

Dictamen nº: **332/17**
Consulta: **Alcaldesa de San Fernando de Henares**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **09.08.17**

DICTAMEN de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 9 de agosto de 2017, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de San Fernando de Henares, al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio, promovido por el Ayuntamiento consultante, del Acuerdo Plenario de 15 de octubre de 2009 por el que se aprobó inicialmente el Proyecto de Delimitación y Expropiación de la Zona Norte del Parque del Sureste, del Acuerdo Plenario de 18 de enero de 2011 sobre aprobación definitiva del expediente de dicha expropiación, así como las 18 actas de ocupación y pago, firmadas por determinados propietarios y la concejala de Urbanismo e Industria, ratificadas por la Junta de Gobierno Local en sesiones celebradas el 1 de diciembre de 2011, el 16 de diciembre de 2011, el 23 de marzo de 2012 y el 6 de junio de 2012.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 10 de julio de 2017 tuvo entrada en el registro de esta Comisión solicitud de dictamen preceptivo en el expediente de revisión de oficio del Acuerdo Plenario de 15 de octubre de 2009 por el que se aprobó inicialmente el Proyecto de Delimitación y Expropiación

de la Zona Norte del Parque del Sureste (en adelante, “*Proyecto de Expropiación*”), del Acuerdo Plenario de 18 de enero de 2011 sobre aprobación definitiva del expediente de dicha expropiación, así como las 18 actas de ocupación y pago, firmadas por determinados propietarios y la concejala de Urbanismo e Industria, ratificadas por la Junta de Gobierno Local en sesiones celebradas el 1 de diciembre de 2011, el 16 de diciembre de 2011, el 23 de marzo de 2012 y el 6 de junio de 2012.

Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha de su entrada, se le asignó el número de expediente 314/17 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 (ROFCJA). La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en la Sección de la Comisión en su sesión de 9 de agosto de 2017.

SEGUNDO.- Del estudio del copioso expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1.- La Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, en adelante, la Ley 6/1994, aprobó la declaración de Parque Regional de los terrenos en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama y estableció un régimen jurídico especial que garantizara la ejecución de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y un Plan Rector de Uso y Gestión, con la finalidad de la protección, conservación y mejora de sus recursos naturales.

El ámbito territorial del Parque se delimita en el artículo 3 de la Ley 6/1994 que, por lo que se refiere al término municipal de San Fernando de Henares dice:

“Una parte de dicho Parque coincide, por el norte con la línea férrea Madrid-Barcelona, en su cruce con la vega del Jarama, a lo largo de una longitud de 1,4 kilómetros, discurre hacia el sur, por la margen derecha, tomando seguidamente el cauce de regantes y continuando por él, hasta su proximidad al río, continuando hacia el sur por el camino que lleva al Palacio del Negralejo”.

2.- Por Decreto 27/1999, de 11 de febrero se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, en adelante PORN, del espacio constituido en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

3.- El Plan General de Ordenación Urbana de San Fernando de Henares recoge la delimitación de la zona norte del Parque conocido como del Sureste, incluida dentro de su territorio con la clasificación de Suelo No Urbanizable de Protección del Parque Regional del Sureste, cuyos suelos calificados como SNUP-PSE, en sus distintas subcategorías, han de regirse por las prescripciones de la Ley 6/1994, y el PORN.

4.- Por Resolución de 30 de noviembre de 2001, de la Secretaría General de Medio Ambiente, se formuló declaración de impacto ambiental (en adelante, DIA) del proyecto de ampliación del sistema aeroportuario de Madrid (BOE 298, 13 de diciembre de 2001).

La DIA establecía la protección de los sistemas hidrológico e hidrogeológico, de la calidad del aire y de la vegetación, la fauna y los

hábitats naturales como ámbitos de actuación prioritarios en el entorno aeroportuario de Madrid-Barajas.

En el citado ámbito de protección de los hábitats naturales, la DIA incluyó una serie de medidas compensatorias con objeto de garantizar el mantenimiento de los valores del Lugar de Importancia Comunitaria, en adelante LIC, “*Cuencas de los ríos Jarama y Henares*”, afectado por las obras de ampliación del sistema aeroportuario, y garantizar la coherencia global de la Red Natura 2000. La condición novena de la DIA establecía dos tipos de medidas compensatorias, unas relativa a la adquisición de la propiedad o posesión de fincas y otras en relación con actuaciones de restauración de hábitats y protección de fauna.

Las medidas compensatorias que se establecían en relación con la adquisición de la propiedad o posesión de fincas eran las siguientes:

“a) Adquisición de la propiedad o de la posesión de fincas.

Para compensar el impacto ocasionado, el promotor adquirirá una serie de fincas dentro del LIC o en otras zonas de interés de la Cuenca de los ríos Jarama y Henares en la Comunidad de Madrid, que posteriormente serán objeto de trabajos de restauración y mejora para recuperar en lo posible las condiciones naturales de la zona, con objeto de compensar los impactos ecológicos producidos que afectan de forma directa a unas 1250 hectáreas, y en particular, compensar la afección al LIC.

Por ello, se proponen las siguientes actuaciones:

1. Adquisición por parte del promotor de aproximadamente 750 hectáreas de terreno, de fincas situadas de manera preferente, total o parcialmente, en la banda definida por la zona de policía de los ríos Jarama y Henares, en una superficie tal que asegure la

compensación de la pérdida ecológica que el proyecto genera. De no ser así, la adquisición de fincas que tengan continuidad con el Dominio Público Hidráulico correspondiente a dichos ríos, a través de otras fincas gestionadas por la Comunidad de Madrid o cuyo proceso de adquisición haya sido comenzado.

En cualquier caso, de manera previa a su adquisición, la propuesta, el calendario de adquisiciones y la fórmula de gestión deberán ser aceptados por la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

2. Adquisición por parte del promotor de aproximadamente 500 hectáreas de terrenos situados en otros lugares de la cuenca del Jarama en la Comunidad de Madrid, preferentemente en zonas que reúnan alguna de las siguientes características:

Zonas que alberguen hábitats de especial importancia para la fauna (humedales, zonas de reproducción de especies catalogadas).

Fincas que presenten actualmente problemas de degradación por procesos erosivos, susceptibles de actuaciones de repoblación forestal, particularmente aquellas señaladas por el Plan Forestal de la Comunidad de Madrid como ZES 1 y ZES 2.

Terrenos incluidos en la Red Natura 2000, y particularmente en las zonas C «Degradadas a Regenerar» del Parque Regional en torno a los Cursos Bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

Fincas de interés forestal que no presenten actualmente vegetación arbolada y sean susceptibles de repoblación.

También en este caso, de manera previa a su adquisición, la propuesta, el calendario y la fórmula de gestión deberán ser

aceptados por la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid”.

5.- El Ayuntamiento de San Fernando de Henares, con la finalidad de contribuir a la restauración del medio natural, encargó a la Universidad Politécnica de Madrid la realización de un estudio, denominado Plan Director de Restauración Ambiental de la Zona Norte del Parque Regional del Sureste (en adelante, “*Plan Director*”) a efectos de mejorar la biodiversidad de dicho espacio y la recuperación de los hábitats naturales y su compatibilización con el uso público. Según resulta del Proyecto de Expropiación, el Ayuntamiento consultante solicitó la ejecución de ese Plan Director como medida compensatoria a AENA y a la Comunidad de Madrid.

AENA notificó al Ayuntamiento de San Fernando de Henares la inclusión de ese Plan dentro del Proyecto de Ejecución de Medidas Compensatorias.

6.- Con fecha 16 de junio de 2009, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares y la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) firmaron un convenio cuyo objeto era la cesión del uso por parte del Ayuntamiento a AENA de las fincas que, previamente, debía adquirir, dentro del ámbito de actuación del LIC, para que AENA pudiera llevar a cabo la restauración ambiental de las mismas.

Como obligaciones del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, la estipulación tercera del Convenio preveía:

“El Ayuntamiento del Real Sitio de San Fernando de Henares, en el término de un mes, a contar desde la firma de este documento, iniciará y tramitará hasta su resolución final, el procedimiento de adquisición, respecto de las fincas comprendidas en el ámbito de

actuación delimitado en la anterior estipulación segunda de este convenio, para la ocupación de los terrenos en él comprendidos, poniendo los mismos a disposición de AENA inmediatamente después de dicha ocupación a efecto de que AENA pueda llevar a cabo la restauración ambiental.

El Ayuntamiento mediante certificación de su Secretario dará cuenta a AENA de los importes a abonar a los propietarios para la adquisición de las fincas bien por acuerdo con los mismos como por acuerdo de la instancia administrativa que fije dicho importe, así como del momento en que se produzca la ocupación de las mismas por el Ayuntamiento.

Desde el momento de la ocupación por el Ayuntamiento de las fincas adquiridas y en su caso de la ejecución oportuna que hubiese lugar, el Ayuntamiento pondrá a disposición de AENA las fincas a efectos de llevar a cabo el proyecto de restauración y el mantenimiento de los trabajos a ejecutar.

El Ayuntamiento, previa decisión del Pleno, solicitará para los terrenos que resulten de su propiedad su inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido en la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.

Los terrenos a incluir serán los incluidos en el ámbito de actuación de este convenio”.

Como obligaciones de AENA, la estipulación tercera del Convenio firmado decía:

“AENA se obliga a abonar al Ayuntamiento el importe de la adquisición de las fincas hasta la cantidad máxima de 34.502 € por

hectárea, el cual se hará efectivo en el momento en que el Ayuntamiento comunique y justifique a AENA mediante certificación de su Secretario el importe a abonar por la adquisición de las fincas bien por acuerdo con los propietarios bien por acuerdo del órgano competente que fije dicho importe.

En el supuesto de que fuese acordado un precio superior a los 34.502 € por hectárea, la diferencia entre una y otra cantidad, será abonada por el Ayuntamiento.

AENA redactará el proyecto de ejecución de restauración medio ambiental de acuerdo a las directrices contenidas en el Plan Director de Restauración de la zona Norte del Parque del Sureste incluyendo a tal efecto un período de mantenimiento de al menos dos años.

AENA ejecutará el proyecto desde el momento en que el Ayuntamiento ponga a disposición de AENA las fincas y, en todo caso una vez que la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid lo apruebe, comprometiéndose a llevar a cabo el mantenimiento de las labores ejecutadas por un plazo mínimo de dos años desde la conclusión de los trabajos.

AENA será completamente ajena al resultado de los procedimientos administrativos o judiciales que con motivo de la adquisición de las fincas por el Ayuntamiento puedan emprender los propietarios de las fincas afectadas, comprometiéndose el Ayuntamiento de San Fernando a devolver las cantidades que AENA le hubiese abonado en virtud de este Convenio para el caso de que por la razón que fuese no se verificase la adquisición por el Ayuntamiento de las fincas”.

7.- Con fecha 15 de octubre de 2009 el Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares (BOCM nº 276 de 20 de noviembre de 2009) acordó:

“Primero.- Aprobar inicialmente el proyecto de expropiación y la declaración de ocupación de la zona norte del Parque del Sureste, y cuya descripción es la siguiente:

El límite coincide por el Norte con la línea férrea Madrid-Barcelona, en su cruce con la Vega del Jarama, a lo largo de una longitud de 1,4 kilómetro. Discurre hacia el Sur, por la margen derecha, tomando seguidamente el Caz de Regantes y continuando por él hasta su proximidad al río, continuando hacia el Sur por el camino que lleva al Palacio del Negralejo.

Segundo.- Someter a información pública por el término de un mes el proyecto de expropiación y sus anexos.

Tercero.- Notificar individualmente a los titulares de bienes y derechos que aparecen en el proyecto y en el expediente y que se concretan en los listados adjuntos inherentes a esta propuesta”.

En el proyecto de expropiación se contemplaba como fin, “*ser un instrumento para la ejecución del Plan Director de Restauración de la Zona Norte del Parque del Sureste*” que tenía los objetivos previstos en la Ley 6/1994 y “*en el planeamiento que culminará en la obtención de los terrenos por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares como administración actuante, siendo el beneficiario de esta expropiación*”.

La aplicación del sistema de expropiación implicaba –según se recoge en el mismo- “*la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos a los fines de expropiación en virtud de lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa y la Ley del Suelo*” o la Ley

6/1994. Según el Proyecto de Expropiación, el artículo 5 de esta última *“establece el régimen jurídico aplicable dentro de su ámbito de delimitación y, dice que, esa Ley lleva aparejado la declaración de utilidad pública o interés social a todos los efectos, y en particular a los expropiatorios respecto de los terrenos incluidos en su ámbito y demás bienes y derechos que pueden resultar afectados”*. En el proyecto de expropiación unas veces se hablaba de tasación individualizada y otras de tasación conjunta.

En dicho acuerdo plenario se aprobó como precio de expropiación 3,4502 €/m², de conformidad con la aportación de AENA prevista en el Convenio firmado al efecto.

Contra el citado acuerdo se interpuso, por diversos propietarios afectados, según resulta del expediente administrativo remitido, recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 20 de Madrid (PO 9/2010).

8.- Abierto el período de información pública por parte de diversos propietarios se presentaron distintas alegaciones, que fueron resueltas por acuerdo plenario de 18 de enero de 2011 (BOCM nº 70, de 24 de marzo) en cuya sesión se adoptó el acuerdo de aprobar definitivamente el expediente de expropiación de la zona norte del Parque del Sureste, cuyo contenido era el siguiente:

“1. Presentadas alegaciones en el período de información pública procede a su estimación o desestimación de las mismas, conforme al informe jurídico que por su extensión se da íntegramente por reproducido en este punto.

2. Aprobar con carácter definitivo el expediente de expropiación de la zona Norte del Parque del Sureste, y con él:

- La delimitación del ámbito y cuya descripción es la siguiente:

El límite coincide por el Norte con la línea férrea Madrid-Barcelona, en su cruce con la vega del Jarama, a lo largo de una longitud de 1,4 kilómetros. Discurre hacia el Sur por la margen derecha, tomando seguidamente el cauce de regantes y continuando por él, hasta su proximidad al río, continuando hacia el Sur por el camino que lleva al palacio del Negralejo.

- La relación de propietarios y bienes comprendidos dentro de ella, cuyo listado se adjunta a este acuerdo formando parte integrante del acuerdo.

El proyecto de expropiación de la zona Norte del Parque del Sureste, que contiene la delimitación del ámbito, la relación de propietarios y bienes, donde se ha incluido la parcela 2 del polígono catastral de rústica de San Fernando de Henares, número 18, con una superficie de 650.594 metros cuadrados, al excluir y liberar de la expropiación 78.768 metros cuadrados correspondiente a la subparcela b), y la parcela número 4 de ese polígono 18, con una superficie de 43.973 metros cuadrados. El justiprecio unitario, según informe técnico, es de 3,4502 euros por metro cuadrado, ascendiendo el resultante total de esta operación a la cantidad de 9.198.600, 59 euros. Se adjunta listado, se incluyen las parcelas el precio resultante del justiprecio.

3. Publicar este acuerdo en la parte que afecta a esa relación definitiva de propietarios y bienes comprendidos dentro del ámbito de delimitación de la zona Norte del Parque del Sureste de San Fernando de Henares.

4. En cumplimiento del Convenio de Colaboración suscrito por el Ayuntamiento con AENA, con fecha 16 de julio de 2009, y en virtud

de su estipulación 3, denominada “Obligaciones de las partes”, y en relación con las concernientes al Ayuntamiento se remitirá la certificación del secretario de este Acuerdo de Pleno, con los listados de los importes a abonar, que se integran dentro de este acuerdo y queda fijado que el día que se señala para el levantamiento de las actas de ocupación y pago será el 1 de marzo del 2011.

Mediante decreto del concejal-delegado de Política Territorial de fecha 18 de febrero de 2011 se ha resuelto posponer la fecha del levantamiento de las actas de ocupación y pago de la expropiación del Proyecto de Expropiación de la Zona Norte del Parque del Sureste; al día 14 de abril de 2011 a partir de las diez horas (en la sede de la Corporación sita en la plaza de España, sin número, entrada por la plaza de la Fábrica de Paños, segunda planta)”.

La publicación del acuerdo plenario (BOCM nº 70, de 24 de marzo) contenía relación individualizada de titulares de bienes y derechos comprendidos dentro del proyecto de expropiación.

El informe jurídico mencionado en el Acuerdo se daba respuesta a las alegaciones formuladas por los interesados y, en relación con la formulada sobre nulidad del procedimiento expropiatorio por falta de *causa expropriandi* consideraba que “*la declaración de utilidad pública se encuentra expresamente declarada en el documento de revisión del PGOU aprobado en el año 2002 cuando incluye dentro de ese ámbito de delimitación cuando califica ese suelo de no urbanizable hoy rústico y le aplica la Ley al estar incluido dentro de la delimitación efectuada por la Ley del Parque Regional del Sureste, y traslada porque no puede ser de otra forma su legislación a esa zona.*

(...)

Es evidente la existencia de causa expropiante por imperativo de la Ley del Parque Regional del Sureste y del PGOU de San Fernando de Henares”.

9.- Contra la desestimación de sus alegaciones acordada por el Pleno del Ayuntamiento el día 18 de enero de 2011, las empresas Explotaciones Agrícolas San Roque, S.A., Terrenos y Solares, S.A. y Corpas, S.L. interpusieron con fecha 8 de abril de 2011 los correspondientes recursos de reposición en los que alegaban, en síntesis, la caducidad del expediente de expropiación, el ejercicio abusivo y arbitrario del poder y ausencia de *causa expropriandi*, por no reunir los terrenos objeto de expropiación las características que señalaba la DIA del proyecto de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, en relación con las medidas que debía aplicar AENA para compensar las afecciones al LIC de las cuencas de los ríos Jarama y Henares.

10.- Ante la falta de resolución en plazo por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares de los recursos de reposición interpuestos contra la aprobación definitiva del proyecto de expropiación, las empresas relacionadas en el punto anterior interpusieron los correspondientes recursos contencioso-administrativos contra la desestimación presunta (Procedimiento Ordinario 35/2012 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23; Procedimiento Ordinario 181/2011 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 y Procedimiento Ordinario 56/2012 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 33, los tres de Madrid).

Recursos contencioso-administrativos en los que se allanó el letrado consistorial al considerar de aplicación la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6, del Tribunal Supremo (recurso de casación nº 1591/2006) que estimó la caducidad de un

procedimiento expropiatorio por falta de resolución en plazo. Como consecuencia del allanamiento del letrado municipal, en los citados recursos recayó sentencia que anuló, de conformidad con las demandas, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 18 de enero de 2011, (Sentencia de 28 de junio de 2013 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid – Procedimiento Ordinario 35/2012-, Sentencia 325/13, de 18 de julio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 33 de Madrid recaída en el Procedimiento Ordinario 56/2012 y Sentencia de 3 de septiembre de 2013 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid –Procedimiento Ordinario 181/2011).

11.- Con posterioridad al Acuerdo del Pleno de 18 de enero de 2011, se firmaron un total de 18 actas de ocupación y pago por parte de determinados propietarios y la concejala de Urbanismo e Industria, ratificadas por las Juntas de Gobierno Local en sus sesiones de 1 de diciembre de 2011, 16 de diciembre de 2011, 23 de marzo de 2012 y 6 de junio de 2012.

En ellas, las partes acordaban el abono de una indemnización consistente en el valor del suelo al que se había comprometido AENA, 3,4502 €/m², más los vuelos, que se abonaría por parte del Ayuntamiento, en una parcela de suelo industrial, tomando para esa transformación y como parámetro el valor para el suelo industrial, que fija el PGOU de San Fernando de Henares. Según las actas:

“Resultando de los informes de valoración efectuados por empresa independiente partiendo en todos del valor del suelo de 3,4502 €/m² + los vuelos determina = indemnización

La transformación se realiza dividiendo: la indemnización por 138,23 = m² de parcela de suelo industrial.

Por ello con el pago mediante la parcela de suelo industrial está plenamente pagada el valor del bien expropiado”.

En las citadas actas se recogía:

“Las partes dan a este Acta de Ocupación y Pago el valor de transacción extrajudicial que resuelve la litis promovida ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 20 de Madrid, Procedimiento Ordinario nº 9/2010”.

Por Decreto 26/12 de 27 de marzo, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 20 de Madrid acordó archivar provisionalmente el PO 9/2010.

Pese a la firma de las actas, desde esa fecha y hasta la actualidad no ha tenido lugar la ocupación efectiva de las fincas ni el pago de las cantidades acordadas.

12.- El día 12 de septiembre de 2013 el director de Asesoría y Gestión Patrimonial de AENA dirige una carta al alcalde-presidente de San Fernando de Henares en la que, ante la falta de respuesta a los anteriores requerimientos de cumplimiento del convenio por el citado Ayuntamiento, manifiesta *“que damos por rescindido nuestro convenio suscrito en fecha 16 de julio de 2009 y por ende desligados de las obligaciones que asumimos por el mismo requiriéndole adicionalmente la devolución de 1.619.559,61 euros que les entregamos en razón a las cantidades certificadas por el Ayuntamiento cuya ocupación sin embargo no nos ha sido posible contrastar con ustedes ni tan siquiera de forma parcial”.*

13.- Varios de los propietarios firmantes de las actas formularon solicitud, el día 11 de diciembre de 2013, en la que pedían la continuación del expediente expropiatorio denominado *“Proyecto de*

Expropiación de la Zona Norte del Parque del Sureste” e interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de tal solicitud y la inactividad de la Administración (Procedimiento Ordinario 138/2014).

14.- Solicitado informe jurídico por el concejal delegado de Urbanismo e Industria el día 9 de junio de 2014 sobre posible revisión de oficio *“de las actas de ocupación y pago (incluso por el procedimiento de caducidad) en el entendimiento de que no procede la devolución de las fincas a sus propietarios ya que dicha ocupación no se ha llevado a término”*, con fecha 24 de junio de 2014 emitió informe en el que se proponía *“la iniciación de la acción de nulidad mediante el procedimiento especial de revisión de actos nulos de pleno derecho de los acuerdos plenarios de 15 de octubre de 2009 y 18 de enero de 2011 por los que se acordó la aprobación inicial y definitiva del Proyecto de Delimitación y Expropiación de la zona norte del Parque del Sureste, así como de los acuerdos y actos posteriores y, en especial, la aprobación de las diferentes actas de ocupación y pago”*.

Según este informe de 24 de junio de 2014:

«En nuestro ordenamiento el procedimiento expropiatorio se regula por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 según la cual, basándose en una causa de utilidad pública o en el interés social, el Estado, la Administración Central, Autonómica o Local, adquiere coactivamente bienes o derechos para sí misma o para un tercero (otra Administración o una persona física o jurídica privada) siendo el elemento clave de toda expropiación la declaración de utilidad pública o interés social, en este sentido la Constitución en su artículo 33.3 establece que:

"Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la

correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

Por ello en primer lugar se tendrá que acudir a la declaración de dicha utilidad pública o interés social, si bien en las expropiaciones urbanísticas, no se necesita la expresa declaración de utilidad pública, pues la aprobación del correspondiente Plan General legitima la expropiación e implica por sí mismo un interés general, tal y como reiterada jurisprudencia ha venido manteniendo, y tal y como establece el artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, en cuyo artículo 29.2 dispone que:

"La aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación".

El Plan General de Ordenación Urbana de San Fernando de Henares, cuya Aprobación inicial tuvo lugar por el Ayuntamiento Pleno el 12/07/2001, su Aprobación provisional por el Pleno de 24/08/2001 y su Aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 06/07/2002 y 26/09/2002 (BOCM: 04/10/0 (sic), en vigor desde el día 29 de octubre de 2002, recoge la delimitación de la Zona Norte del Parque conocido como del Sureste incluida dentro de su territorio con la clasificación de SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN DEL PARQUE NATURAL REGIONAL DEL SURESTE (SNUP-PSE) (art. 55 -páginas 336 a 350 de las Normas Urbanísticas particulares).

Los suelos calificados como SNUP-PSE, en sus distintas subcategorías, han de regirse por las prescripciones de la mencionada Ley 6/1994, de 28 de Junio y por las de cualquier otro instrumento reglamentario que desarrolle el contenido de la misma y en este sentido se comprueba que en ninguno de los documentos de gestión del Plan General, figura determinación alguna sobre la adquisición por ninguno de los procedimientos y sistemas previstos en la legislación vigente, de las parcelas comprendidas en el ámbito de delimitación de la zona Norte referida, a excepción de las comprendidas en el tramo de la M-206 que atraviesa el Parque Regional, por lo que en definitiva el Plan General no habilita para una expropiación ni para su adscripción a ningún sector, tal y como en este sentido manifiesta el Sr. arquitecto director del Plan General en su informe de fecha 8 de julio de 2013 (Doc. N° 1) y sin que pueda tener virtualidad a estos efectos el denominado Plan Director de Restauración Ambiental de la Zona Norte del Parque Regional del Sureste, encargando en su día a la Universidad Politécnica de Madrid, con independencia de que no conste que fuera aprobado por ningún órgano municipal.

Tampoco el artículo 5 de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, legitima una expropiación municipal, porque la aplicación de lo establecido en su primer párrafo:

"El régimen jurídico que establece esta Ley lleva aparejado la declaración de utilidad pública o interés social a todos los efectos, y en particular a los expropiatorios respecto de los terrenos incluidos en su ámbito y demás bienes y derechos que pueden resultar afectados".

Requiere cumplir las condiciones contenidas en su segundo párrafo:

"La Comunidad de Madrid adoptará las medidas necesarias y habilitará los medios precisos para que los terrenos incluidos en el ámbito de esta Ley, siempre que se demuestre que son imprescindibles para la consecución de los objetivos de la misma, de acuerdo con las directrices del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales pasen a ser de titularidad pública".

Condiciones que en este caso no se han cumplido.

En consecuencia no pueden entenderse conformes a derecho los acuerdos adoptados por el Pleno de la Corporación en sesión celebrada el 15 de octubre de 2009 por el que se acordó la Aprobación Inicial del Proyecto de Delimitación y Expropiación de la Zona Norte del Parque del Sureste y el acuerdo plenario de 18 de enero de 2011, publicado en el BOCM n° 70 de 24 de marzo de 2011, por el que se aprobó definitivamente el expediente de expropiación referido, por lo que no estando contemplada dicha expropiación en el Plan General ni en todo caso la declaración de utilidad pública o interés social, ha de traer como consecuencia la nulidad de pleno derecho del procedimiento expropiatorio al amparo de lo establecido en el art. 62 de la Ley 30/92 de RJAP PAC.

VI.-La nulidad de pleno derecho trae como consecuencia la nulidad de todos los actos posteriores, pues la nulidad de pleno derecho opera EX TUNC es decir desde el momento en que el acto tuvo su origen, retrotrayendo la situación jurídica a ese estado anterior, nulidad radical que comprende la de las denominadas Actas de Ocupación y Pago por las que, en contra del acuerdo adoptado por el mencionado Pleno de 18 de enero de 2011, y posteriores acuerdos de la Junta de Gobierno Local de 1 y 16 de diciembre de 2011, 23 de marzo y 6 de junio de 2012, que preveía un justiprecio de 3,4502 €/m², el Ayuntamiento se obligaba a pagar cantidades muy

superiores a las establecidas, una parte en metálico y otra mediante la entrega de diversas fincas de propiedad municipal».

15.- Con fecha 18 de junio de 2014, la empresa Rústicas y Solares, S.A. formula reclamación de responsabilidad patrimonial por la tramitación de un expediente de expropiación anulado por sentencia firme y solicita una indemnización de 186.024,74 €.

Asimismo, con esa misma fecha -18 de junio de 2014-, Explotaciones Agrícolas San Roque, S.A. presenta solicitud de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados por el procedimiento expropiatorio finalmente anulado por sentencia firme y que valora en 20.811,29 €.

TERCERO.- 1.- Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 14 de septiembre de 2015 se acordó iniciar un procedimiento de revisión de oficio.

2.- En relación con el recurso contencioso-administrativo P.O. 138/2014 interpuesto contra la inactividad de la Administración en el procedimiento de expropiación, con fecha 22 de octubre de 2015, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid dictó Sentencia por la que estimaba el recurso contencioso-administrativo y condenaba al Ayuntamiento de San Fernando de Henares a la continuación del expediente expropiatorio. La citada resolución fue recurrida en apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

3.- Dictada propuesta de resolución con fecha 17 de noviembre de 2015, ese mismo día se firmó por la alcaldesa de San Fernando de Henares solicitud de Dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, dirigida a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, no a la competente en materia de Administración Local. Acordada por la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, la supresión del

Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y la creación, como órgano superior consultivo de la Comunidad de Madrid, la Comisión Jurídica Asesora, con fecha 8 de abril de 2016 tuvo entrada en este órgano la petición de Dictamen.

4.- El día 28 de abril de 2016, el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobó el Dictamen 40/16, en el que se concluía que el procedimiento de revisión de oficio iniciado por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares había caducado el día 14 de diciembre de 2015.

En la Consideración Jurídica Segunda del Dictamen se advertía:

“La caducidad del procedimiento no impediría el inicio de un nuevo procedimiento de revisión de oficio. Ahora bien, de la relación de hechos expuesta se deduce la existencia de distintos recursos contencioso-administrativos interpuestos por algunos de los interesados en el procedimiento, bien oponiéndose al proyecto de expropiación, bien solicitando la continuación del expediente de expropiación, por lo que debe advertirse que la existencia de diversos procedimientos judiciales sobre los actos cuya nulidad se pretende puede afectar al procedimiento de revisión de oficio (cosa juzgada, litispendencia), por lo que la propuesta de resolución que en su día se dicte, deberá examinar especialmente la incidencia de estos recursos contencioso-administrativos en el procedimiento de revisión de oficio y acompañar, en su caso, toda la documentación relativa a los mismos”.

5.- El Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Sentencia el 12 de mayo de 2016 en el recurso de apelación interpuesto por la Administración municipal contra la Sentencia de 22 de octubre de 2015 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid (recurso

de apelación 50/2016), revocándola y desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los recurrentes contra la inactividad de la Administración, al considerar que *“no nos encontramos pues ante un supuesto de inactividad material de la Administración que haya impedido al administrado reaccionar jurisdiccionalmente frente al comportamiento pasivo de aquella en defensa de sus derechos e intereses legítimos, sino ante una tramitación defectuosa, en tesis de los actores, a la que no obstante se avienen, como se deduce del contenido del último escrito antes mencionado en que solicitan la hoja de aprecio que redacte la Administración para aceptarla o rechazarla, en cuyo caso se debía remitir al Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la CAM. Lo que implica que los actores pudieron seguir la vía administrativa/jurisdiccional de los recursos procedentes, conforme otros propietarios hicieron, para que en ella con plena jurisdicción se pudiese decidir la adecuación a derecho de los trámites seguidos, si es que consideraban que no eran ajustados a la legalidad”*.

6.- Con fecha 21 de julio de 2016, el Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares acordó:

“I. Declarar la acción de nulidad de pleno derecho del Acuerdo Plenario de 15 de octubre de 2009 por el que se acordó aprobar inicialmente el proyecto de delimitación y expropiación de la zona norte del Parque del Sureste y Acuerdo Plenario de 18 de enero de 2011 sobre aprobación definitiva del expediente de dicha expropiación, así como las 18 actas de ocupación y pago firmadas por determinados propietarios y la Sra. Concejala de Urbanismo e Industria, ratificadas por distintas Juntas de Gobierno Local en sesiones celebradas el 1/12/2011, 16/12/2011, 23/03/2012 y 6/06/2012.

II. Solicitar el preceptivo dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, tal y como establece el artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, remitirse copia del expediente administrativo.

III. Se utilizará la documentación remitida en su día junto con el nuevo acuerdo plenario”.

Del citado acuerdo se dio traslado a todos los interesados en el procedimiento para que formularan alegaciones. Dentro del plazo conferido al efecto se presentaron trece escritos de alegaciones, entre otros, el presentado por AENA, que no había efectuado alegaciones en el procedimiento de revisión de oficio anterior. En ese estado del procedimiento, el día 26 de septiembre de 2016, desde el Departamento de Urbanismo se remitió nuevamente el expediente para la solicitud de Dictamen preceptivo a esta Comisión Jurídica Asesora, sin dar respuesta a las alegaciones y pruebas solicitadas por algunos de los interesados y sin dictar propuesta de resolución. Con fecha 17 de noviembre de 2016 emitió su Dictamen 522/16 que concluía que procedía la retroacción del procedimiento para que el instructor se pronunciara y, en su caso, practicara la prueba propuesta por los interesados y se dictara propuesta de resolución.

CUARTO.- 1.- El día 16 de marzo de 2017, el Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares acordó, tras declarar la caducidad del anterior expediente de revisión de oficio tramitado (incoado el día 21 de julio de 2016), iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio. Dice así el acuerdo de inicio del procedimiento:

“En el expediente de Expropiación de los terrenos de la Zona Norte del Parque del Sureste de San Fernando de Henares, con referencia

a la Revisión de oficio de los actos administrativos nulos, debido a que no pueden entenderse conformes a derecho los acuerdos adoptados por el Pleno de la Corporación en sesión celebrada el 15 de octubre de 2009 por el que se acordó la Aprobación Inicial del Proyecto de Delimitación y Expropiación de la Zona Norte del Parque del Sureste y el acuerdo plenario de 18 de enero de 2011, publicado en el BOCM nº 70 de 24 de marzo de 2011, por el que se aprobó definitivamente el expediente de expropiación referido, por lo que no estando contemplada dicha expropiación en el Plan General ni en todo caso la declaración de utilidad pública o interés social, ha de traer como consecuencia la nulidad de pleno derecho del procedimiento expropiatorio al amparo de lo establecido en el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La nulidad de pleno derecho trae como consecuencia la nulidad de todos los actos posteriores, pues la nulidad de pleno derecho opera ex tunc es decir desde el momento en que el acto tuvo su origen, retrotrayendo la situación jurídica a ese estado anterior, nulidad radical que comprende la de las denominadas Actas de Ocupación y Pago por las que, en contra del acuerdo adoptado por el mencionado Pleno de 18 de enero de 2011, y posteriores acuerdos de la Junta de Gobierno Local de 1 y 16 de diciembre de 2011; 23 de marzo y 6 de junio de 2012, que preveía un justiprecio de 3,4502 €/m², el Ayuntamiento se obligaba a pagar cantidades muy superiores a las establecidas , una parte en metálico y otra mediante la entrega de diversas fincas de propiedad municipal.

A mayor abundamiento la inexistencia de consignación presupuestaria, para el fin específico de atender el pago del justiprecio de la expropiación, supone una nueva causa de nulidad del expediente expropiatorio pues tal y como establece el art. 173.5

del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto refundido de la LHL y 154.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre y en análogos términos el artículo 46 de la Ley General Presupuestaria.

Tal y como resulta del estado resumen de proyectos de gastos, obrante en la contabilidad municipal y en concreto en el Proyecto 2012/8/URB/2 denominado "CONVENIO AENA EXPROPIACIÓN ZONA NORTE PARQUE SURESTE", salvo un ingreso de 1.619.559,61 € realizado por AENA, sobre el que ya han solicitado la devolución, no existe consignación presupuestaria.

Esta Concejalía Delegada de Desarrollo Urbano Sostenible, Industria, Vivienda, Obras e Infraestructuras y Modernización, visto el informe emitido por los Servicios Jurídicos de esta área que señala todos los Fundamentos Jurídicos que la legislación establece, y el Informe emitido por el arquitecto municipal de fecha 8 de julio de 2013, así como el informe de la misma fecha, elaborado por el director del Equipo Redactor del P.G.O.U., eleva al Pleno previo dictamen de la Comisión Informativa de Desarrollo Urbano Sostenible, Industria, Vivienda, Obras e Infraestructuras y Modernización, la siguiente propuesta de Acuerdo:

1.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo Plenario de 15 de octubre de 2009 por el que se acordó aprobar inicialmente el proyecto de delimitación y expropiación de la zona norte del Parque del Sureste y del Acuerdo Plenario de 18 de enero de 2011 sobre aprobación definitiva del expediente de dicha expropiación, así como de las 18 actas de ocupación y pago firmadas por determinados propietarios y la Sra. Concejala de Urbanismo e Industria, ratificadas por distintas

Juntas de Gobierno Local en sesiones celebradas el 1/12/2011, 16/12/2011, 23/03/2012 y 6/06/2012.

2.- Acordar la suspensión de dichos acuerdos dados los daños de difícil o imposible reparación.

3.- Dar vista del expediente a los interesados que consten en dicho expediente y en especial a los firmantes de las Actas de Ocupación y pago referidas.

4.- Solicitar el preceptivo dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a través del Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio”.

Acordado el inicio del procedimiento de revisión de oficio, consta en el expediente remitido la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento a todos los interesados y *“en especial a los firmantes de las actas de ocupación y pago referidas”*.

Aparece en el expediente remitido a este órgano consultivo como Documento nº 2 (486 folios), las notificaciones del acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio efectuadas, entre las cuales figura la efectuada a AENA.

En el documento nº 3 se relaciona la documentación entregada a los representantes de algunos de los afectados por el procedimiento de revisión de oficio que han comparecido en el Ayuntamiento y han tomado vista del presente expediente de revisión de oficio.

En el documento nº 4 (852 folios) constan los escritos de alegaciones presentados por los interesados en el procedimiento. Existen diversos modelos de alegaciones.

En el primero de ellos se pone de manifiesto que el expediente está incompleto y se remite a los escritos de alegaciones formulados en los anteriores procedimientos de revisión de oficio tramitados por el Ayuntamiento en los que se ponía de manifiesto que el procedimiento de revisión de oficio no obedece a cuestiones de legalidad sino de oportunidad; que las irregularidades denunciadas afectan a actos concretos y específicos sin que invaliden el proyecto expropiatorio en su conjunto; que no existe una ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido y que resultarían aplicables los límites del artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) –actual artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)-.

El segundo de los modelos hace también remisión a los escritos de alegaciones presentados en los anteriores procedimientos y, en relación con el actual procedimiento de revisión de oficio, alega que el acuerdo de inicio del procedimiento no expresa la concreta causa de nulidad de pleno derecho en que se fundamenta y que procedería, tras la declaración de caducidad en dos ocasiones del procedimiento de revisión de oficio, aplicar los límites a la facultad de revisión de oficio y que la nulidad del acto o disposición conllevaría una indemnización como prevé el artículo 106.4 LPAC. Solicitan, además, *“la devolución a las Juntas de Compensación de los distintos sectores del S.U.P. la cantidad que vía convenio han pagado para esta finalidad como exceso de redes generales al precio de 12,00/m²”*; que se incorporen al procedimiento todos los documentos adjuntos a sus escrito de alegaciones presentado el 28 de octubre de 2015 y que se deje sin efecto el Acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio de 16 de marzo de 2017. Piden, finalmente, que en la fase de instrucción del

procedimiento *“se incorporen los Convenios de Asignación de Redes y Complementarios de la Ejecución suscritos con los distintos sector del S.U.P. en los que se contiene la vía de financiación del exceso del valor en la adquisición de los inmuebles respecto de la aportación de AENA”*.

Otras alegaciones hacen referencia a que la Administración debería acudir a la declaración de lesividad del acto y no a la revisión de oficio, que las resoluciones judiciales en litigios en los que no han sido parte otros interesados no pueden surtir efectos respecto de éstos y, finalmente, considera amparado legalmente el pago en especie del justiprecio con entrega de las parcelas.

Alguno de los interesados, a la vista de la declaración de caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado el 21 de julio de 2016 han solicitado el señalamiento de lugar, día, hora y notario autorizante para la elevación a públicos de los pactos alcanzados en el ámbito del expediente expropiatorio (Documento nº 5).

A la vista de la solicitud de prueba formulada por algunos de los interesados consistente en que se incorporen al procedimiento copia testimoniada de los Convenios de Asignación de Redes y Complementarios de la ejecución suscritos con los distintos sectores del S.U.P. en los que se contiene la vía de financiación del exceso de valor en la adquisición de los inmuebles respecto de la aportación de AENA y que *“se testifique sobre la previsión en estos Convenios para la finalidad expropiatoria por parte de la titular de la asesoría jurídica y Dirección de Urbanismo a la fecha de su suscripción”*, con fecha 14 de junio de 2017 la técnico jurídico de Urbanismo acuerda solicitar, a la vista de que tanto la titular de la asesoría jurídica como la titular de la Dirección de Urbanismo ya no forman parte del Ayuntamiento de San Fernando de Henares desde el 5 de abril de 2013, al extinguirse sus respectivos contratos, testimonio para que se manifieste sobre dichos hechos al

funcionario de carrera de mayor nivel que prestaba y sigue prestando sus servicios en la concejalía competente en materia de Urbanismo.

Con fecha 19 de junio de 2017 el arquitecto municipal emite un informe escrito en el que *“testimonia”* sobre las cuestiones planteadas en la solicitud de prueba formulada.

A la vista del anterior documento, el día 20 de junio de 2017 la técnico jurídico de Urbanismo emite informe en el que acuerda tener por realizada la prueba documental consistente en la inclusión en el expediente de *“copia testimoniada de los Convenios de Asignación de Redes y Complementarios de la ejecución suscritos con los distintos sectores del S.U.P. en los que se contiene la vía de financiación del exceso de valor en la adquisición de los inmuebles respecto de la aportación de AENA”* y rechaza la prueba testifical propuesta por alguno de los interesados al considerar que *“se ha obtenido el mismo resultado mediante la certificación de la Sra. Interventora y por el testimonio del arquitecto municipal”* (Documento nº 6).

Con esa misma fecha, 20 de junio de 2017, el concejal delegado de Desarrollo Urbano sostenible acuerda tener por realizada la prueba documental propuesta y rechazar la prueba testifical propuesta por alguno de los interesados al considerar que *“se ha obtenido el mismo resultado mediante la certificación de la Sra. Interventora y por el testimonio del arquitecto municipal”* (Documento nº 7). El citado decreto, que reproduce íntegramente la declaración escrita del arquitecto municipal, ha sido notificado a la representante de *“varios interesados en el asunto de referencia”*. Consta en el expediente el sello del registro de salida del citado decreto el día 26 de junio de 2017 sin que figure en el expediente el acuse de recibo de la notificación efectuada.

Ese mismo día, 26 de junio de 2017, la técnica jurídica de Urbanismo formula propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio en el que propone:

“1.- Presentadas las alegaciones en el periodo de información pública procede la desestimación de las mismas conforme a lo anteriormente expuesto que por su extensión se da íntegramente por reproducido en este punto.

2.- Declarar la nulidad de pleno derecho tanto del Acuerdo Plenario de 15 de octubre de 2009 que resolvió aprobar inicialmente el Proyecto de Delimitación y Expropiación de la Zona Norte del Parque del Sureste, como del Acuerdo Plenario de 18 de enero de 2011, en el que se acordó la aprobación definitiva de dicha expropiación, así como los acuerdos y actos posteriores y en concreto la aprobación de las diferentes Actas de Ocupación y Pago referidas anteriormente ratificadas por la Junta de Gobierno Local de fechas 1/12/2011, 16/12/2011 , 23/03/2012 y 6/06/2012.

3.- Solicitar por la Alcaldesa-Presidenta, a la Comisión Jurídica Asesora su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, a través del Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA. Debiendo remitirse copia del expediente administrativo junto con la presente propuesta de resolución.

4.- Acordar la suspensión del procedimiento, de conformidad con el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, 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.

5.- Una vez emitido por la Comisión Jurídica Asesora su dictamen preceptivo, elevar todo el expediente al Pleno del Ayuntamiento, órgano competente para la tramitación de este procedimiento al amparo de lo establecido en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 22.2.j) de la Ley 7/85 de 2 de abril de LRBRL, por cuanto se atribuye a dicho órgano la competencia para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, éste es el criterio que ha sostenido tanto el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 3 de junio de 1985 y 2 de febrero de 1987”.

A la vista de tales antecedentes, formulamos 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 de la alcaldesa-presidenta de San Fernando de Henares, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

Por lo que hace a las entidades locales, el artículo 53 de la LBRL, dispone que las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración

del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Por remisión, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), de aplicación a este procedimiento según su fecha de inicio, 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 102.2 de la LRJ-PAC y el artículo 106.1 de la LPAC hacen al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local se regula en los artículos 4.1.g) y 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado. En el mismo sentido, se pronuncian los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

La remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

El artículo 106.1 de la LPAC 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 que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el Título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, *ex* artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

Aunque no lo establezca expresamente el artículo 106 de la LPAC (como tampoco lo hacía el 102 de la LRJ-PAC), se impone la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que impone darles vista del expediente a fin de que puedan realizar alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

En este caso se ha conferido el trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento que han efectuado alegaciones.

Solicitada la práctica de prueba, se ha incorporado al procedimiento la documental propuesta por los interesados y se ha rechazado la testifical que se pedía, al considerarse que *“se ha obtenido el mismo resultado mediante la declaración de la Sra. Interventora y por el testimonio del arquitecto municipal”*.

En relación con la solicitud de prueba, como es sabido, el artículo 77.3 LPAC prevé que la solicitud del interesado de que se abra el periodo de prueba no vincula al instructor que puede, fundadamente, denegarla, *“cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”*.

En el presente caso, consta en el expediente que el decreto 1543/2017, de 20 de junio, del concejal delegado de Desarrollo Urbano Sostenible por el que se deniega motivadamente la práctica de la testifical propuesta, iba a ser notificado a la representante de aquellos interesados que habían solicitado la prueba testifical.

De acuerdo con lo solicitado por los interesados en el trámite de audiencia, se han incorporado al procedimiento los escritos de alegaciones de los anteriores procedimientos que se han declarado caducados.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad con la motivación que exige el artículo 35.1.b) de la LPAC. En este caso se ha redactado una propuesta de resolución con fecha 26 de junio de 2017 en los términos expresados en los antecedentes de hecho de este dictamen y que analizaremos a continuación.

En relación con el plazo para la tramitación del expediente de revisión de oficio, iniciado el procedimiento con el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 16 de marzo de 2017, el plazo expiraría el día 16 de septiembre de 2017. No obstante, consta en

el expediente (documento nº 15) las notificaciones a todos los interesados del acuerdo de suspensión del procedimiento de revisión de oficio de fecha 27 de junio de 2017 por la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora. Aunque no figuran en el expediente los acuses de recibo de las citadas notificaciones, en las mismas aparece el sello de registro de salida del Ayuntamiento de San Fernando de Henares con fecha 29 de junio de 2017.

Entendido el expediente administrativo, de acuerdo con el artículo 70 LPAC, como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla, sería deseable una mejor ordenación de los antecedentes relativos al expediente expropiatorio por la dificultad que supone la localización de los actos cuya revisión se pretende en un expediente de 3.498 folios además de 9 piezas separadas, una carpeta denominada “AENA Índice de documentos.pdf”, con 586 folios y que, a pesar de su nombre, no contiene ningún índice que permita localizar los documentos de interés en el procedimiento y dos solicitudes de responsabilidad patrimonial que no deberían formar parte del presente procedimiento.

TERCERA.- En cuanto al acto objeto de revisión, hay que determinar si es un acto susceptible de revisión a tenor de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, que establece que para proceder a la revisión ha de tratarse de actos *“que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”*.

En el presente caso se pretende la revisión de una pluralidad de actos dictados en un procedimiento de expropiación forzosa. En concreto, el procedimiento de revisión de oficio afecta al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de aprobación inicial del Proyecto de Expropiación, de fecha 15 de octubre de 2009, al

Acuerdo del Pleno de 18 de enero de 2011 de aprobación definitiva del Proyecto de Expropiación, así como los actos y acuerdos posteriores, especialmente las 18 actas de ocupación y pago firmadas con los propietarios afectados ratificadas por las Juntas de Gobierno Local en las sesiones celebradas los días 1 de diciembre de 2011, 16 de diciembre de 2011, 23 de marzo de 2012 y 6 de junio de 2012.

Se trata, por tanto, de un asunto complejo por la peculiaridad que presenta el procedimiento expropiatorio que, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 de febrero de 1999 (recurso nº 3700/1993), es *“un procedimiento de procedimientos, pues son varios los procedimientos que aparecen encadenados en esta peculiar vía administrativa, procedimientos cuya fatispecie, sin embargo, no es otra que la de provocar un cambio de titularidad de los bienes o derechos, previa determinación del justo precio de los mismos. De manera que los sucesivos procedimientos: declaración de utilidad pública, declaración de necesidad de ocupación, justiprecio, pago y toma de posesión, carecen de sentido si se les aísla de esa finalidad que sirve de fundamento y de su razón de ser al ejercicio de la potestad expropiatoria en el caso concreto que se considere”*.

En este sentido, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid consideró en su Dictamen 144/09, de 11 de marzo con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (vid. Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 10 de noviembre de 2004 y de 23 de abril de 2008) que cabe la impugnación autónoma de todos aquellos actos que, en el procedimiento expropiatorio, decidan la cuestión de fondo afectada en el procedimiento. Entre tales actos se encuentran la declaración de utilidad pública o interés social (*causa expropriandi*), la declaración de necesidad de ocupación, el acto de fijación del justiprecio, el pago, la toma de posesión, pero también un conjunto de actuaciones y diligencias que, prescindiendo del periodo de

que se trate dentro del procedimiento, son susceptibles también de impugnación jurisdiccional (obviamente, también de revisión de oficio en vía administrativa), permitiendo examinar los posibles defectos esenciales de procedimiento, o incluso, antes de la finalización del expediente, cuando se adviertan vicios determinantes de nulidad radical, como viene señalando pacíficamente la jurisprudencia.

En aplicación de la anterior doctrina, debe concluirse que el Acuerdo del Pleno de 15 de octubre de 2009, al aprobar el inicio del procedimiento expropiatorio es un acto de trámite que, en cuanto concede a todos los interesados un plazo para efectuar alegaciones al proyecto, no genera indefensión, por lo que no pondría fin a la vía administrativa ni sería, en consecuencia, susceptible de revisión por esta vía. Según se desprende del estudio del expediente este Acuerdo fue recurrido por un grupo de propietarios afectados (PO 9/2010) que se tramitó ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 20 de Madrid. Por Decreto 26/12 de 27 de marzo, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 20 de Madrid acordó archivar provisionalmente el citado recurso contencioso-administrativo con base a lo recogido por las partes litigantes en las actas de ocupación y pago firmadas:

“Las partes dan a este Acta de Ocupación y Pago el valor de transacción extrajudicial que resuelve la litis promovida ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 20 de Madrid, Procedimiento Ordinario nº 9/2010”.

En relación con el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 18 de enero de 2011, que aprueba definitivamente el proyecto expropiatorio, en el que debe quedar constancia de la declaración de utilidad pública o interés social (*causa expropriandi*), la declaración de necesidad de ocupación, sí es

susceptible de impugnación y, por ende, de revisión de oficio. Ahora bien, este Acuerdo fue recurrido por tres interesados en vía administrativa y, contra su desestimación presunta, interpuestos tres recursos contencioso-administrativos en los que se allanó el letrado del Ayuntamiento, por lo que el Acuerdo del Pleno de 18 de enero de 2011 fue anulado. En consecuencia, el citado Acuerdo, al haber sido recurrido en vía contencioso-administrativa, no sería susceptible de revisión por la vía del procedimiento de revisión de oficio.

Se observa, no obstante, que en el proyecto de expropiación se relacionaban como titulares de bienes o derechos comprendidos en el proyecto de expropiación, además de los 3 recurrentes, otros 25 interesados que no interpusieron recurso alguno contra la aprobación definitiva del proyecto de expropiación de 18 de enero de 2011, deviniendo para ellos dicho acto, al no haber sido recurrido, consentido y firme, por lo que –respecto de estos 25 interesados– sí se trataría de actos que ponen fin a la vía administrativa y que no han sido recurridos en plazo.

Sobre esta cuestión se pronuncia la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, de 12 de mayo de 2016 (recurso de apelación 50/2016) que rechaza la alegación del Ayuntamiento de San Fernando de Henares en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid de 22 de octubre de 2015 relativa a que *“en diversos juzgados de lo contencioso-administrativo de Madrid se siguen los recursos presentados por diversos propietarios contra aquellos acuerdos y que, habiéndose allanado el Ayuntamiento por concurrir la caducidad del expediente alegada por los recurrentes, en sentencias firmes de 18 de julio y 3 de septiembre de 2013, de los Juzgados nº 33, 23 y 17, respectivamente, se ha decretado*

la anulación de los acuerdos”, por lo que “los efectos sería trasladables a los recurrentes”. Dice así la sentencia:

“La pretensión de la parte apelante de quedar afectados los recurrentes por tales pronunciamientos, que naturalmente les perjudican, carece de fundamento pues su alcance, como así se ha considerado por los Juzgados, queda limitado al procedimiento seguido respecto de los actores en sus respectivas causas”.

En consecuencia, no resultando afectados el resto de propietarios comprendidos en la delimitación del proyecto de expropiación por el allanamiento de la Administración en los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Acuerdo del Pleno de 18 de enero de 2011, debe concluirse que el citado acuerdo es susceptible de revisión de oficio frente a dichos propietarios.

El Ayuntamiento de San Fernando de Henares no resolvió los recursos de reposición interpuestos por tres propietarios afectados y continuó con el procedimiento expropiatorio, iniciando los trámites de determinación del justiprecio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.6 del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 que prevé que *“el procedimiento continuará su tramitación en cuanto se refiera a los bienes o derechos cuyos titulares no hubieren deducido el recurso de alzada contra el acuerdo de necesidad de ocupación”*. Esta tramitación concluyó con la firma de 18 actas de ocupación y pago ratificadas posteriormente por la Junta de Gobierno Local que ponían fin al procedimiento expropiatorio.

Sobre la posibilidad de impugnación de las actas de ocupación y pago y, por ende, de su revisión, por la peculiaridad del procedimiento expropiatorio, la jurisprudencia es variable. En este sentido, el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de febrero de 2013 (recurso de casación

1955/2010), en relación con las actas previas de ocupación y actas de ocupación y pago pone de manifiesto la singularidad de estos actos que, según el supuesto concreto resuelto en la sentencia, pueden ser considerados actos de trámite y, en consecuencia, no impugnables y, en otros casos, impugnables. Dice así la sentencia:

«Conviene aclarar respecto a este último extremo que si bien este Tribunal en su reciente sentencia STS, Sala Tercera, Sección 6ª de 18 de Diciembre del 2012 (rec. 1544/2010), en relación al proyecto expropiatorio de una línea eléctrica y basándose en otra sentencia de esta misma Sala y sección de 8 de febrero de 2005 (recurso 6997/2000), ha descartado que el acta previa de ocupación sea el momento procedimental apropiado para que los interesados puedan realizar las alegaciones al proyecto de tendido eléctrico y la ilegalidad de su trazado, al entender que "El acta previa a la ocupación cumple con un fin esencial, como es el de constatar el estado físico y jurídico de los bienes y derechos afectados por la decisión administrativa de expropiar que se plasma en el expediente expropiatorio, para, tomando en consideración los datos que configuran la realidad del bien que se expropia, extraer de ahí las oportunas consecuencias en orden a que como expone la regla 3ª del art. 52 de la Ley, se describa el bien o derecho expropiable y se hagan constar todas las manifestaciones y datos que aporten quienes intervienen en el expediente y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquéllos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación. Por tanto el contenido de la Regla 2ª del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa no contiene una determinación que concluya el expediente expropiatorio, o alguna de sus piezas separadas, para permitir de ese modo el acceso al proceso contencioso administrativo, sino que lejos de ello no supone más que un acuerdo o acto de mero trámite, que no decide directa ni indirectamente el fondo del asunto, ni pone

término a la actuación administrativa, ni hace imposible o suspende su continuación, por lo que no encaja en la categoría de acto de trámite que decide directa o indirectamente el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, o produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos de quien lo soporta como exige el art. 107.1 de la Ley 30/1992 , en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero".

Tales consideraciones y la doctrina que de esta sentencia dimanara no resultan de aplicación al supuesto que nos ocupa. En primer lugar, porque en dicha sentencia se parte de la coincidencia entre el proyecto expropiatorio sometido a información pública y los bienes y cargas descritos en el acta de ocupación; y en expropiatorio sometido a información pública y los bienes y cargas descritos en el acta de ocupación; y en segundo lugar, porque la parte en aquel supuesto y aprovechando el acta previa de ocupación pretendía impugnar el proyecto técnico y el trazado en él descrito. Por el contrario, en el supuesto que nos ocupa es precisamente la discordancia entre la afección descrita en el proyecto técnico y la manifestada en el acta previa de ocupación la que motiva su queja y, por otra parte, la parte no pretende impugnar el proyecto técnico o su trazado sometido a información pública, sino precisamente lo contrario, esto es, combatir la que, a su juicio, constituye una modificación sobrevenida en las cargas y afecciones sobre su finca no descritas en aquel».

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 7 de abril de 2016 (recurso 37/2016) considera que “siendo claro que el acta de ocupación y pago en el procedimiento expropiatorio es un acto administrativo que decide sobre la cuestión de fondo afectada en el procedimiento y por lo tanto es susceptible de impugnación en vía administrativa a través del procedimiento de revisión de oficio”.

En el presente caso, la firma de las actas de ocupación y pago suponen la aceptación por los propietarios afectados del justiprecio, por lo que suponen la adquisición de un derecho subjetivo que impide ya el desistimiento por la Administración del procedimiento expropiatorio y que solo permite su posible revisión de oficio.

La jurisprudencia de la Sala 6ª de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo tiene declarado que cuando la Administración en ejercicio de sus competencias firma un justiprecio con un particular, salvo acuerdo de ambos, solo cabe desconocerlo previa tramitación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, (recurso 130/1994) declara que

“... desde que la propiedad en el Ayuntamiento de Alcolea del Pinar y con la presencia del representante de la Administración, asistido del Perito, su conformidad al justiprecio ofrecido por la Administración, ha de entenderse de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de ésta Sala, entre otras sentencia de 13 de Julio de 1987 y 1 de Octubre de 1991, que en ese momento se ha perfeccionado el acuerdo a que se refiere el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, acuerdo que se manifiesta por la adhesión del particular y constituye un negocio jurídico de derecho administrativo, un convenio que tiene por finalidad concretar la cuantía del precio de adquisición derivado de la expropiación.

En el caso que nos ocupa la adhesión con la consiguiente fijación de la cuantía de la indemnización expropiatoria se produjo al suscribir el hoy apelante la conformidad con la hoja de aprecio formulada por la Administración, sin que el incumplimiento de los trámites previstos en el artículo 25 del Reglamento de la Ley de Expropiación,

que no tiende más que a regular el proceso de ejecución del acuerdo obtenido, pueda dar lugar sin más a invalidar dicho acuerdo, dado que la Administración sólo puede desligarse del convenio alcanzado, como ha reiterado la doctrina de ésta Sala, sentencia de 13 de Julio de 1987, 5 de Diciembre de 1992, a través de alguno de los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos regulados en los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ello porque los trámites a que se refiere el artículo 25 del Reglamento expropiatorio, tal y como antes destacábamos en línea con la sentencia de 24 de Abril de 1997”.

En cualquier caso, no sería necesario analizar la posibilidad de impugnación de las actas de ocupación y pago de forma autónoma y, por ende, su revisión de oficio, si concluimos que es nulo el Acuerdo de aprobación del Proyecto de Expropiación, que determinaría la nulidad del acta de ocupación y pago, al no poder ser considerado independiente del proyecto de expropiación y, por ende, no resultar de aplicación el artículo 49.2 LPAC (antiguo artículo 64 LRJ-PAC):

“1. La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.

2. La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado”.

En este sentido, el Tribunal Supremo en sentencia de 1 de abril de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6^a, recurso de casación 146/2007 declara que *“la nulidad del expediente expropiatorio acarrea la nulidad de los actos realizados a su amparo, admite la viabilidad de la impugnación del expediente expropiatorio en los*

supuestos de nulidad del mismo por omisión de garantías esenciales, aún cuando el recurso contencioso administrativo se hubiera interpuesto única y exclusivamente contra el acuerdo del Jurado que fijó el justiprecio (Sentencias de este Tribunal de 18 de mayo de 1993 -recurso de apelación 2624/88 -; 11 de noviembre de 1993 -recurso de apelación 9183/90 -; 21 de junio de 1994 -recurso de apelación 6674/91 -: 18 de abril de 1995 -recurso de casación 1785/92 -; 9 de mayo de 1995 -recurso de apelación 2246/90 -; 27 de junio de 2006 -recurso de casación 3247/2003 - y 2 de junio de 2009 -recurso de casación 3603/2005)”.

CUARTA.- Respecto de la potestad de revisión de oficio, tanto el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid como también esta Comisión (por ejemplo en el Dictamen nº 193/16 de 9 de junio) han venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos 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 solo 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. Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014), que cita reiterada jurisprudencia, la revisión de oficio aparece como *“(...) un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”.*

Los vicios tributarios de nulidad habrán de estar debidamente acreditados, debiendo probarse por la parte que los alega. Dada la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de los motivos de nulidad de los actos administrativos en un procedimiento de revisión corresponde a la Administración, como estableció la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

Esos vicios por los que se puede declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos se enumeraban en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC (aplicable en el presente caso, al ser la ley vigente en el momento en el que se dictó el acto cuya revisión se pretende), de idéntico contenido al artículo 47.1 LPAC, entre los que se recoge en su apartado b) *“los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”* y e) *“los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*, motivos en los que se fundamenta el presente procedimiento de revisión de oficio.

De acuerdo con la propuesta de resolución, falta en el presente procedimiento expropiatorio el elemento sustancial de toda expropiación que es la utilidad pública o el interés social que constituye la *causa expropriandi*. El Ayuntamiento de San Fernando de Henares considera nulos los Acuerdos de aprobación inicial y definitivo del Proyecto de Expropiación por no existir *causa expropriandi*, defecto esencial que vicia de nulidad todo el procedimiento expropiatorio.

Según la ya citada sentencia del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2011, *“es incuestionable que sin declaración legal de utilidad pública e interés social, constitutiva de la causa expropriandi, no hay un procedimiento válido expropiatorio. La causa expropriandi, en términos*

del artículo 33 de la Constitución y del artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, constituye el elemento legitimador de toda expropiación. Innecesaria es la cita, por conocida por todos, de la doctrina jurisprudencial al respecto”.

La protección del derecho de propiedad así lo exige, imponiendo, la necesaria especificación de la *causa expropriandi*, como forma de garantizar a los propietarios que su suelo será expropiado para concretos fines y también para garantizarles la tutela judicial mediante el efectivo control judicial.

Debe resaltarse que la mayoría de los propietarios afectados por la expropiación pusieron de manifiesto este grave defecto procedimental ya en sus alegaciones en el trámite de información pública abierto tras el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 15 de octubre de 2009.

En concreto, el informe jurídico emitido el 14 de enero de 2011 por la asesora jurídica y la directora de Área de Política Territorial del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, a solicitud del concejal delegado del Área de Política Territorial sobre la ausencia de *causa expropriandi* decía:

“La aplicación del sistema de expropiación, implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos, a los fines de expropiación en virtud del artículo 183 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, Real Decreto Ley 1/1992 de 26 de junio. Así pues, la legitimación del presente Proyecto de Expropiación, se fundamenta en la aplicación de dicho artículo que permanece en vigor.

La Ley 6/94, Declaración del Parque Regional entorno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, en su artículo 5.

establece el régimen jurídico aplicable dentro de su ámbito de delimitación y, dice que, esa Ley lleva aparejado la declaración de utilidad pública o interés social a todos los efectos, y en particular a los expropiatorios respecto de los terrenos incluidos en su ámbito y demás bienes y derechos que pueden resultar afectados”.

El informe desestimaba las alegaciones sobre inexistencia de *causa expropriandi*, al ser “*evidente la existencia de causa expropiante por imperativo de la Ley del Parque Regional del Sureste y del PGOU de San Fernando de Henares*”.

Por lo que se refiere a la Ley 6/1994), efectivamente, su artículo 5 dispone que “*el régimen jurídico que establece esta Ley lleva aparejado la declaración de utilidad pública o interés social a todos los efectos, y en particular a los expropiatorios respecto de los terrenos incluidos en su ámbito y demás bienes y derechos que pueden resultar afectados*”. Ahora bien, la Ley 6/1994 atribuye su gestión, incluida la potestad expropiatoria, a la, hoy desaparecida, Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el artículo 5.2 de la Ley 6/1994 prevé que la Comunidad de Madrid adoptará las medidas necesarias y habilitará los medios precisos para que los terrenos incluidos en el ámbito de esta Ley, siempre que se demuestre que son imprescindibles para la consecución de los objetivos de la misma, de acuerdo con las directrices del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales pasen a ser de titularidad pública, sin que atribuya esta competencia a los Ayuntamientos.

La competencia de la Comunidad de Madrid en materia de expropiación de los terrenos queda puesta de manifiesto en los propios antecedentes del Proyecto de Expropiación, que señalan a la Consejería

de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid como órgano competente de la conservación y gestión del espacio afectado y en la condición novena de la DIA aprobada por Resolución de 30 de noviembre de 2011 por la Secretaría General de Medio Ambiente que acogió en el proyecto de medidas compensatorias las prescripciones impuestas por la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, “*como órgano competente de la conservación y gestión del espacio afectado*”, consistentes en la adquisición de la propiedad o posesión del suelo dentro del LIC o en otras zonas de interés de la Cuenca de los ríos Jarama y Henares en la Comunidad de Madrid.

Parece claro, por tanto, que la Ley 6/1994 ampara actuaciones expropiatorias de la Comunidad de Madrid en el ámbito territorial del Parque Regional del Sureste pero no un procedimiento expropiatorio por un Ayuntamiento.

Tampoco puede afirmarse que la *causa expropriandi* se ampare en el PGOU de San Fernando de Henares, aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid con fechas 6 de julio de 2002 y 26 de septiembre de 2002 y en vigor desde el día 29 de octubre de 2002. El PGOU establece la delimitación de la Zona Norte del Parque Natural del Sureste y clasifica sus terrenos como Suelo No Urbanizable de Protección del Parque Natural Regional del Sureste (SNUP-PSE). Al tratarse de suelos no urbanizables no pueden aplicarse ninguno de los sistemas de actuación previstos en la normativa urbanística para la urbanización de los terrenos ni, en consecuencia, la utilización del sistema de expropiación por razón de urbanismo. Por ello, debe concluirse que el PGOU de San Fernando de Henares no implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación prevista en el artículo 183 TRLS DE 1992, relativo a los efectos de la aprobación de programas de actuación urbanística, al artículo 138 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. En

este sentido, el citado precepto hace referencia a la “*expropiación por razón de urbanismo*” sin que la competencia que pueda ostentar el municipio, de acuerdo con el artículo 25.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) en materia de protección de medio ambiente autorice a gestionar unos terrenos incluidos en el Parque Regional del Sureste, pues como indica el propio precepto de la LBRL, el municipio ejercerá, en todo caso, sus competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. En este punto tiene singular importancia la Ley 6/1994 que, como hemos visto, atribuye su competencia a la Comunidad de Madrid.

Tampoco puede considerarse habilitante para la expropiación el Plan Director elaborado por la Universidad Politécnica de Madrid por encargo del Ayuntamiento de San Fernando de Henares. Dicho Plan Director, que no consta que fuera aprobado formalmente por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares llevaba “*implícita la adquisición de fincas donde efectuar la restauración*”, sin que pueda equipararse la adquisición de unos terrenos con la expropiación forzosa de los mismos.

El hecho de que la Comunidad de Madrid, según recoge el Proyecto de Expropiación, por escrito de 5 de abril de 2004 de la Dirección General del Medio Natural en relación con el Plan Director comunicara a la Dirección del Plan Barajas de AENA que a dicha actuación debiera dársele un carácter prioritario no significa que se autorizara un Plan que declarase la necesidad de ocupación de los terrenos delimitados a efectos expropiatorios, pues la única Administración con competencia para expropiar es la Comunidad de Madrid.

La inexistencia de *causa expropriandi* acarrea, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2011, la nulidad de los

posteriores y sucesivos actos expropiatorios, sin que resulte necesario examinar las otras causas de nulidad invocadas, relativas a la falta de consignación presupuestaria y falta de tramitación del procedimiento de tasación conjunta.

QUINTA.- Advertida la concurrencia de las causa de nulidad invocada por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares en los Acuerdos del Pleno de aprobación provisional del Proyecto de Expropiación de 15 de octubre de 2009 y aprobación definitiva de 18 de enero de 2011 y, en consecuencia la nulidad de los actos posteriores, incluidas las actas de ocupación y pago, resulta necesario examinar si debe aplicarse el artículo 106 LRJ-PAC (actual 110 LPAC) que establece que no procederá la revisión cuando *“por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

Los límites a la revisión de oficio se apoyan en la necesidad de que los procedimientos revisores, por más que se dirijan a asegurar el respeto de la legalidad, han de respetar principios como el de seguridad jurídica consagrado como un principio general del derecho en el artículo 9.3 de la Constitución y del cual es expresión la confianza legítima del artículo 3 de la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Su aplicación ha de hacerse, como recoge la jurisprudencia, caso por caso y teniendo en cuenta los intereses en conflicto. En este sentido, el Tribunal Supremo en Sentencias de 11 de enero de 2017 (recurso de casación 1934/2014) y de 14 de junio de 2016 (recurso de casación 849/2014) declara que este precepto exige *“dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones,*

tiempo transcurrido u ‘otras circunstancias’); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”.

En el presente caso, no parece que el tiempo transcurrido desde que se otorgaron las actas de ocupación y pago (entre diciembre de 2011 y junio de 2012) pueda operar como límite a la revisión de oficio, cuando -además- todavía no se ha efectuado el pago del justiprecio por la Administración al haber suspendido la tramitación del procedimiento expropiatorio con el inicio del procedimiento de revisión de oficio.

Tampoco puede considerarse como límite, como alegan algunos de los interesados, el hecho de que se haya producido la caducidad de los anteriores procedimientos, dada la complejidad que supone la tramitación de un procedimiento que afecta a una pluralidad de interesados y con tan abundante documentación.

Además, no parece que el ejercicio de esta potestad por la Administración resulte contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes cuando la mayoría de los interesados en el procedimiento alegaron en el trámite de información pública al Acuerdo de aprobación provisional del Proyecto de Expropiación el grave defecto procedimental invocado por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares, relativo a la inexistencia de *causa expropiandi* e, incluso, impugnaron estos acuerdos ante la jurisdicción contencioso-administrativa solicitando la nulidad de dichos Acuerdos. En este sentido, todos los firmantes de las actas de ocupación y pago las aceptaron éstas subsidiariamente, alegando con carácter previo la nulidad de los actos de la Administración.

Debe llamarse la atención, incluso, en el hecho de que el Acuerdo Plenario de 18 de enero de 2011 fue anulado por sentencia respecto de

tres propietarios afectados por el procedimiento expropiatorio como consecuencia del allanamiento del Ayuntamiento de San Fernando de Henares en los respectivos recursos contencioso-administrativos al considerar caducado el procedimiento expropiatorio por el transcurso de más de tres meses desde el Acuerdo de aprobación provisional del Proyecto de Expropiación de 15 de octubre de 2009 y su aprobación definitiva por Acuerdo del Pleno de San Fernando de Henares de 18 de enero de 2011. Tratándose de un único procedimiento que afectaba a una pluralidad de interesados, no puede considerarse que el procedimiento haya caducado solo para tres interesado y no para el resto de los propietarios afectados por la expropiación pues el plazo de tramitación del procedimiento fue el mismo para todos ellos. Por ello, si bien es cierto que el resto de los propietarios no interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 18 de enero de 2011 y éste era, por tanto, un acto consentido y firme para ellos, nada impide que la Administración pueda iniciar la revisión de oficio de dicho acto respecto de estos interesados.

SEXTA.- Procede determinar los efectos que producirá la declaración de nulidad por parte del Ayuntamiento de San Fernando de Henares en el presente caso. La propuesta de resolución desestima la solicitud de indemnización de daños y perjuicios formulada por los interesados en sus alegaciones al procedimiento de revisión de oficio al considerar que *«ha de seguirse el procedimiento establecido en el artículo 67 de la mencionada Ley 39/2015, procedimiento que no se ha instado, ello con independencia de que haya transcurrido en exceso el plazo de un año de prescripción previsto en el artículo 67 de la mencionada Ley 39/2015, pues el cómputo del año en que se ha producido “... el hecho o acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo” ha de entenderse iniciado en la fecha de adopción del acuerdo plenario de aprobación definitiva del expediente de expropiación (18 de enero de*

2011) o en todo caso a partir de la firma de las correspondientes actas de ocupación y pago suscritas entre 2011 y 2012».

Argumentación que debe rechazarse de plano, porque el efecto lesivo se pondrá de manifiesto con la resolución finalizadora del presente de procedimiento que concluirá con la anulación de los actos dictados por la Administración.

En este caso, el artículo 102.4 LRJ-PAC (al igual que el actual artículo 106.4 LPAC) establece que *“las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley”*.

En el presente caso, no hay duda alguna que la actuación del Ayuntamiento de San Fernando de Henares tramitando un procedimiento expropiatorio en el que, como reconoce en la actualidad, no hay *causa expropriandi*, ni declaración de necesidad de ocupación y con otros graves defectos puestos de manifiesto en la propuesta de resolución, ha podido generar unos daños y perjuicios que los propietarios afectados por el proyecto de expropiación que se pretende anular y que en diferentes trámites del procedimiento alegaron las causas hoy esgrimidas por el Ayuntamiento para declarar la nulidad de los actos objeto de revisión, no tienen obligación de soportar.

Por ello, ante la ausencia de un pronunciamiento en la propuesta de resolución sobre la indemnización de los daños y perjuicios, procede la incoación de oficio por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares de los correspondientes expedientes de responsabilidad patrimonial que debe tramitar con los propietarios de las parcelas afectadas por el proyecto de expropiación y con los firmantes de las actas de ocupación

y pago con las que finalizó el procedimiento expropiatorio que se pretenden anular, para que acrediten los daños y perjuicios que la declaración de nulidad de los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 15 de octubre de 2009 y 18 de enero de 2011, así como de las actas de ocupación y pago firmadas entre diciembre de 2011 y junio de 2012, les hayan originado.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula las siguientes,

CONCLUSIONES

1.^a- Procede la revisión de oficio del Acuerdo Plenario de 15 de octubre de 2009 por el que se aprobó inicialmente el proyecto de delimitación y expropiación de la zona norte del Parque del Sureste, del Acuerdo Plenario de 18 de enero de 2011 por el que se aprobó definitivamente el proyecto de delimitación y expropiación de la zona norte del Parque del Sureste, así como las 18 actas de ocupación y pago, firmadas por determinados propietarios y la concejala de Urbanismo e Industria, ratificadas por la Junta de Gobierno Local en sesiones celebradas el 1 de diciembre de 2011, el 16 de diciembre de 2011, el 23 de marzo de 2012 y el 6 de junio de 2012.

2.^a- El Ayuntamiento de San Fernando deberá iniciar de oficio los correspondientes expedientes de responsabilidad patrimonial para indemnizar los daños y perjuicios causados por la declaración de nulidad de los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 15 de octubre de 2009 y 18 de enero de 2011, así como de las actas de ocupación y pago firmadas con los propietarios

afectados, al apreciarse una actuación antijurídica por parte de la Administración municipal que los particulares afectados no tienen obligación de soportar.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 9 de agosto de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 332/17

Sr. Alcaldesa de San Fernando de Henares

Pza. de España, s/n – 28830 San Fernando de Henares