

Dictamen n°: **54/17**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **02.02.17**

**DICTAMEN** de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 2 de febrero de 2017, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f) c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por XILE CONSULTING, S.L. (en adelante “*la recurrente*”), sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el acta de pago de intereses legales de 11 de septiembre de 2009 relativa al expediente de expropiación forzosa “*Actuación aislada en finca sita en C/Domingo Párraga c/v Alberto Palacios, al sitio denominado La Guindad*”.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 4 de enero de 2017 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo, por trámite ordinario, de conformidad con el artículo 5.3.f) c. de la Ley 7/2015, en relación con el recurso extraordinario de revisión referido.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 5/17, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 23 de Reglamento de

Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA), correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se considera suficiente si bien ha de destacarse que se ha omitido la remisión de determinados documentos.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen, los que a continuación se relacionan:

Como consecuencia del expediente expropiatorio “*Actuación aislada en finca sita en C/Domingo Párraga c/v C/Alberto Palacios, al sitio denominado la Guindad*” se extendió el 11 de septiembre de 2009 Acta de pago de intereses legales (folios 674-675 expediente expropiatorio).

En la comparecencia, la representante de la recurrente expuso su disconformidad puesto que había presentado previamente una reclamación de responsabilidad patrimonial y un recurso contencioso administrativo (folio 673 expediente expropiatorio).

Con fecha 29 de septiembre de 2009 se presenta recurso de reposición contra la liquidación que no consta en el expediente remitido a esta Comisión.

El citado recurso es desestimado por resolución de 16 de abril de 2010 por entender que la recurrente debería haberse opuesto a la liquidación en el momento del acta de pago (folios 724-728 expediente expropiatorio).

Consta en el expediente sentencia de 29 de marzo de 2011 (recurso 89/2009) del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7 de Madrid

que desestima la solicitud de responsabilidad patrimonial de la recurrente entendiendo que la responsabilidad patrimonial no es la vía adecuada para reclamar los intereses expropiatorios y, además: (F.J.4º) “*Decisivamente, los intereses practicados, conforme el artículo 47 y 58 de la LEF deben entenderse correctamente realizados (...)*”.

Recurrida en apelación, la sentencia de 14 de septiembre de 2011 (recurso 336/2011) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 10ª) desestima el recurso.

Señala la sentencia de apelación que, habiendo optado la recurrente por la vía de la responsabilidad patrimonial, la cuestión de los intereses legales ha de realizarse desde esa premisa por lo que decaen los argumentos de la recurrente de utilizar los criterios de la expropiación forzosa, citando la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2009 en la que se recoge que tratándose de una reclamación de responsabilidad patrimonial, el *dies a quo* de los intereses es el de la reclamación.

Se interpuso contra esa sentencia incidente de nulidad que es desestimado por Auto de 12 de abril de 2012 imponiendo una multa de 300 euros por temeridad.

El 18 de febrero de 2015 la recurrente interpone “*recurso de revisión*” (folios 1-2 expediente recurso) conforme el artículo 118 de la LRJ-PAC contra el acta de liquidación de intereses al destacar que la hoja de aprecio de 26 de junio de 2005 del Ayuntamiento de Madrid de 26 de junio de 2005 recogía que el justiprecio se incrementaría con los intereses que correspondan según Ley desde el momento de la efectiva ocupación hasta su completo pago.

Por el contrario en la liquidación de intereses se toma como fecha de inicio del cómputo el decreto de inicio de 16 de noviembre de 2005 al tratarse de denuncia de ocupación.

Entiende el recurso que la liquidación tiene dos errores: 1º Tomar como fecha de inicio del expediente el 16 de noviembre de 2005 cuando la resolución de inicio es de 16 de mayo de 2005; 2º Efectuar una liquidación contraria a lo señalado en la hoja de aprecio en contra del principio de vinculación a los actos propios.

Considera vulnerada la jurisprudencia relativa al carácter vinculante de las hojas de aprecio, la doctrina de los actos propios y los principios de confianza legítima y buena fe de la Administración.

Añade que, al lesionar el acto derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, es susceptible de revisión de oficio lo que se solicita de forma subsidiaria.

El 13 de abril de 2015 se dicta resolución inadmitiendo el recurso conforme el artículo 119 LRJ-PAC al considerar el recurso extemporáneo y no encajable en ninguna de las causas del artículo 118 LRJ-PAC.

Interpuesto recurso contencioso contra la citada resolución es desestimado por sentencia de 11 de diciembre de 2015 (recurso 256/2015) del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Madrid entendiendo el recurso como extemporáneo al haberse interpuesto transcurridos más de cuatro años después de la firmeza de la resolución recurrida.

Interpuesto recurso de apelación es estimado por sentencia de 14 de abril de 2016 (recurso 83/2016) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 4ª) al entender que el recurso no es extemporáneo puesto que existía un recurso contencioso contra el acta de liquidación basándose en la sentencia del Juzgado de lo Contencioso nº 7.

Consta un escrito de la recurrente (folio 35 expediente recurso) en el que se alude a un Auto de 21 de septiembre de 2016 (que no consta en el expediente) en el que, en aclaración de sentencia, se establece que debe procederse a la tramitación y resolución del recurso.

El 13 de diciembre de 2016 el Servicio de Coordinación Jurídica y Desarrollo Normativo formula propuesta de resolución en la que considera que el recurso no invoca ninguna de las circunstancias del artículo 118 LRJ-PAC sino que pretende corregir supuestos errores jurídicos o de hecho no revisables a través de este recurso.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen a solicitud de la Alcaldesa de Madrid remitida a través del Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, legitimada para recabar dictamen de este Consejo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

La consulta es preceptiva a tenor del artículo 5.3 f) c. de la Ley 7/2015 que dispone que la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre recursos extraordinarios de revisión.

Igualmente, la petición de dictamen al órgano consultivo autonómico viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión.

De conformidad con la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1, de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, resulta de aplicación lo dispuesto en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJ-PAC), en concreto, en el Capítulo II, que lleva por rúbrica "*Recursos administrativos*", y dentro de éste, en la Sección 4ª, que comprende los artículos 118 y 119. De este último artículo se infiere el carácter preceptivo de la consulta al órgano consultivo autonómico al regular la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, "*sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales*".

**SEGUNDA.-** El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la mercantil propietaria de los terrenos expropiados y con derecho a los intereses legales del justiprecio. En ella concurre, pues, la condición de interesada, del artículo 31 de la LRJ-PAC, estando legitimada en consecuencia para la formulación del recurso.

El objeto del recurso lo constituye la liquidación de intereses de 11 de septiembre de 2009 frente a la que se interpuso recurso de reposición desestimado el 16 de abril de 2010.

De conformidad con el artículo 118.1 de la LRJ-PAC son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente "*los actos firmes en vía administrativa*".

El acto objeto de recurso es firme en vía administrativa en cuanto frente al mismo no cabe recurso administrativo alguno puesto que el recurso de reposición fue desestimado.

En cuanto a su posible extemporaneidad ha de destacarse que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de abril de 2016 ha considerado que procede la tramitación del recurso extraordinario de revisión tomando como *dies a quo* la sentencia que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acto objeto de recurso de conformidad con la doctrina del Tribunal Supremo establecida en sentencia de 10 de mayo de 1999.

En otro orden de cosas, en la tramitación del recurso se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJ-PAC, y si bien se ha prescindido del trámite de audiencia, resulta ajustado a Derecho, al no figurar en el procedimiento ni ser tenidos en cuenta para la resolución del expediente otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el recurrente (*cf.* artículo 84.4).

**TERCERA.-** En relación al fondo del asunto, se impone entrar a considerar si concurre o no, en el acto administrativo objeto de recurso, causa de revisión, cuya apreciación determinará la anulación del acto en cuestión.

El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos previstos en la Ley. Debe considerarse como un remedio específico frente a la normal eficacia de los actos administrativos firmes.

El carácter extraordinario de este recurso, en contraposición a los recursos administrativos ordinarios, obliga a un uso y una interpretación restrictiva acerca de su procedencia. En este sentido, abundante jurisprudencia (valga por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006, dictada en el recurso de casación 3287/2003, que cita otras anteriores) sostiene que “*el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es un*

*recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados -sólo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios”.*

En coherencia con el carácter extraordinario del recurso de revisión, la ley ha tasado las causas por las que cabe interponerlo y ha delimitado los actos susceptibles de este recurso. Aun cuando ninguna ha sido invocada expresamente por el recurrente, cabe entender, al amparo del artículo 110.2 de la LRJ-PAC, que, de concurrir alguna, sería la causa prevista en el apartado 1º del artículo 118.1, con arreglo al cual cabe el recurso extraordinario de revisión cuando *“al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos del expediente”* puesto que el propio recurso menciona que el acto incurre en dos errores de hecho.

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2016 (recurso 240/2014):

*“(…) para que pueda prosperar el recurso extraordinario de revisión con fundamento en este motivo, será preciso, en primer lugar, que exista un error de hecho, como realidad independiente de los criterios interpretativos de las normas jurídicas aplicables, y en segundo lugar, que dicho error resulte de la simple confrontación del acto impugnado con los documentos incorporados al expediente administrativo, sin necesidad de acudir a elementos ajenos al expediente para apreciar el error”.*

Pues bien, en el caso examinado, el recurso alega dos supuestos errores de hecho. El primero que la fecha de inicio de cómputo de los intereses debería ser el 16 de mayo de 2005, al ser esa la fecha de inicio

del expediente expropiatorio (folio 378 expediente expropiación), en tanto que la liquidación que sirve de base al acta de pago de intereses toma como fecha el 16 de noviembre de 2005 añadiendo “*fecha de decreto de iniciación por tratarse de denuncia de ocupación*” (folio 665 expediente expropiación).

A priori parece que se trata de un error material pero ha de tenerse en cuenta que la fecha de 16 de noviembre no es tal error sino que ha sido conscientemente aplicada por la Administración en función de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, según el cual los intereses moratorios se abonarán cuando hayan transcurrido seis meses desde el inicio del expediente expropiatorio, tal y como se recoge en el informe sobre liquidación de intereses obrante al folio 721 del expediente expropiatorio.

Por tanto no nos hallamos ante un error de hecho sino ante la aplicación de un precepto legal por la Administración, aplicación que la recurrente puede considerar incorrecta pero cuya impugnación ha de hacerse por los recursos ordinarios y no por la limitada vía del recurso extraordinario de revisión. Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2003 (recurso 4726/2000): “*La vía de la revisión del artículo 118-1-1ª de la Ley 30/1992 no está para corregir equivocaciones jurídicas*”.

Lo mismo ha de afirmarse respecto del segundo error alegado consistente en que el *dies a quo* debió ser el de la ocupación de la finca tal y como se recoge en la hoja de aprecio de la Administración alegando la reiterada jurisprudencia que establece el carácter vinculante de las hojas de aprecio y los principios de confianza legítima y buena fe que obligarían a la Administración a seguir ese criterio.

Sin embargo estamos ante una expropiación iniciada por denuncia y no una expropiación ordinaria en la que el inicio del expediente

expropiatorio se produce con el acuerdo de necesidad de ocupación conforme establece el artículo 21.1 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En suma, tampoco estamos ante un error de hecho sino ante un diferente criterio jurídico de la recurrente sobre el *dies a quo* que no puede hacerse valer por la vía del recurso de revisión y lo mismo se ha de decir de la determinación de si la Administración ha obrado con arreglo a los principios de buena fe y confianza legítima, valoración que requiere inexcusablemente una valoración jurídica que no encaja con el concepto de error de hecho, tal y como recogen las citadas sentencias del Tribunal Supremo.

**CUARTA.-** Por último queda por examinar la referencia a la posible nulidad de pleno derecho planteada como petición subsidiaria en el escrito de la reclamante según el cual el acto incurriría en la causa de nulidad del artículo 62.1.a) de la LRJ-PAC por vulnerar derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, petición que no es contemplada en la propuesta de resolución.

Sin necesidad de recordar el carácter limitado y restrictivo de la revisión de oficio basta con señalar que el escrito de la recurrente se limita en tres líneas a señalar esa supuesta nulidad sin ningún tipo de argumentación.

Por tanto no puede considerarse nula la liquidación de intereses máxime cuando tan solo puede entenderse que afecta (a falta de mayores explicaciones) a derechos patrimoniales de la recurrente sin que el derecho de propiedad contemplado en el artículo 33 de la Constitución (Sección 2º del Capítulo II del Título I) sea susceptible de amparo conforme los artículos 53.2 y 161.1.b) de la Constitución (STC 23/1981, de 10 de julio).

En mérito a todo lo anterior, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la recurrente y la solicitud de revisión de oficio planteada de forma subsidiaria.

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 2 de febrero de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 54/17

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid