

Dictamen nº: **40/16**

Consulta: **Alcaldesa de San Fernando de Henares**

Asunto: **Revisión de Oficio**

Aprobación: **28.04.16**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 28 de abril de 2016, 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 proyecto de delimitación y expropiación de la zona norte del Parque del Sureste, así como las actas de ocupación y pago.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 11 de abril de 2016 tuvo entrada en el registro de esta Comisión solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio del proyecto de delimitación y expropiación de la zona norte del Parque del Sureste, así como las actas de ocupación y pago.

Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha de su entrada, se le asignó el número de expediente 91/16 e inició el cómputo del plazo ordinario de treinta días hábiles previsto para la emisión del dictamen en el artículo 23.1 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y

Funcionamiento (ROFCJA). La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit.

**SEGUNDO.-** Del examen del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares 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 cañón 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, por la que se formula 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.

5.- El Ayuntamiento consultante, con la finalidad de contribuir a la restauración del medio natural, encargó a la Universidad Politécnica de Madrid la realización de un estudio que se denominó Plan Regional del Sureste a efectos de mejorar la biodiversidad de dicho espacio y la recuperación de los hábitats naturales y su compatibilización con el uso público y suscribió con Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) el 16 de junio de 2009 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. La forma de adquisición que se entendió adecuada era la de expropiación.

6.- 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 dicho acuerdo plenario se aprobó como precio de expropiación 3,4502 € m<sup>2</sup>, de conformidad con la aportación de AENA prevista en el Convenio firmado al efecto.

7.- 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 periodo 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 cañón 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 rural 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.

9.- Contra el citado acuerdo se interpuso por diversos propietarios afectados recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 20 de Madrid (PO 9/2010) en el que, según resulta de la propuesta de resolución, el Juzgado acordó, por

Decreto 26/12 de 27 de marzo, archivar provisionalmente dicho procedimiento.

10.- 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.- Las empresas relacionadas en el punto anterior interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de los citados recursos de reposición (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 y en los que recayó sentencia que anuló, de conformidad con las demandas, la resolución impugnada.

11. Según la propuesta de resolución, “*en la actualidad se encuentra en tramitación en el Juzgado nº 3 (PO138/2014) el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los propietarios de la parcela 12 del polígono 17 por el que en definitiva se solicita la continuación del*

*expediente de expropiación estableciendo según hoja de aprecio presentada un importe de 11.443.117,59 €”.*

12.- 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.

Pese a la firma de las actas, desde esa fecha y hasta la actualidad no ha tenido lugar la ocupación de las fincas ni el pago de las cantidades acordadas. Según resulta de la propuesta de resolución, las 18 actas fueron presentadas en el Registro de la Propiedad el día 13 de diciembre de 2012 y devueltas por caducidad el 25 de febrero de 2013.

**TERCERO.-** En relación con el procedimiento de revisión de oficio, se deducen los siguientes hechos:

1.- 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 se emiten 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*”.

2.- Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 14 de septiembre de 2015 se acordó:

*“1.- Iniciar 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 por los que se acordaron: aprobar inicialmente el Proyecto de Delimitación y Expropiación de la zona norte del Parque del Sureste y el acuerdo plenario de 18 de enero de 2011 sobre aprobación definitiva del expediente de dicha expropiación así como los acuerdos y actos posteriores y, en concreto, la aprobación de las diferentes actas de ocupación y pago referidas en el informe del sr. arquitecto municipal de 8 de julio de 2013.*

*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 al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid a través del consejero competente en relaciones con la Administración local.*

*5.- Una vez acordada la nulidad por el órgano judicial competente, se pedirán las responsabilidades legales oportunas”.*

3.- Notificado el acuerdo a todos los propietarios de los terrenos de la zona, han formulado alegaciones algunos de los interesados. En concreto constan en el expediente la presentación de doce escritos de alegaciones.

4.- Con fecha 17 de noviembre de 2015, el director del Área Financiero y Tributaria en funciones de Letrado emite informe sobre las alegaciones y propone a la alcaldesa-presidenta que eleve al Pleno Municipal la propuesta siguiente:

*“1.- Declarar la acción de nulidad de pleno derecho mediante el procedimiento especial de revisión de actos nulos 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 el acuerdo plenario de 18 de enero de 2011 sobre aprobación definitiva del expediente de dicha expropiación así como 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, 23/3/2012 y 6/6/2012.*

*Solicitar el preceptivo dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, tal y como establece el artículo 14 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que se cursará a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno debiendo remitirse copia del expediente administrativo junto con la presente propuesta de resolución”.*

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.

El Ayuntamiento de San Fernando de Henares está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el ya citado apartado 1 en relación con el 3.1.f).b del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.

El artículo 102.1 de la LRJ-PAC 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, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102 de la LRJAP, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”, debe entenderse hecha, a

partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

**SEGUNDA.-** 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 (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.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 102 a 106 y concordantes de la LRJ-PAC, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa.

Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho de los acuerdos sobre los que se plantea la revisión debe hacerse una referencia al plazo para resolver el procedimiento.

Como se reflejó en el antecedente de hecho cuarto, en cumplimiento del artículo 84 de la LRJ-PAC, se ha dado trámite de audiencia a los interesados, cuyo cumplimiento es inexcusable, máxime en un caso como éste, en que se revisan actos declarativos de derechos.

En cuanto al plazo máximo para resolver, al haberse iniciado de oficio la revisión del acto, el procedimiento está sometido a un plazo de caducidad, pues a tenor de lo estipulado en el artículo 102.5 de la LRJ-PAC “*cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses, desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo*”.

El *dies a quo* para el cómputo del plazo en los procedimientos que se inician de oficio es desde la fecha del acuerdo de iniciación ex artículo 42.3.a) de la LRJ-PAC. En idéntico sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2008, en unificación de doctrina señala que la fecha de inicio es la fecha del acuerdo de inicio y no de su notificación.

Ello no obstante, dicho plazo de tres meses puede suspenderse en los casos previstos en el artículo 42.5 de la LRJ-PAC. Así se podrá acordar, la suspensión del plazo para resolver por el motivo previsto en el artículo 42.5.c) de la LRJAP (en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) que establece que,

*“El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o de distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los 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”.*

Como se infiere del precepto transcripto, la suspensión del plazo no se produce de modo automático, sino que se precisa que la

Administración actuante adopte expresamente un acuerdo de suspensión, quedando a su criterio discrecional el adoptar o no un acuerdo al respecto.

En el presente caso, como se indica en los antecedentes de hecho, el procedimiento de revisión se inició mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Fernando de Henares el día 14 de septiembre de 2015, “*dies a quo*” del cómputo del plazo de tres meses, que expiró el día 14 de diciembre de 2015, sin que conste en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora que se hubiese acordado la suspensión del procedimiento de revisión de oficio para solicitar dictamen al órgano consultivo y su comunicación a todos los interesados en el procedimiento, por lo que debe concluirse que el procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia del Ayuntamiento de San Fernando de Henares está caducado.

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.

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

## **CONCLUSIÓN**

**Única.-** El procedimiento de revisión de oficio iniciado por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares caducó el día 14 de diciembre de 2015.

El presente dictamen es vinculante.

Madrid, a 28 de abril de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 40/16

Sra. Alcaldesa de San Fernando de Henares

Pza. de España, S/N – 28830 San Fernando de Henares