

Dictamen n.º: **286/25**

Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**

Asunto: **Revisión de Oficio**

Aprobación: **05.06.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 5 de junio de 2025, sobre la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la revisión de oficio del procedimiento expropiatorio instruido con la mercantil SERINSA, SA, para la expropiación de la finca del plano parcelario del “PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA LÍNEA DE TRANSPORTE FERROVIARIO ENTRE MÓSTOLES CENTRAL Y NAVALCARNERO (Madrid)”, coincidente con la parcela catastral del polígono 27 del término municipal de Móstoles.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 7 de mayo de 2025, tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos (expediente 241/25) a la letrada vocal, doña Ana Sofía Sánchez San Millán, que

formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en la sesión celebrada el día 5 de junio de 2025.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido se desprenden los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

El 11 de febrero de 2008, el ente público MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte), adscrito a la entonces Consejería de Transportes e Infraestructuras, aprobó el denominado “*PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA LÍNEA DE TRANSPORTE FERROVIARIO ENTRE MÓSTOLES CENTRAL Y NAVALCARNERO*”, en los términos municipales de Arroyomolinos, Móstoles y Navalcarnero. El anexo de expropiaciones del proyecto fue objeto de dos modificaciones, con fechas 12 de agosto y 15 de diciembre de 2008.

En la relación individualizada de bienes y derechos afectados por la expropiación necesaria para la ejecución de las obras, se incluye la finca nº, correspondiente a la parcela catastral del polígono 27 del término municipal de Móstoles, afectada por una superficie de ocupación temporal de 1.916 m2.

El 14 de octubre de 2008, se realizó el levantamiento del acta previa de ocupación temporal (1.916 m2), siendo citado quien figuraba como titular catastral de la finca, que no compareció, dándose traslado al Ministerio Fiscal.

El 20 de enero de 2009, se sometieron a información pública las modificaciones de la relación de bienes y derechos afectados por proyecto, entre las que se incluía la referida finca, reduciéndose la superficie afectada de ocupación temporal en 456 m2, quedando, por tanto, como superficie definitiva de ocupación temporal 1.460 m2.

Al haber tenido lugar la modificación de superficies, con fecha 15 de abril de 2009, se levanta acta previa a la ocupación y de ocupación temporal complementaria con las nuevas superficies, compareciendo en las dependencias del Ayuntamiento de Móstoles, el representante de la mercantil Servicios Inmobiliarios SERINSA, S.A., con quien se firma el acta previa a la ocupación y de ocupación temporal complementaria, así como acta de comparecencia en la que dicho representante manifiesta que dicha sociedad es la propietaria de la finca referenciada y solicita que se proceda a la tramitación del expediente con la misma. En dicho acto, se aporta un contrato privado de compraventa, de fecha 14 de diciembre de 2005, en el que actúan como vendedoras dos hermanas que manifiestan ser propietarias de la citada finca por haberla recibido de su tío.

Las actuaciones del expediente expropiatorio en su fase de depósito previo y de determinación del justiprecio en concepto de servidumbre y de ocupación temporal se siguieron con la mercantil SERINSA, S.A.

El 8 de septiembre de 2009, se realizó el pago a SERINSA S.A, del depósito previo a la ocupación por un total de 782,57 euros, correspondiendo 650,33 euros por ocupación temporal y 132,24 euros por servidumbre. El 4 de marzo y el 27 de julio de 2011, y el 27 de abril de 2012 se realizaron a dicha mercantil los pagos correspondientes a la valoración ofrecida por la Administración para la primera, segunda y tercera prórroga de ocupación temporal.

Por Orden de 21 de julio de 2017 de la entonces Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras se dispuso resolver el contrato de concesión administrativa por causa imputable al contratista, decisión confirmada mediante Orden de 9 de octubre de 2017 que desestimó el recurso de reposición formulado por la concesionaria.

Las ocupaciones temporales de las fincas fueron prorrogadas por períodos primero de 6 meses y después de un año, a instancias de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo, al objeto de proceder a la restitución de las fincas a su estado originario para su entrega a sus propietarios.

El 12 de diciembre de 2019, por Orden de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, se resolvió la finalización de la ocupación temporal, en el caso de la finca

Paralelamente a lo anterior, las actuaciones fueron remitidas al Jurado territorial de Expropiación, al no existir conformidad con la valoración ofrecida por la Administración, tanto en concepto de servidumbre como en concepto de ocupación temporal de la finca, fijándose los respectivos justiprecios mediante resoluciones de 20 de octubre de 2011 y 3 de diciembre de 2020.

La resolución de 20 de octubre de 2011 fijó el justiprecio correspondiente a la superficie afectada de servidumbre y a la ocupación temporal del período comprendido desde el 14 de octubre de 2008 hasta el 30 de junio de 2012, por un importe de 1.963,58 euros.

El acuerdo del Jurado Territorial de expropiación de fecha 20 de octubre de 2011 fue recurrido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recayendo Sentencia firme de 19 de febrero de 2015, desestimatoria.

El 18 de agosto de 2017, se consigna en la caja de Depósitos de la Comunidad de Madrid un importe de 1.391,05 euros a favor de SERINSA, S.A. correspondiente a la valoración del Jurado e intereses de demora,

La resolución de 3 de diciembre de 2020 determinó el justiprecio correspondiente al período de ocupación temporal desde el 30 de junio

de 2012 hasta la finalización de la ocupación temporal el 13 de diciembre de 2019, por un importe de 1.109,60 euros.

Con el objeto de proceder al pago de la resolución del Jurado Territorial de Expropiación en la que se fijaba el justiprecio correspondiente a las últimas prórrogas, con fecha 17 de marzo de 2021, se solicitó a la Dirección General de Catastro certificación catastral de la finca y se comprueba que no consta como titular catastral la sociedad Servicios Inmobiliarios SERINSA, S.A., apareciendo como titulares catastrales otras personas, por lo que quedó paralizado el pago.

El 26 de abril de 2022, se confirió trámite de audiencia a la Sociedad Servicios Inmobiliarios SERINSA, S.A. y a los titulares catastrales de la finca.

El 6 de mayo de 2022, compareció uno de los titulares catastrales y se le dio vista del expediente.

El 24 de junio de 2022, dicho titular catastral presenta alegaciones manifestando que la finca fue adquirida el 5 de julio de 1966 por dos hermanos casados, en régimen de gananciales, quienes compraron la finca en proindiviso por mitad cada uno, sin que con posterioridad a dicha compra se hubiera realizado ninguna otra transmisión de la finca ni parte de la misma diferente a las acaecidas mortis causa por fallecimiento de los compradores y de sus sucesores. Aportó nota simple informativa del Registro de la Propiedad número 3 de Móstoles, de fecha 21 de junio de 2022, de la finca registral, correspondiente a la finca con referencia catastral, Polígono 27, Parcela, de Móstoles, en la que figuraban los propietarios. En virtud de ello, solicitó que se les reconociera la titularidad de la parcela continuando con ellos el procedimiento expropiatorio, así como el

abono de las indemnizaciones a las que pudiera haber lugar derivadas del expediente expropiatorio.

El 7 de septiembre de 2022, compareció un representante de la mercantil Servicios Inmobiliarios SERINSA, S.A., al que se le hizo entrega de la documentación que solicitó en la comparecencia.

El 17 de septiembre de 2024, uno de los propietarios, en nombre propio y en representación del resto de propietarios, solicitó que se les reconociera como legítimos propietarios de la finca de referencia y se siguieran con ellos las actuaciones para la fijación y pago del justiprecio correspondiente.

El 24 de octubre de 2024, el Área de Expropiaciones de la consejería emite informe que concluye: “..... *Las actuaciones expropiatorias se siguieron indebidamente con la mercantil SERINSA, S.A, que ni siquiera constaba como titular catastral de la finca y ello sobre la base de un contrato privado, que a la vista de su contenido y de los datos de titularidad ha de refutarse como no válido, por lo que en modo alguno puede constituir prueba en contrario a los efectos previstos en el artículo 3 de la ley de Expropiación Forzosa, por lo que procede iniciar el oportuno expediente de declaración de nulidad conforme a lo dispuesto en los artículos 106 y 107 de la ley 39/2015 , de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas*”.

El 25 de octubre de 2024, se confirió trámite de audiencia a la mercantil SERINSA S.A. y a la representación de los titulares registrales de la finca, no habiéndose efectuado alegaciones.

El 30 de enero de 2025, la jefa del Área de Expropiaciones con el visto bueno de la subdirectora general de Actuaciones Administrativas, emite informe que concluye:

“I. Que procede incoar de oficio, expediente de revisión de oficio de las actuaciones expropiatorias seguidas con la mercantil SERINSA, S.A, referidos a la finca nº del plano parcelario del “PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA LÍNEA DE TRANSPORTE FERROVIARIO ENTRE MÓSTOLES CENTRAL Y NAVALCARNERO (Madrid)” Clave C-O-903, parcela del polígono 27, del término municipal de Móstoles, finca registral del Registro de la Propiedad nº 3 de Móstoles, por considerar que procede declarar la nulidad de los actos administrativos seguidos en dicho expediente y adoptados por esta Administración: Acta Previa a la Ocupación y de Ocupación Temporal complementaria de 15 de abril de 2009 (456 m² de servidumbre y 1.460 m² de ocupación Temporal), hoja de aprecio de la Administración de 20 de diciembre de 2010, hojas de valoración de la Administración de los diferentes períodos de ocupación temporal desde el 14 de octubre de 2008 hasta el 13 de diciembre de 2019, acta de pago del depósito previo la ocupación correspondiente al pago de indemnización por ocupación temporal y servidumbre, efectuado el 8 de septiembre de 2009 por importe de 782,57 €, y actas de pago de 10 de marzo de 2011, de 20 de julio de 2011 y de 27 de abril de 2012, acreditativas de los sucesivos pagos de indemnización por Ocupaciones temporales efectuados a SERINSA, S.A., siendo dicha declaración de nulidad extensible en cuanto a los efectos que produce a las resoluciones de fijación de justiprecio adoptadas por el Jurado Territorial de Expropiación que traen causa y son consecuencia de los anteriores, las cuales quedarían sin efecto como consecuencia de dicha anulación, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 y 49 de la Ley 39/2025 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

II. Que una vez dictada resolución, procederá iniciar el procedimiento de reintegro para la devolución de las cantidades abonadas a la entidad SERINSA SA y a la desconsignación de las cantidades que figuran consignadas en la Caja General de depósitos a nombre de la citada mercantil”.

TERCERO.- 1.- El 14 de febrero de 2025, se emite un informe por la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en el que se propone iniciar el procedimiento de revisión de oficio del expediente expropiatorio de la parcela nº del plano parcelario (polígono 27, parcela del término municipal de Móstoles) afectada por una ocupación temporal en el “*Proyecto de Construcción de una nueva línea de transporte ferroviario entre Móstoles central y navalcarnero (Madrid)*”, por las causas establecidas en los apartados e), f) y c) del artículo 47.1. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). Según dicho informe-propuesta, los actos nulos de pleno derecho y, por tanto, objeto de revisión serían:

- Acta previa de ocupación y de ocupación temporal complementaria de 15 de abril de 2009.
- Acta de pago del depósito previo a la ocupación correspondiente al pago de indemnización por ocupación temporal y servidumbre efectuado el 8 de septiembre de 2009, por importe de 782,57 euros.
- Actas de pago de 4 de marzo de 2011, de 20 de julio de 2011 y de 27 de abril de 2012, acreditativas de los sucesivos pagos de indemnización por ocupaciones temporales efectuados a SERINSA, S.A.
- Hoja de aprecio de la Administración de 20 de diciembre de 2010.

- Hojas de valoración de la Administración de los diferentes períodos de ocupación temporal desde el 14 de octubre de 2008 hasta el 13 de diciembre de 2019.

- Las resoluciones del Jurado Territorial de Expropiación de fijación de justiprecio de fecha 20 de octubre de 2011 y 3 de diciembre de 2020 respectivamente, al ser consecuencia de los anteriores.

2.- Por Orden de 17 de febrero de 2025, del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, se dispone el inicio del procedimiento de revisión de oficio del expediente expropiatorio, por las referidas causas establecidas en el antedicho informe-propuesta.

3.- La citada orden fue notificada telemáticamente a la mercantil Servicios Inmobiliarios SERINSA S.A., constando que, el 3 de marzo de 2025, fue rechazada automáticamente por finalización del plazo. Asimismo, consta la notificación a los titulares registrales de la finca controvertida, aceptada el 18 de febrero de 2025.

No consta que los interesados formularan alegaciones dentro del plazo conferido al efecto.

4.- El 23 de abril de 2025, se dicta propuesta de resolución para la revisión de oficio de los actos administrativos seguidos en el expediente expropiatorio de la parcela nº del plano parcelario (polígono 27, parcela del término municipal de Móstoles) afectada por una ocupación temporal en el “*Proyecto de Construcción de una nueva línea de transporte ferroviario entre Móstoles central y Navalcarnero (Madrid)*”, al haberse seguido todos los actos objeto de revisión sin los propietarios de la finca y por tanto ser nulos de pleno derecho al amparo de lo establecido en los apartados e), f) y c) del artículo 47.1. de la LPAC.

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 del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, órgano legitimado para ello conforme establece el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

Asimismo, debe traerse a colación el artículo 106 de la LPAC, en el que se establece la posibilidad 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, y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que este tenga sentido favorable.

Por tanto, 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.

SEGUNDA.- Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho debe hacerse una referencia el procedimiento.

El artículo 106 LPAC no contempla un procedimiento específico para la tramitación 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.

En este caso, el procedimiento se inició mediante Orden de 17 de febrero de 2025, del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras que es el órgano competente a tenor de lo establecido en el artículo 53.4 b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, por lo que a la fecha de emisión del presente dictamen el procedimiento no habría caducado conforme a lo preceptuado en el citado artículo 106.5 de la LPAC.

Las normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios “*para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución*” (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

En el expediente examinado, consta que, previo al inicio del procedimiento de revisión de oficio, se emitió informe de 30 de enero de 2025, por la jefa del Área de Expropiaciones, e informe de 14 de febrero de 2025, del subdirector general de Régimen Jurídico de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, ambos informes

interesando la revisión de oficio del expediente expropiatorio por incurrir en nulidad de pleno derecho al haberse seguido las actuaciones con persona distinta a los titulares registrales de la finca. Si bien, como hemos dicho, dichos informes son anteriores al inicio del procedimiento de revisión de oficio, no podemos considerar que con ello se haya causado indefensión a los interesados, toda vez que el contenido de dichos informes se reproduce sustancialmente en el acto de inicio del procedimiento del que hay constancia de su traslado a los interesados en el procedimiento.

Además, como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, antes de redactarse la propuesta de resolución.

En el caso objeto de dictamen, consta otorgado el trámite de audiencia a la mercantil con la que se siguió el expediente expropiatorio, así como a los titulares registrales de la finca, sin que ninguno de ellos haya formulado alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Finalmente, 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.

En el expediente que nos ocupa, se ha dictado la propuesta de resolución de fecha 23 de abril de 2025, en la que se manifiestan las causas de nulidad en la que se ampara la revisión y el sentido de la

propuesta de la Administración, favorable a la declaración de nulidad de los actos cuya revisión de oficio se pretende.

TERCERA.- 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 47.1 de la LPAC.

Por ello, hemos de partir de que la potestad de revisión de oficio, 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 los supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014), 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*”.

El Tribunal Supremo ha vuelto a pronunciarse sobre el carácter restrictivo y riguroso de la potestad de revisión de oficio en su sentencia de 10 de febrero de 2017 (recurso 7/2015):

“*La acción de nulidad no es el último remedio impugnatorio susceptible de utilizar cuando se ha agotado el sistema de recursos normal, en el que cabe, pues, alegar cuantas causas de oposición*

quepa contra los actos combatidos, sino que se constituye como instrumento excepcional y extraordinario para evitar la producción de efectos jurídicos de aquellos actos viciados de nulidad radical. De ahí, como medio excepcional y extraordinario, que las exigencias formales y materiales para su ejercicio hayan de exigirse de manera absolutamente rigurosa, y toda interpretación que se haga haya de ser necesariamente restrictiva, ya que no exigir este rigor sería desvirtuar la naturaleza y finalidad de esta acción de nulidad y la puesta en peligro constante del principio de seguridad jurídica”.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021 (recurso 8075/2019) señala que : “(...) por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1 de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 88/17 de 23 de febrero, 97/18, de 1 de marzo, 232/19, de 6 de junio o 9/24, de 11 de enero, entre otros muchos) ha 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, tal como recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, 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.

CUARTA.- Una vez analizados los aspectos procedimentales y efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

Antes de analizar la concreta causa de nulidad, conviene tener en cuenta que el artículo 106 de la LPAC señala que serán susceptibles de dicha potestad, los actos administrativos 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. Como ya tuvo ocasión de pronunciarse esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 332/17, de 9 de agosto, en relación con un procedimiento de revisión de oficio de un proyecto de expropiación, se trata 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 fattispecie, 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”.

Como indicamos en el referido dictamen 332/17, de 9 de agosto, y hemos recogido en dictámenes posteriores, como el dictamen 391/21, de 3 de agosto y el 9/24, de 11 de enero, haciendo eco de la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (así 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 3^a, de 10 de noviembre de 2004 y de 23 de abril de 2008), 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.

Por su parte, 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*”.

Siguiendo el criterio expuesto, debemos considerar que el Acta previa de ocupación y de ocupación temporal complementaria de 15 de abril de 2009; el Acta de pago del depósito previo a la ocupación correspondiente al pago de indemnización por ocupación temporal y servidumbre efectuado el 8 de septiembre de 2009; las actas de pago de 4 de marzo de 2011, de 20 de julio de 2011 y de 27 de abril de 2012, acreditativas de los sucesivos pagos de indemnización por ocupaciones temporales; la hoja de aprecio de la Administración de 20 de diciembre de 2010 y las hojas de valoración de la Administración de los diferentes períodos de ocupación temporal desde el 14 de octubre de 2008 hasta el 13 de diciembre de 2019, son actos susceptibles de revisión, tal y como recoge de manera fundada la propuesta de resolución, siguiendo el criterio de la jurisprudencia y de esta Comisión Jurídica Asesora.

Por lo que se refiere a las resoluciones del Jurado Territorial de Expropiación de fijación de justiprecio de fecha 20 de octubre de 2011 y 3 de diciembre de 2020, cabe recordar lo que dijimos en el ya citado dictamen 9/24, de 11 de enero, recaído en un expediente de revisión de oficio promovido por el Ayuntamiento de Madrid contra actos dictados en un expediente de expropiación forzosa tramitado por dicho ayuntamiento, en el que indicamos que “*...no cabe duda de que la Administración competente para tramitar el procedimiento de revisión de oficio es el Ayuntamiento de Madrid, cuya resolución finalizadora del procedimiento declarando la nulidad del citado acto, conllevaría la de los actos sucesivos y, por tanto, la valoración del justiprecio efectuada por el Jurado Territorial de Expropiaciones, de conformidad con el artículo 49,1 de la LPAC, al no tratarse la valoración del justiprecio de un acto independiente del anterior*”.

No obstante, debe analizarse el hecho de que el acuerdo del Jurado Territorial de expropiación de 20 de octubre de 2011 fue recurrido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

Superior de Justicia de Madrid, recayendo Sentencia firme de 19 de febrero de 2015. En relación con ello, cabe recordar que el hecho de que un acto administrativo haya sido confirmado por sentencia firme no impide en términos absolutos el ejercicio de la potestad administrativa de revisión de oficio de actos nulos. Como es sabido, la regla general es que la confirmación jurisdiccional de un acto administrativo por sentencia firme entraña que su conformidad a Derecho deba considerarse cosa juzgada material.

La jurisprudencia ha analizado el instituto de la cosa juzgada material en numerosos pronunciamientos, entre los que cabe citar, la Sentencia de 12 de abril de 2021 del Tribunal Supremo, con cita de otras anteriores, en la que se señala lo siguiente:

“El principio o eficacia de cosa juzgada material -que es a la que se refiere el recurso de casación en interés de ley interpuesto-, se produce, según la jurisprudencia de esta Sala, cuando la cuestión o asunto suscitado en un proceso ha sido definitivamente enjuiciado y resuelto en otro anterior por la resolución judicial en él recaída. Tal manifestación de la cosa juzgada, que consagra el artículo 222 de la LEC/2000, atiende de manera especial a la seguridad jurídica, evitando que la discusión jurídica se prolongue indefinidamente mediante la iniciación de nuevos procesos sobre lo que ha sido ya definido o determinado por la Jurisdicción, y, al mismo tiempo, que se produzcan resoluciones o sentencias contradictorias. La cosa juzgada material produce una doble vinculación: de una parte, negativa o excluyente, obligando al órgano judicial a declarar inadmisible el proceso cuando advierte que el objeto de éste coincide o es jurídicamente idéntico a lo resuelto en sentencia firme en un proceso anterior; y, de otra, positiva o prejudicial, por la que, si el segundo proceso es sólo parcialmente idéntico a lo decidido en el primero, la decisión de aquél no podrá, sin embargo, contradecir lo definitivamente resuelto

en éste. Dicho, en otros términos, el órgano judicial del proceso posterior, en el caso de que formen parte de su “thema decidendi” cuestiones ya decididas en sentencia firme anterior deberá atenerse al contenido de dicha sentencia, sin contradecir lo dispuesto en ella, sino tomándola como punto de partida.

En su vertiente negativa, la excepción de cosa juzgada tiene su expresa consagración en el artículo 69.3d) LJCA, dando lugar a la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. Y, en una jurisprudencia que por reiterada excusa la cita concreta de los pronunciamientos de esta Sala que la conforman, se ha configurado dicha causa de inadmisión en torno a la comprobación de la identidad de las pretensiones: de la que fue objeto del proceso decidido por sentencia firme y de la que lo es del nuevo proceso en que se hace valer la causa de inadmisión. Así han de contrastarse los tres elementos: a) identidad subjetiva de las partes y de la calidad en que actúan; b) causa de pedir, causa petendi, o fundamento de la pretensión; y c) petitum o conclusión a la que se llega según los hechos alegados y su encuadramiento en el supuesto abstracto de la norma jurídica invocada. Ello, sin perjuicio de las peculiaridades que en el proceso contencioso-administrativo derivan del objeto de la pretensión y que hace que sea un específico elemento identificador de la cosa juzgada el acto administrativo (la actuación de la Administración) o la disposición objeto de las pretensiones impugnatorias. O, dicho, en otros términos, si en el posterior proceso la res de qua agitur es un acto (actuación) o una disposición diferente del que se enjuició en la resolución firme anterior, ya no puede darse el efecto negativo o excluyente de la cosa juzgada, salvo que el acto (actuación) o la disposición objeto del segundo proceso sean meras repeticiones del que se juzgó en el primero”.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2019 (rec. 164/2018) no cabe efectuar afirmaciones terminantes sobre la cosa juzgada, sino que es preciso acometer caso por caso un examen analítico de las cuestiones jurídicas realmente tratadas en la sentencia firme originaria para verificar si se alza en obstáculo para la revisión de oficio de un acto administrativo allí enjuiciado.

Hechas las anteriores consideraciones, se observa, en el caso analizado y atendiendo a la jurisprudencia expuesta anteriormente, que no concurrirían los presupuestos necesarios para que quepa apreciar la existencia de cosa juzgada material, toda vez que lo discutido en el proceso que dio lugar a la Sentencia de 19 de febrero de 2015 fue exclusivamente la valoración de la finca realizada por el Jurado Territorial de Expropiación, sin que en modo alguno se prejuzgara la cuestión que fundamenta la revisión de oficio que ahora se plantea, esto es, la titularidad de la finca objeto del procedimiento.

QUINTA.- Entrando en el análisis de las causas para la revisión de oficio planteada, se observa que el primer motivo de nulidad invocado por la Administración consultante para la revisión de los actos expropiatorios es el previsto en el artículo 47.1 apartado e) LPAC, que considera nulos de pleno derecho “*los actos 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*”.

Es constante la doctrina, recogida entre otros en nuestros dictámenes 521/19, de 5 de diciembre y 224/20, de 16 de junio, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de limitar la aplicación de esta causa de nulidad a aquéllos supuestos en los que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales, 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.

Por tanto, las omisiones sustanciales y de entidad, que configuran la esencialidad del procedimiento, ampararían la revisión de oficio por constituir vicio de nulidad radical.

En la revisión sometida a este dictamen se ha constatado la errónea determinación del titular de la finca a expropiar, de manera que las actuaciones expropiatorias se siguieron indebidamente con la mercantil SERINSA, S.A, cuando los titulares catastrales y registrales de la finca eran otros, a los que se ha hurtado su participación en el procedimiento y, finalmente, el abono del justiprecio.

A este respecto, cabe recordar que artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, dispone: “*1. Las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación.*

2. Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registro fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente”.

Sobre la interpretación de este precepto existe una consolidada jurisprudencia ya recogida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1993 (recurso número 247/1991) en la que se señalaba “*según lo dispuesto concordadamente por los artículos 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, 6.1.7 y 19.3 del Reglamento de esta Ley, la Administración expropiante, salvo prueba en contrario, ha de considerar*

propietario a quien con tal carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente”.

En este sentido, resulta oportuno recordar la presunción *iuris tantum* que establece el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, que presume que los derechos reales inscritos, existen y “*pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo*”.

A mayor abundamiento, el artículo 1.3 de la Ley Hipotecaria establece que los asientos del Registro de la Propiedad en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta ley.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 11 de abril de 2008 (Recurso 4114/2004) dice: «*esta Sala se ha pronunciado en reiteradísimas ocasiones en relación a la correcta interpretación del art. 3 de la LEF. Así por todas y refiriéndonos al principio de legitimación que ampara a los asientos registrales, hemos dicho en nuestra Sentencia de 15 de noviembre de 2.006 (Rec. 7726/12003): “Esta Sala en Sentencia de 6 de octubre de 1999 tiene declarado, haciendo eco de lo expuesto en la de 7 de marzo de 1992, que ‘la estimación de la pretensión equivale a que se prescinda de unos asientos registrales, amparados por el principio de legitimación, el cual atribuye al titular registral competencia exclusiva respecto de una cosa o un derecho inscrito, dotando, al mismo tiempo, al contenido del Registro, de una apariencia de verdad y de una presunción de exactitud, mientras no se demuestre la inexactitud, lo que obliga a mantener la titularidad de quien aparezca inscrito. Esto y no otra cosa es lo que resulta de la relación entre los arts. 38.1 y 97, en relación con el art. 1.3, todos ellos de la Ley Hipotecaria, según el último de los cuales los asientos del Registro en cuanto se refieren a los derechos inscribibles están bajo la salvaguardia de los*

Tribunales y producirán todos los efectos mientras no se declare su inexactitud”, lo que significa que debe darse por existente el derecho real que figura inscrito mientras no exista contradicción, en cuyo caso prevalecerá el título o la causa de adquirir eficaz».

En el presente supuesto, la errónea determinación de la titularidad de la finca a expropiar llevó a que la Administración no siguiera las actuaciones con quienes constaban en el registro de la propiedad como titulares de la finca, por lo que ninguna duda puede caber sobre la nulidad de todo lo actuado al privarse a los verdaderos propietarios de intervenir en el procedimiento de expropiación en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

La concurrencia de la causa de nulidad radical examinada hace innecesario el examen de las otras causas invocadas por la Administración consultante, las previstas en los apartados f) (“*Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”) y c) (“*Los que tengan un contenido imposible*”) del artículo 47 de la LPAC. No obstante, el reconocimiento como titular y el pago a una mercantil que no era titular de la finca a expropiar, implica el reconocimiento de un derecho a quien carece del presupuesto esencial para ello, lo que permitiría también amparar la revisión en la causa de nulidad de pleno derecho del apartado f) del artículo 47 de la LPAC.

De igual modo, podría integrarse en la causa prevista en el apartado c) del artículo 47 de la LPAC ya que, según ha quedado expuesto, existe imposibilidad originaria y de contenido material al incurrir los actos que se pretenden revisar en una contradicción interna y partir de un supuesto de hecho irreal o inexistente, al basarse en la titularidad de una finca que no correspondía a la persona jurídica con la que se tramitaron dichos actos. En definitiva, por ser los actos

absolutamente inadecuados a la realidad sobre la que recaen (así, el dictamen 857/2019, de 28 de noviembre, del Consejo de Estado). En este sentido, el Consejo de Estado ha calificado de acto de contenido imposible, por ejemplo, un contrato de permuta en el que una de las partes no es propietaria del bien que ha de entregar (dictamen n.º 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 n.º 45.192, de 30 de junio de 1983); el acto por el que se declaró la titularidad del derecho de reversión sobre unas parcelas todavía afectadas al servicio público ferroviario (dictamen n.º 2.865/2000, de 19 de octubre) o los recibos y liquidaciones que fueron girados, bien a sujetos pasivos que habían fallecido, bien a otros que habían transmitido la titularidad del bien de la que derivaba la obligación tributaria, por lo que no les correspondía su abono (el citado Dictamen 857/2019, de 28 de noviembre).

SEXTA.- Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, en los términos que se han indicado, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio: “*las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas 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*”.

Sobre los límites de la revisión, el Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 26 de octubre de 2020 (rec. 5056/2018), señala:

“*(...) Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en*

terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores.

Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS no 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), 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 supuesto que se examina, no se aprecia que haya transcurrido un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora (las actuaciones del expediente expropiatorio se extienden hasta el año 2020), ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de los actos administrativos seguidos en el expediente expropiatorio de la parcela nº del plano parcelario (polígono 27, parcela del término municipal de Móstoles) afectada por una ocupación temporal en el “*Proyecto de Construcción de una nueva línea de transporte ferroviario entre Móstoles central y Navalcarnero (Madrid)*”, al ser nulos de pleno derecho.

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 5 de junio de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 286/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras
C/ Maudes, 17 - 28003 Madrid