpuesto por los hoy demandados, y concretamente desestima la pretensión relativa al incremento del justiprecio fijado por el Jurado en referida resolución, por entender que esta pretensión no es conforme a derecho.

Así, en los casos en los que la Sala ha examinado previamente la demanda de la parte expropiada contra la resolución del Jurado siendo desestimada, como ha ocurrido en el presente caso con el recurso 340/2003 donde se dictó la citada sentencia desestimatoria, no se produce la concurrencia de la excepción de cosa juzgada, por cuanto resulta evidente que en el recurso interpuesto por la propiedad expropiada contra la resolución del Jurado y el interpuesto por el Estado en demanda de lesividad contra el mismo acuerdo, no solo existe entre ellos diferente situación procesal de cada parte en sendos procesos, por cuanto quien es actor en el presente es demandado en el otro y viceversa, y no solo existe diferente causa de pedir, sino que incluso las pretensiones que en cada respectiva demanda se piden son absolutamente contradictorias. Este mismo criterio es el que recoge el criterio predominante y reiterado del T.S.; así la STS, Sala 3ª de 24 noviembre 1998...”.

Conforme a esta jurisprudencia, no habría óbice a examinar la posible existencia de causas para la revisión de oficio de la resolución del JUTER ni –entendemos por consecuencia- para que se examine la conformidad a derecho de la hoja de aprecio que resultó determinante de su contenido. Máxime cuando, como ya hemos dicho, es precisamente la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en su Sentencia ya citada de 13 de marzo de 2014 confirmada por la del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2015 (RC 1686/2014), ha dejado abierta esta posibilidad.

Debiéndose destacar para finalizar con esta cuestión, que tampoco existe un pronunciamiento judicial que cause fuerza de litispendencia o de cosa juzgada en cuanto a la causa de nulidad alegada en el procedimiento de revisión de oficio en el que se enmarca este dictamen. En efecto, la Sala autonómica, en la sentencia recién citada, se pronuncia sobre la inexistencia del motivo de nulidad consistente en la

incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio del JUTER para determinar el justiprecio. Sin embargo, y aunque dicha cuestión era traída a colación de modo subsidiario en las alegaciones forenses de la Universidad Politécnica de Madrid, no llegó a pronunciarse sobre la posible nulidad de la hoja de aprecio por razón de ese mismo vicio resultante esta vez de la ausencia de atribuciones del gerente para realizar actos de disposición patrimonial. Es claramente evidente al respecto el hecho de que la sentencia de 13 de marzo de 2014 haya remitido a la corporación universitaria a la vía administrativa de revisión de oficio en orden a determinar la concurrencia de esa causa de nulidad. Si hubiera sido intención de la Sala pronunciarse sobre esa cuestión, no hubiera dejado abierta *a futuro* la posibilidad de pronunciarse sobre ella la Administración; tal cosa sería sencillamente contradictoria con la fuerza de cosa juzgada dimanante de las sentencias.

Parece por lo demás fuera de toda duda que la hoja de aprecio de referencia produjo una consecuencia favorable para los expropiados, representada en este caso por un incremento patrimonial derivado de la tasación de la finca en cuantía muy superior a su precio real o de mercado. Esta consecuencia es resultado de la aplicación de la jurisprudencia que establece el valor relativamente vinculante de las hojas de aprecio, sobre la que más adelante abundaremos.

TERCERA.- Al haberse iniciado de oficio la revisión del acuerdo, el procedimiento está sometido a plazo de caducidad, puesto que a tenor de lo estipulado en el artículo 102.5 de la LRJAP, *“cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo”*.

El *dies a quo* para el computo de ese plazo en los procedimientos iniciados de oficio reside en la fecha del acuerdo de iniciación *ex* artículo 42.3.a) de la LRJAP. En dicho sentido la Sentencia de Tribunal

Supremo de 20 de mayo de 2008 precisa en sede de unificación de doctrina que la fecha de inicio es la fecha del acuerdo de inicio y no de su notificación.

Ello no obstante, dicho plazo de tres meses puede suspenderse al recabarse dictamen del órgano consultivo, según el artículo 42.5.c) de la misma LRJAP (en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) que establece que *“el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o de distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los expropiados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”*.

Como se infiere del precepto transcrito, la suspensión del plazo no se produce de modo automático, sino que se precisa que la Administración actuante adopte expresamente un acuerdo de suspensión, quedando a su criterio discrecional el adoptar o no un acuerdo al respecto.

En nuestro caso, la suspensión del plazo para resolver el procedimiento de revisión de oficio se realizó mediante acuerdo de la instructora de 16 de marzo de 2016. Habiéndose incoado el procedimiento el 8 de enero, no cabe sino concluir que el procedimiento no está caducado.

CUARTA.- En materia de procedimiento, es preciso señalar que aunque no lo establezca expresamente el artículo 102 de la LRJAP, se impone la audiencia de los expropiados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la LRJAP, que impone darles vista del expediente a fin de que puedan realizar alegaciones y presentar los

documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Dicho trámite se ha cumplimentado en el procedimiento en que se enmarca la consulta, dando audiencia a los expropiados.

Por otra parte, esta Comisión Jurídica hace suyo el criterio mantenido por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en relación con la competencia para acordar la revisión de oficio cuando se trate de Universidades. Así, los dictámenes 49/13, de 13 de febrero y 171/14, de 23 de abril, la residenciaron en los rectores de Universidad puesto que

«Así se deriva del artículo 20 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que configura al rector como “la máxima autoridad académica de la Universidad y ostenta la representación de ésta. Ejerce la dirección, gobierno y gestión de la Universidad, desarrolla las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes, y ejecuta sus acuerdos”, correspondiéndole “cuantas competencias no sean expresamente atribuidas a otros órganos”.

En similares términos se expresa el artículo 65.1 del Decreto 58/2003, de 8 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Complutense, concretando el artículo 66 el catálogo de sus funciones, que se cierra con la genérica atribución de “las demás funciones que se deriven de su cargo o le reconozca la normativa vigente, así como todas aquellas que no vengan expresamente atribuidas a otros órganos de la Universidad”.

De este marco normativo y, por analogía, de la disposición adicional decimosexta 1.c), párrafo segundo, de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con arreglo a la cual son competentes para la revisión de oficio de los actos administrativos: “c) en los Organismos públicos adscritos a la

Administración General del Estado [...] los máximos órganos rectores de los Organismos, respecto de los actos dictados por los órganos de ellos dependientes”, se desprende que compete al rector la revisión de oficio de los actos dictados por los órganos de su Universidad».

Además, es el rector y no el gerente el que ha de acordar la revisión de oficio, puesto que, como también dejó señalado el mismo órgano consultivo, cuando el vicio de nulidad lo constituye que el acto a revisar se haya dictado por órgano manifiestamente incompetente, la revisión ha de corresponder al órgano que hubiera sido competente para dictarlo, ya que el incompetente carece de competencia, y la competencia comprende la revisión (dictámenes 496/09, de 21 de octubre y 25/14, de 22 de enero).

Destacar por lo demás que, aunque no exista propiamente una propuesta de resolución en el procedimiento, queda a las claras la intención de promover la revisión de oficio y las razones en que se basa. Así se desprende no sólo del fundamentado acuerdo de inicio del procedimiento, sino también del informe de la directora del Gabinete de Asesoría Jurídica que, formulado por ésta después del trámite de audiencia, es elevado por el rector como anexo al recabar el dictamen de este órgano consultiva haciendo constar de un modo explícito su adhesión al mismo.

QUINTA.- Llegamos así a la decisiva cuestión, que motiva nuestro dictamen, de si la emisión de la hoja de aprecio de 30 de enero de 2008 por el gerente de la Universidad Politécnica de Madrid constituyó en sí mismo un acto nulo de pleno derecho.

Conviene recordar con carácter previo la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, puesta de manifiesto en línea con la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo entre otros en sus dictámenes 497/09, de 28 de octubre y 592/12, de 31 de octubre, en el sentido de que:

“El punto de partida inexcusable, sostenido ya en otros dictámenes de este Consejo (vid. Dictamen 497/09, de 28 de octubre), es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho”.

Sin necesidad de entrar en la consideración del vicio en cuya pretendida concurrencia se pretende fundamentar la posible revisión de oficio como incompetencia jerárquica o por la materia, o en la del posible reconocimiento de una evolución en la jurisprudencia que permita incluir en la nulidad de pleno derecho el vicio manifiesto de incompetencia, cuestión que ha sido objeto de tratamiento en dictámenes de algún otro órgano consultivo autonómico, la respuesta a la consulta surge del carácter restrictivo con que tiene que ser examinada toda pretensión de revisión de oficio. Máxime cuando se trata de un motivo de nulidad que viene siendo aplicado en contornos muy estrechos al ser necesario que la incompetencia sea *manifiesta*, en el sentido de que sea clara, evidente y palmaria, de tal forma que un simple análisis nos lleve a dicha conclusión sin necesidad de efectuar unos razonamientos excesivamente artificiales o complejos (en este último sentido, los dictámenes del CCCM 202/10, de 7 de julio y 73/11, de 9 de marzo, cuya línea asumimos al derivarse de reiterada jurisprudencia).

En el asunto objeto de dictamen, y dado que se pretende atribuir una naturaleza de acto dispositivo al acto objeto de la posible revisión, conviene hacer unas breves consideraciones sobre la jurisprudencia relativa al valor parcialmente vinculante de las hojas de aprecio.

En efecto, sobre la eficacia de las hojas de aprecio cabe citar por todas la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2014 (RC 655/2012), que recogiendo una muy consolidada jurisprudencia, recuerda que el valor condicionadamente vinculante de las hojas de aprecio viene derivado del artículo 34 de la de la Ley de Expropiación Forzosa, cuando impone a los jurados la obligación de fijar el justiprecio *“a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración”*.

En nuestro caso, el acto sujeto a revisión de oficio está constituido por una determinada declaración de voluntad del gerente de la Universidad Politécnica de Madrid, hecha en nombre de la misma. Se antoja ciertamente complicado reconocer tan flagrante incompetencia para dictarlo, que es precisamente lo que exige la jurisprudencia, cuando la propia declaración del gerente en el procedimiento de revisión de oficio se manifiesta en el sentido de haber formulado la hoja de aprecio asesorado por el Gabinete de Asesoría Jurídica de la Universidad. Además, llegar a una conclusión sobre una posible incompetencia del gerente requeriría de un esfuerzo intelectual situado más allá de la impresión manifiesta que debe causar la concurrencia de la causa de revisión de oficio, y requeriría examinar complejos preceptos de los Estatutos de la Universidad que se citan en la propuesta de revisión de oficio.

Conviene advertir también que la causa de nulidad ha de concurrir en el momento mismo de dictarse el acto. Y precisamente es desde este punto de vista, desde el que tenemos que descartar definitivamente que, en aquel momento en que se formuló la hoja de aprecio, pudiera reconocerse tan manifiesta incompetencia como pretende la autoridad peticionaria del dictamen. Y es que precisamente en el momento de formularse la hoja de aprecio, ésta no podía suponer un acto de disposición patrimonial, que es la naturaleza que le atribuye la propuesta de revisión de oficio.

En efecto, esta fuerza dispositiva se la concedió a la hoja de aprecio un acto posterior, cual es la resolución del JUTER a la vista de las respectivas hojas de aprecio de beneficiaria y expropiados, en particular de la primera, puestas en relación con el valor vinculatorio de las hojas de aprecio respectivas como tope mínimo y máximo del posible justiprecio a reconocer.

En consecuencia, a juicio de este órgano consultivo no se puede reconocer en la hoja de aprecio cuya revisión de oficio se pretende la condición de acto de disposición en el momento de ser dictada, que constituye el marco temporal preciso en el que debe concurrir la posible nulidad del acto administrativo de que se trate. Tal virtualidad dispositiva se produjo en virtud de un acto posterior, cual fue la valoración efectuada por el Jurado Territorial en la pieza de justiprecio mediante la cual, en tributo a la jurisprudencia sobre la virtualidad vinculante de la cantidad recogida en ella como tope mínimo del posible justiprecio a favor de los expropiados, éstos se vieron beneficiados con el reconocimiento de una valoración superior a la que incluso contemplaba en principio el órgano de valoraciones. Dicho de otra forma, consideramos que, en el momento de emitirse la hoja de aprecio, la manifestación de voluntad del gerente no suponía ningún efecto dispositivo del patrimonio de la Universidad, sino que tal eficacia le vino dada por un acto posterior de otro órgano.

En cualquier caso, ese vicio, en atención a lo expuesto, debería haber sido atacado por la Universidad Politécnica de Madrid mediante un procedimiento de lesividad, que es lo apropiado cuando concurre un motivo de anulabilidad y no de nulidad radical, lo cual, a su vez, hubiera requerido su incoación dentro de los límites temporales que impone el artículo 103.2 de la LRJAP.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

No procede acordar la revisión de oficio de la hoja de aprecio del gerente de la Universidad Politécnica de Madrid de 30 de enero de 2008, formulada en el expediente nº 06/PV487.2/2007.

El presente dictamen es vinculante.

Madrid, a 21 de abril de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 31/16

Excmo. y Magfco. Sr. Rector de la Universidad Politécnica de
Madrid

Calle Ramiro de Maeztu, 7 - 28040 Madrid