

Dictamen nº: **231/16**  
Consulta: **Alcalde de Algete**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **23.06.16**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 23 de junio de 2016, ante la consulta formulada al amparo del artículo 5.3.f).b de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por el alcalde de Algete a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del territorio sobre revisión de oficio de los actos posteriores al Pleno de 22 de marzo de 2007, dictados en el procedimiento de expropiación de los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación del Sector 8.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 27 de mayo de 2016, previa subsanación de defectos formales, tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la revisión de oficio de los actos dictados en el procedimiento de expropiación de los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación del sector 8 en el municipio de Algete, posteriores al acuerdo del Pleno municipal de fecha 22 de marzo de 2007.

A dicho expediente se le asignó el número 317/16, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D.<sup>a</sup> Rosario López Ródenas que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su reunión del día 23 de junio de 2016.

El expediente se acompaña de documentación consistente en dos tomos, que no están ordenados ni foliados, y que aparece incompleta. No obstante, al tratarse de una solicitud de dictamen dirigida al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que se ha visto demorada por la supresión de este órgano, en aras del principio de eficacia administrativa, esta Comisión Jurídica Asesora entiende suficiente la documentación remitida.

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

1.- En la certificación expedida por la secretaria accidental del Ayuntamiento de Algete con el visto bueno del alcalde, de fecha 17 de mayo de 2016, se hace constar que en el acta de la sesión ordinaria del pleno corporativo del Ayuntamiento de Algete celebrado el día 22 de marzo de 2007, figuraba en el punto 11 del orden del día, bajo el título “*APROBACIÓN INICIAL PROYECTO EXPROPIACIÓN SECTOR 8*”, la siguiente propuesta de acuerdo:

*“Seguidamente la Sra. Secretaria de orden de la Alcaldía da lectura a la memoria y propuesta de acuerdo, presentada la Alcaldía Presidencia cuyo tenor literal es el siguiente:*

*RESULTANDO que con fecha 21 de diciembre de 2001, mediante Decreto de Alcaldía-Presidencia, fueron aprobadas definitivamente las Bases y Estatutos del Sector 8.*

*RESULTANDO que D. L. L. S. no se adhirió a la Junta de Compensación del citado Sector 8 en el plazo requerido al efecto, siendo propietario de las fincas registrales 2734 y 576 de Algete.*

*CONSIDERANDO lo establecido en el artículo 127 del Texto Refundido sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1.976.*

*CONSIDERANDO el artículo 3 Reglamento de Expropiación Forzosa que atribuye la competencia para adoptar acuerdos en materia de expropiación al Pleno de la Corporación.*

*CONSIDERANDO lo anteriormente expuesto.*

*Elevo al superior criterio del Pleno de esta Corporación Municipal la siguiente*

#### **PROPUESTA DE ACUERDO**

*PRIMERO.- Aprobar inicialmente el proyecto de expropiación presentado por la Junta de Compensación del Sector 8 industrial de Algete disponiendo la expropiación forzosa a favor de la misma de las fincas registrales 2734 y 576, en calidad de beneficiaria para la adquisición de los bienes y derechos que se relacionan - de propietarios no incorporados- de conformidad con la solicitud*

*formulada mediante escrito con NRE 2007/961 de fecha 16 de febrero.*

*SEGUNDO.- Aprobar la relación concreta y detallada de propietarios con descripción de los bienes y derechos afectados por dicha expropiación, en los términos que han sido formulados por dicha Junta de Compensación.*

*1.- Finca registral 576 inscrita al Tomo 1201, Libro 33.*

*Parcela catastral 47 polígono 7 del catastro de Rústica.*

*Superficie registral 6.848 m*

*Superficie expropiada: 1.356,86 m*

*Titular: D. L.L.S. con carácter privativo del pleno dominio de la totalidad de la finca. Adquirida por adjudicación según consta en la inscripción 5, de fecha 17 de octubre del año 1.960.*

*Valor de expropiación: 869,32 euros.*

*2.- Finca registral 2734*

*Parcela catastral 67 (parte) polígono 9 del catastro de rústica.*

*Superficie registral 10.272 m*

*Superficie expropiada 5.680,3 m*

*Titular: D. L.L.S. con carácter privativo del pleno dominio de la totalidad de la finca. Adquirida por consolidación según consta en la inscripción 4, de fecha 21 de abril del año 1.992.*

*TERCERO.- Considerar implícita la declaración de utilidad pública en la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana en relación con el incumplimiento, por parte del propietario, de la carga de incorporación a la gestión común en régimen de solidaridad de beneficios y cargas en el sistema de compensación.*

*CUARTO.- Someter la relación de bienes y derechos a información pública, por plazo de veinte días, mediante inserción de anuncios en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia y en el Tablón de Edictos Municipal, con notificación individual al propietario.*

*QUINTO.- Considerar aprobada definitivamente, de no producirse alegaciones, la mencionada relación de bienes y derechos y, en consecuencia, entender declarada la necesidad de ocupación en ese momento, iniciándose seguidamente la fase de determinación de justiprecio.*

*SEXTO.- Notifíquese el presente acuerdo a D. L.L.S., cuya heredera conocida es D<sup>a</sup> M.L.O., conforme señala el artículo 59.5 RLJPAC por cuanto se ignora su lugar de notificación”.*

2.- Continua recogiendo el acta de la sesión plenaria del día 22 de marzo de 2007, que se abrió debate por los miembros del equipo de gobierno y “seguidamente se somete a votación, sin más trámites, la propuesta de acuerdo transcrita “ut supra”, resultando desestimada por ocho votos afirmativos (...) y nueve votos negativos (...).” (Documento nº 1).

3.- La secretaria del Ayuntamiento de Algete con el visto bueno del Alcalde el 23 de marzo de 2007, certifica que la propuesta de acuerdo

reseñada, “*se adoptó por mayoría de los Sres. asistentes*” (documento nº 2).

4. El 24 de abril de 2007, el Alcalde de Algete oficia al Delegado de Gobierno la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del “*anuncio de aprobación inicial del proyecto de expropiación instado por la Junta de Compensación del Sector 8 del PGOU*”. (documento nº 3).

5.- En el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, del día 15 de junio de 2007 se publica el anuncio del acuerdo de 22 de marzo de 2007 como aprobado por mayoría cuando, de conformidad con el acta del Pleno, había sido desestimado el acuerdo por ocho votos afirmativos y nueve negativos.

6.- Con fecha 26 de noviembre de 2014, Dña. M.L.O. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo negativo de la solicitud de revisión de oficio de todos los actos dictados en el procedimiento de expropiación dirigido contra el propietario no adherido a la Junta de Compensación del Sector 8, presentado por la interesada antes citada el día 31 de enero de 2014 (Documento nº 4).

Con el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo se acompaña escritura de poder para pleitos otorgada por Dña. M.L.O. y la solicitud de revisión de oficio presentada en una oficina de correos el día 31 de enero de 2014. Este documento está incompleto porque aparece cortado y falta en él, el suplico con la fecha y la firma del solicitante de la revisión de oficio. Además, en el escrito se hace referencia a documentación adjunta que no figura en el expediente administrativo.

Dentro de documentos agrupados en este nº 4 aparece documentación relativa a un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Compensación en el año 2003 que no parece tener relación con el procedimiento que nos ocupa y documentación relativa a la elaboración por la Junta de Compensación del Sector 8 del proyecto de expropiación que dio lugar al acuerdo cuya revisión se pretende.

7.- El 24 de febrero de 2015, a la vista de la solicitud del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid, del expediente administrativo correspondiente al Procedimiento Ordinario 544/2014, una vez admitida la demanda contra la desestimación por silencio administrativo negativo de solicitud de revisión de oficio del procedimiento expropiatorio mentado, que tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Algete el día 4 de diciembre de 2014, los Servicios Jurídicos de Urbanismo del citado Ayuntamiento emiten informe en el que, tras reproducir literalmente el acta del Pleno del Ayuntamiento de Algete de 22 de marzo de 2007 con mención de que, sometida a votación, fue desestimada por ocho votos afirmativos y nueve negativos, menciona los artículos 102 y 62.1 LRJ-PAC, y el artículo 3.4 del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de Expropiación Forzosa propone:

*“Primero.- Iniciar expediente de revisión de oficio.*

*Segundo.- Conceder plazo de 15 días a la Junta de Compensación del sector 8 como interesado, para que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.*

*Tercero.- Allanarse en el procedimiento ordinario 544/2014”.*

8.- A la vista del anterior informe, el Ayuntamiento de Algete solicitó la suspensión del procedimiento hasta que por el citado Ayuntamiento se resolviera sobre el procedimiento de revisión de oficio. La recurrente no se opuso a dicha suspensión y mediante Auto de 11 de junio de 2015, el Juzgado de lo Contencioso nº 28 de Madrid, en el Procedimiento Ordinario 544/2014 suspende por un plazo de sesenta días, el curso del procedimiento, *“el cual se archivará provisionalmente si, transcurrido dicho plazo, las partes no pidieren su reanudación”* (documento nº 6).

9.- Con fecha 3 de agosto de 2015 la secretaria accidental del Ayuntamiento de Algete certifica que el pleno de dicho Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el 30 de julio de 2015, adoptó por mayoría de los señores asistentes, el siguiente acuerdo:

*“CONSIDERANDO que con fecha de registro general de entrada 3 de febrero de 2014 num. 2014/618, solicita Dña. M.L.O. revisión de oficio de todos los actos dictados en el procedimiento de expropiación dirigido contra el propietario no adherido a la Junta de Compensación del sector 8, tanto por falta de aprobación inicial en el Pleno de Algete de relación de bienes y derechos así como necesidad de ocupación, como por faltar la publicación en legal forma y por faltar la notificación, así como por haberse dictado por órgano desconocido pero manifiestamente incompetente el acto de información pública.*

*CONSIDERANDO que según Acta del Pleno de 22 de marzo de 2007, la propuesta de aprobación del proyecto de expropiación presentado por la Junta de Compensación del Sector 8 industrial de Algete, que disponía la expropiación forzosa a favor de la misma de las fincas registrales 2734 y 576, en calidad de beneficiaria para la adquisición de los bienes y derechos que se relacionan -de*



*propietarios no incorporados- de conformidad con la solicitud formulada mediante escrito con NRE 2007/961 de fecha 16 de febrero, fue desestimada.*

*CONSIDERANDO que todos los actos administrativos posteriores al Pleno de 22 de marzo que constan en expediente administrativo deben ser revisados de oficio por haber sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.*

*CONSIDERANDO que con fecha 25 de febrero de 2015 y 13 de julio de 2015, se informa por los servicios jurídicos que se debe iniciar el expediente de revisión de oficio y que el órgano competente para el inicio debe ser el Pleno.*

*Por cuanto antecede se somete a consideración del Pleno de la Corporación, para su adopción, la siguiente*

#### *PROPUESTA DE ACUERDO*

*PRIMERO: Aprobar inicialmente la Revisión de Oficio de los actos administrativos del expediente de expropiación para no adheridos de la Junta de Compensación del Sector 8 posteriores al Pleno de 22 de marzo de 2007.*

*SEGUNDO: Conceder el plazo de 15 días a la Junta de Compensación del Sector 8 como interesada para que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes” (documento n° 7).*

El citado acuerdo se notifica a D<sup>a</sup> M.L.O., el 4 de septiembre de 2015 y a la Junta de Compensación el día 26 de agosto de 2015.

10.- Con fecha 17 de septiembre de 2015 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Algete escrito de alegaciones de la Junta de Compensación del Sector del PGOU de Algete en el que suplica que se acuerde:

*1º. ELEVAR al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, propuesta de resolución INADMITIENDO la solicitud formulada por Dª M.L.O., al no constar acreditada su condición de interesada en el procedimiento.*

*Subsidiariamente,*

*2º.· ELEVAR al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, propuesta de resolución INADMITIENDO la solicitud formulada por Dª M.L.O., al vulnerarse los límites del art. 106 de la LRJAP y PAC, por resultar absolutamente extemporánea la solicitud y contraria a la equidad y buena fe.*

*Subsidiariamente,*

*3º.· ELEVAR al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, propuesta de resolución DESESTIMANDO la solicitud formulada por Dª. M.L.O., al no existir la causa de nulidad invocada del art. 62.1 de la LRJAP y PAC, toda vez que ha quedado acreditado que se han seguido todos y cada uno de los actos y trámites exigidos por la legislación vigente en relación con el expediente de expropiación cuya nulidad se pretende.*

*4º.· EN TODO CASO acuerde UNIR AL PRESENTE EXPEDIENTE DE NULIDAD DE OFICIO, EL EXPEDIENTE COMPLETO DE EXPROPIACIÓN CUYA NULIDAD SE PRETENDE, a fin de que pueda ser examinado por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”.*

Junto con el escrito de alegaciones, la Junta de Compensación acompaña diversa documentación (documentos 0 a 22).

11.- El 23 de septiembre de 2015, D<sup>a</sup> M.L.O. presenta escrito de alegaciones en el que solicita, sin más dilación, la solicitud *“al órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado de la Comunidad de Madrid el previo Dictamen favorable a que se refiere el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, a fin de declarar la nulidad de los actos respecto a los que se ha solicitado la misma por esta parte” tal y como ya solicitamos previamente a ese Ayuntamiento mediante escrito al efecto en fecha 15 de junio de 2015 –al cual nos remitimos- todo ello con carácter previo al vencimiento del plazo de sesenta días otorgado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n<sup>o</sup> 28 de Madrid”*.

12.- En este estado del procedimiento, sin dictar el Ayuntamiento de Algete propuesta de resolución, el alcalde-presidente el día 18 de mayo de 2016 firma solicitud de Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 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, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades*

*locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.”*

A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Algete está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, tal y como preceptúa el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

Por remisión, debe traerse a colación el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto o actos a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y que éste tenga sentido favorable.

Según doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, el carácter preceptivo y vinculante del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, es una garantía procedimental para los interesados. Así se

reconoce en el Dictamen 342/12, de 6 de junio, según el cual, *«la revisión de oficio constituye una prerrogativa exorbitante de la Administración que permite revocar a esta unilateralmente sus propios actos que han generado derechos a los ciudadanos en contra del principio general del derecho “venire contra factum proprium non valet” (Dictamen del Consejo de Estado nº 54.394, de 17 de mayo de 1990). Ello supone una quiebra de la seguridad jurídica que se justifica por la gravedad de la lesión del ordenamiento jurídico que implica el acto nulo que se revisa, estableciendo la legislación de procedimiento administrativo una serie de garantías procedimentales tales como la necesidad de dictamen vinculante del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico y unos límites genéricos a esa potestad establecidos en el artículo 106 de la LRJ-PAC».*

**SEGUNDA.-** El objeto del procedimiento de revisión sometido a consulta lo constituye, los actos administrativos del expediente de expropiación para no adheridos a la Junta de Compensación del Sector 8 del Algete, posteriores al Pleno municipal celebrado el 22 de marzo de 2007, puesto que en dicho Pleno se desestimó la aprobación inicial del referido expediente de expropiación.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, 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 reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, 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,

indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

**TERCERA.-** Al tratarse de una revisión de oficio que ha sido instada por un particular resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 102.5 de la LRJPAC: *“Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”*.

En este sentido, tal y como se ha señalado en los antecedentes de hecho, D.<sup>a</sup> M.L.O. presentó demanda en el Juzgado, al entender desestimada por silencio administrativo su petición de revisión de oficio, constando únicamente en el expediente remitido que por Auto de 11 de junio de 2015, el Juzgado de lo Contencioso nº 28 de Madrid, en el Procedimiento Ordinario 544/2014 ha suspendido por un plazo de sesenta días, el curso del procedimiento, *“el cual se archivará provisionalmente si, transcurrido dicho plazo, las partes no pidieren su reanudación”*.

**CUARTA.-** En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, como ha quedado visto, la necesidad de un dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda. Así pues, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el Título VI del citado cuerpo legal, denominado *“De las disposiciones generales sobre los procedimientos*

*administrativos*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida.

En el presente caso, se observa una deficiente tramitación del procedimiento porque el Ayuntamiento de Algete, que no inicia el procedimiento de revisión de oficio hasta que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid admite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la solicitante de la revisión de oficio contra la desestimación presunta de ésta y solicita la remisión del expediente administrativo, no ha incorporado de manera completa el escrito de inicio del procedimiento de revisión de oficio y toda la documentación que adjunta con dicha solicitud.

Además, acordado el inicio del procedimiento de revisión de oficio por el Pleno del Ayuntamiento de Algete con fecha 30 de julio de 2015 por considerar que *“todos los actos posteriores al Pleno de 22 de marzo que constan en expediente administrativo deben ser revisados de oficio por haber sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*, se ha limitado a dar audiencia a los interesados en el procedimiento, la Junta de Compensación del Sector del PGOU de Algete, y D<sup>a</sup>. M.L.O.

No se ha solicitado ningún informe, pues únicamente con carácter previo al acuerdo del Pleno municipal de 31 de julio de 2015 emitió informe el Servicio Jurídico del Ayuntamiento de Algete.

No consta en el expediente administrativo propuesta de resolución, trámite exigido por el artículo 19.2 ROFCJA.

Entiende esta Comisión que el recto cumplimiento del trámite de audiencia requiere, no solamente el reconocimiento a las partes

interesadas de la posibilidad de alegar lo que a su derecho convenga, con la consiguiente incorporación al procedimiento del escrito de alegaciones, sino que exige también la consideración en la correspondiente propuesta de resolución del planteamiento fáctico y la razonada extracción de las consecuencias jurídicas que de los hechos se deriven, a la vista de lo expuesto por las partes, sin que en el expediente remitido a esta Comisión exista constancia documental de su elaboración.

Sobre la propuesta de resolución, el Consejo Consultivo en el Dictamen 742/11, de 21 de diciembre, dictaminó *“es el trámite que culmina la instrucción del procedimiento y que debe pronunciarse como mínimo sobre dos extremos: valoración de las alegaciones presentadas por los interesados con expresión de las razones que abogarían por su estimación o, en su caso, desestimación y expresión de los fundamentos jurídicos en los que la Administración sustenta su planteamiento a favor de la nulidad radical del acto cuestionado”*.

No obstante los defectos observados, en cuanto que de la solicitud de dictamen firmada por el alcalde se desprende la voluntad de la Administración consultante favorable a la revisión y que existe un procedimiento judicial pendiente de la resolución del procedimiento de revisión de oficio, esta Comisión considera suficiente la documentación remitida, en cuanto que de la misma se aprecia una evidente discrepancia entre lo aprobado por el pleno del Ayuntamiento el día 22 de marzo de 2007, pues la propuesta de acuerdo del proyecto de expropiación fue desestimada por mayoría del Pleno y lo certificado al día siguiente y publicado posteriormente en el BOCM, que el Pleno había adoptado el acuerdo del Proyecto de Expropiación del Sector 8, que nos permiten resolver sobre la causa de revisión de oficio invocada, por lo que no es necesaria una retroacción que tan solo dilataría aun más el procedimiento.



**QUINTA.-** El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical, por cualquiera de las causas que establece el artículo 62.1 de la LRJ-PAC. Esta Comisión sostiene, tal como reiteró el Consejo Consultivo en sus dictámenes (así el Dictamen 592/12, de 31 de octubre), que el punto de partida inexcusable, es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos objeto de revisión adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, como es la nulidad radical o de pleno derecho.

El ejercicio de la potestad de revisión requiere una especial ponderación ya que, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, recurso 822/2011, que cita las sentencias de 18 de mayo de 2010 (casación 3238/2007), 28 de abril de 2011 (casación 2309/2007), 5 de diciembre de 2012 (casación 6076/2009) y 7 de febrero de 2013 (casación 563/2010), se trata de confrontar dos exigencias contrapuestas, el principio de legalidad y el de seguridad jurídica, de modo que únicamente procede la revisión en *“concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros”*.

**SEXTA.-** Entrando ya en el fondo del asunto, la administración consultante, ha acordado el inicio del procedimiento, considerando que todos los actos administrativos posteriores al Pleno de 22 de marzo de

2007 que constan en el expediente administrativo de expropiación de los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación del Sector 8 deben ser revisados de oficio por haber sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, puesto que por aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.4 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, corresponde al Pleno del municipio la adopción del acuerdo de expropiación, sin que en el Pleno de 22 de marzo de 2007 resultara aprobado el proyecto de expropiación de la Junta de Compensación del Sector 8 de Algete dirigido contra el propietario no adherido, por lo que sería nula su publicación y, por ende, su aprobación definitiva.

Procede, por tanto, examinar si en los actos administrativos objeto de revisión (posteriores al acuerdo plenario de 22 de marzo de 2007), concurre la causa de nulidad radical alegada por la corporación municipal para la revisión de oficio y concretada en el artículo 62.1.e) de la LRJPAC, cuando establece que serán nulos de pleno derecho en los casos siguientes: *“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”*.

Siguiendo la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, esta causa de nulidad debe limitarse a aquéllos supuestos en los que se ha omitido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales (dictámenes 73/11, de 9 de marzo, 464/13, de 16 de octubre y 199/14, de 14 de mayo), sin que sea preciso que se haya producido una omisión global del procedimiento, sino que basta que se haya prescindido de un trámite configurado en la normativa de aplicación como imperativo e inexcusable (Dictamen 21/08, de 22 de octubre).

En el mismo sentido, el Consejo de Estado en su dictamen 2002/2008, de 11 de diciembre, señala que, para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad (a.e. dictamen 173/2008).

Del mismo modo se ha pronunciado el Tribunal Supremo al requerir *"omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento"* (STS de 12 de julio de 1993) o bien al entender que se produce por *"el seguimiento de un procedimiento completamente opuesto al correcto"* (STS de 20 de abril de 1990).

En el presente caso, la ausencia de aprobación inicial por el Pleno del proyecto de expropiación es un defecto procedimental de suficiente entidad para considerar la concurrencia de esta causa de nulidad, al tratarse de un acto esencial en el expediente de expropiación pues la decisión del órgano competente de no aprobar inicialmente el proyecto de expropiación impide la tramitación de este procedimiento.

Así se desprende del artículo 3.4 del mencionado Decreto de 26 de abril de 1957.

*"Cuando expropie la Provincia o el Municipio, corresponde, respectivamente, a la Diputación Provincial o al Ayuntamiento en Pleno, adoptar los acuerdos en materia de expropiación que conforme a la Ley o a este Reglamento tengan carácter de recurribles en vía administrativa o contenciosa. En los demás casos, la representación de estas entidades corresponde al Presidente de la Diputación y al Alcalde, sin perjuicio de la competencia del Gobernador civil en el supuesto regulado por el artículo 18 de la Ley general. (...)".*

Así pues, los actos posteriores al pleno de 22 de marzo de 2007, empezando de forma clara y manifiesta por la certificación de la secretaria municipal con el visto bueno del alcalde de 23 de marzo de 2007, de un acuerdo inexistente al no haber sido aprobado por mayoría, incurren en el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.1.e) LRJPAC.

Además de la causa invocada, entiende esta Comisión que los actos posteriores al Pleno de 22 de marzo de 2007 incurren en vicio de nulidad de pleno derecho previsto en el apartado c) del artículo 62.1 LRJPAC, *“los que tengan un contenido imposible”*.

Tradicionalmente se ha venido considerando por el Tribunal Supremo que los actos nulos por contenido imposible son aquellos en los que se aprecia la concurrencia de una imposibilidad material o física, aunque no una imposibilidad legal con carácter general, ya que por esta vía podría llegar a considerarse que cualquier acto contrario la Ley es nulo de Pleno Derecho por ser su contenido imposible por incompatibilidad con la Ley. Por ello, esta causa de nulidad ha sido siempre apreciada con suma cautela y prudencia por la doctrina y la jurisprudencia, recalando que la imposibilidad a que se refiere la norma es una imposibilidad material o física, y además originaria, ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría la simple ineficacia del acto. Así, los actos nulos por tener un contenido imposible son los que resultan inadecuados, en forma total y además originaria.

El Consejo de Estado en su Dictamen 88/2013, de 16 de mayo señala en relación con esta causa de nulidad que:

*“La doctrina legal de este Consejo sobre los requisitos necesarios para apreciar este motivo de nulidad es estricta. Se ha puesto repetidamente de manifiesto que “la imposibilidad susceptible de determinar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*

*ha de ser originaria y ha de tener un contenido material o físico, no jurídico, ya que la imposibilidad jurídica equivale a una ilegalidad, que debería haberse hecho valer, en su caso, en la vía administrativa de recurso" (dictamen del Consejo de Estado número 1.123/2000, de 13 de abril). Además, ha de entenderse por materialmente imposible lo que no se puede realizar, bien sea porque va contra las leyes físicas o bien porque parte de un supuesto de hecho irreal o inexistente. Así, por ejemplo, este Consejo ha calificado de acto de contenido imposible un contrato de permuta en el que una de las partes no es propietaria del bien que ha de entregar (dictamen nº 53.403, de 29 de junio de 1989); el arrendamiento de un local por parte de una corporación local que, en la fecha de celebración del contrato, no era propietaria de dicho local (dictamen nº 45.192, de 30 de junio de 1983), o el acto por el que se declaró la titularidad del derecho de reversión sobre unas parcelas todavía afectadas al servicio público ferroviario (dictamen nº 2.865/2000, de 19 de octubre). En definitiva, se estima que esta causa de nulidad concurre en aquellos casos que resultan absolutamente inadecuados a la realidad sobre la que recaen".*

Aplicada la anterior doctrina al presente caso, se observa que todos los actos posteriores al Pleno de 22 de marzo de 2007 tanto la publicación en el BOCM de un acuerdo de expropiación inexistente como la relación de bienes y derechos, y en consecuencia, la necesidad de ocupación, inclusive la iniciación de la fase de determinación del justiprecio, son nulos de pleno derecho.

**SÉPTIMA.-** Finalmente advertir que los vicios de nulidad observados son de tal entidad que impiden la aplicación de los límites previstos en el artículo 106 LRJ-PAC. Así, la falta de voluntad del órgano competente de iniciar el expediente de expropiación, puesta de manifiesto en la votación consignada en el acta del Pleno de 22 de

marzo de 2007, impide dar por válidos los sucesivos actos de un procedimiento nulo al ser inexistente el inicio del mismo, actos que afectan a un derecho constitucionalmente reconocido como es el derecho de propiedad.

No puede alegarse como límite a la revisión de oficio el tiempo transcurrido puesto que la solicitante de ésta, tuvo conocimiento del grave defecto procedimental del proyecto de expropiación durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dña. M.L.O. el 29 de octubre de 2012 por la inactividad de la Administración al no haber remitido al Jurado Territorial de Expropiación Forzosa la hoja de aprecio presentada por ella el 25 de noviembre de 2010.

Recurso contencioso-administrativo que fue inadmitido por Auto del Juzgado (notificado según la interesada el 11 de julio de 2013) que declaró, según resulta del escrito por el que se insta la revisión de oficio, lo siguiente:

*“... para el supuesto de que a la vista de los defectos alegados en la tramitación del procedimiento de expropiación –se alude a la supuesta nulidad del procedimiento por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido-, se entienda que las actuaciones administrativas pudieran estar incursas en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, iniciar el correspondiente procedimiento especial de revisión de los recogidos en los artículos 102 y siguientes de dicha ley”.*

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

## CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de los actos administrativos del expediente de expropiación para los propietarios no adheridos de la Junta de Compensación del Sector 8 posteriores al Pleno de 22 de marzo de 2007.

Este dictamen es vinculante.

Madrid, a 23 de junio de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 231/16

Sr. Alcalde de Algete

Plaza de la Constitución, 1 – 28110 Algete