



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de marzo de 2007, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de febrero de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio de la fijación del justiprecio de un terreno expropiado a la Fundación zzzzz, por el Ayuntamiento de xxxxxxx, mediante Laudo Arbitral de 12 de julio de 1999, previo Acuerdo sobre procedimiento arbitral de 18 de mayo de 1998.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de febrero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 132/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El 18 de mayo de 1998 el Ayuntamiento de xxxxxxx, representado por el Alcalde y la Fundación zzzzz, mediante representante debidamente autorizado por el Patronato, suscriben un Acuerdo sobre procedimiento arbitral para la determinación del justiprecio de unos terrenos,



propiedad de ésta, necesarios para la construcción de un puente sobre el río xxxxx.

Dicho Acuerdo es ratificado el 3 de julio de 1998 por la Comisión de Gobierno a propuesta, de 16 de junio de 1998, de la Comisión Informativa de Urbanismo, Obras y Medio Ambiente.

Segundo.- El 12 de julio de 1999 se dicta el laudo en el que se fija el importe de los terrenos, de los perjuicios de la obra y de las instalaciones en la cantidad de 402.812.691 pesetas –según se reseña en la Sentencia nº xxxxx del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, xxxxx, toda vez que como integrantes del expediente se remiten fotocopias, parciales, del laudo y del acta de protocolización, en las que no consta dicho importe– y en 9.850.000 pesetas los gastos del arbitraje.

Tercero.- El 2 de diciembre de 1999 el Pleno del Ayuntamiento desestima una moción, presentada por el Grupo Municipal Socialista, de 29 de noviembre de 1999, por la cual se solicita la revisión de oficio del Acuerdo de 18 de mayo de 1998 y del Laudo de 12 de julio de 1999.

Cuarto.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en xxxxx, dicta la Sentencia nº xxxxx, de 28 de septiembre de 2005, en cuyo fallo se dispone:

“Que estimando parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo nº 77/00, debemos: 1) Anular y anulamos por su disconformidad con el ordenamiento jurídico el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxxxx, adoptado en sesión de 2 de diciembre de 1999; 2) Declarar y declaramos la procedencia de que por el Ayuntamiento de xxxxxxx se proceda a incoar el oportuno procedimiento de revisión del acuerdo de 18 de mayo de 1998, de sometimiento a arbitraje de la fijación de justiprecio de un terreno expropiado para la construcción de un puente y del laudo arbitral de 12 de julio de 1999, de fijación de ese justiprecio, acomodándose a los trámites del artículo 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo y Administraciones Públicas de 26 de noviembre de 1992; (...).”

Quinto.- El 28 de abril de 2006 la Junta de Gobierno Local, a propuesta de la Comisión de Urbanismo, Vivienda y Fomento, previo informe del Oficial Mayor Letrado, acuerda: “Iniciar expediente de revisión de oficio del Acuerdo



sobre procedimiento arbitral de 18 de Mayo de 1998 y del referido al Laudo Arbitral de 12 de Julio de 1999, recaídos ambos en referencia a la ocupación de terrenos de la Fundación zzzzz".

Tras notificarse a la Fundación el preceptivo trámite de audiencia y emitirse informe por el Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa y Asesoría Jurídica, el 21 de junio de 2006 la Comisión de Urbanismo, Vivienda y Fomento formula una propuesta de resolución en los siguientes términos:

"Revisar de oficio, y a tal efecto revocar el acuerdo sobre Procedimiento Arbitral de 18 de Mayo de 1998 y el Laudo Arbitral de 12 de Julio de 1999, al entender, en cumplimiento de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que incurren en la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1 de la Ley 30/92 sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común".

Sexto.- Sometido el expediente a consulta de este Consejo Consultivo se emite el Dictamen 824/2006, de 21 de septiembre, en el que se informa:

"Procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por Acuerdo de 28 de abril de 2006 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxxxxx, sin perjuicio de lo indicado en el cuerpo del dictamen" (en el que se hacía referencia a la posibilidad de acordar la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento).

Séptimo.- La Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 20 de octubre de 2006, acuerda:

"Primero.- Revisar de oficio el acuerdo sobre Procedimiento Arbitral de 18 de Mayo de 1998 de sometimiento a arbitraje de la fijación del Justiprecio de terreno expropiado a la Fundación zzzzz, para la construcción del 'Puente ssss' hoy denominado 'Puente ppppp' y el Laudo Arbitral de 12 de Julio de 1999 sobre fijación de dicho justiprecio, conservándose todos los actos y trámites practicados en el expediente originalmente remitido al Consejo Consultivo de Castilla y León.



»Segundo.- Remitir copia compulsada del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León a través de la Consejería de Presidencia a efectos de que emita el preceptivo informe, continuándose posteriormente la pertinente tramitación”.

Remitido el expediente a este Consejo Consultivo para que emitiera dictamen, se inadmite toda vez que no consta que se haya declarado la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por Acuerdo de 28 de abril de 2006, ni que dicha resolución haya sido notificada a la interesada (permaneciendo inconcluso, al menos formalmente, dicho procedimiento, con idéntico objeto que sobre el que se solicitaba nuevo dictamen) y se requiere se ultime el nuevo expediente, formulándose una nueva propuesta de resolución, antes de remitirse nuevamente para la emisión del preceptivo dictamen.

Octavo.- La Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 12 de enero de 2007, a propuesta de la Comisión de Urbanismo, Vivienda y Fomento, acuerda:

“1º.- Declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local con fecha 28 de Abril de 2006 y referido a los acuerdos municipales relativos al procedimiento arbitral de la fijación del justiprecio del terreno ocupado a la Fundación zzzzz para la construcción del Puente ppppp.

»2º.- Revisar de oficio, y a tal efecto revocar el acuerdo sobre Procedimiento Arbitral de 18 de Mayo de 1998 y el Laudo Arbitral de 12 de Julio de 1999, al entender, en cumplimiento de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que incurren en la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1 de la Ley 30/92 sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

»3º.- Comunicar a la Fundación zzzzz la caducidad del expediente anteriormente iniciado, y el nuevo acuerdo adoptado, concediéndole, en su concepto de interesado, un nuevo plazo de diez días para la formulación de alegaciones.



»4º.- Una vez cumplimentados los trámites anteriores e informadas, en su caso, las alegaciones presentadas, remitir el presente expediente y sus antecedentes al Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Noveno.- El 16 de enero de 2007 se notifica el Acuerdo señalado a la interesada, sin que conste en el expediente que ésta haya formulado alegación alguna.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en 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. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- La competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio corresponde a la Junta de Gobierno Local en virtud del Acuerdo del Pleno de la Corporación de delegación de competencias de 26 de junio de 2003 (B.O.P. nº 126, de 4 de julio de 2003).



3ª.- Con carácter general este Consejo ha señalado que para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, afectado por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero) se requiere que concurren los siguientes presupuestos:

- Que aquéllos se encuentren en la enumeración del artículo 62.1, o al amparo de la última letra del citado precepto estén expresamente previstos en una ley. Esto es así porque el artículo 102 de la Ley 30/1992, ya citada, tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que por el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia.

Sin embargo, esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino sólo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 2002).

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada, o de oficio por la propia Administración.

Concurrencia de los referidos presupuestos, cuya apreciación ya se infiere de la Sentencia de 28 de septiembre de 2005 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en xxxxx, en cuyo fallo se dispone:

“Que estimando parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo nº 77/00, debemos:



»(...). Declarar y declaramos la procedencia de que por el Ayuntamiento de xxxxxxx se proceda a incoar el oportuno procedimiento de revisión del acuerdo de 18 de mayo de 1998, de sometimiento a arbitraje de la fijación de justiprecio de un terreno expropiado para la construcción de un puente y del laudo arbitral de 12 de julio de 1999, de fijación de ese justiprecio, acomodándose a los trámites del artículo 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo y Administraciones Públicas de 26 de noviembre de 1992”.

No obstante, con el objeto de abordar algunas de las cuestiones que se suscitan en la tramitación del expediente, se estima oportuno realizar las siguientes consideraciones:

- Que como consecuencia de los distintos actos puestos en juego, particularmente el Acuerdo de 18 de mayo de 1998 y el Laudo de 12 de julio de 1999, lo que se ha producido es la fijación del justiprecio de un terreno objeto de expropiación.

En este sentido la referida sentencia establece: “En el periodo probatorio del proceso se ha incorporado, a instancia de los recurrentes, el acuerdo suscrito el 9 de julio de 1996 entre el primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de xxxxxxx, en funciones de Alcalde, y Don rrrrr, en nombre y representación de la Fundación ‘zzzzz’, en el que declaran y convienen, entre otros extremos, que el Ayuntamiento inició en su día expediente de expropiación forzosa referente a terrenos con destino a la construcción del llamado Puente ssss; que la Fundación ‘zzzzz’ autoriza al Ayuntamiento de xxxxxxx a ocupar el terreno objeto de expropiación por parte del Ayuntamiento es de 55.535.300 pts, cantidad con la que está en absoluta disconformidad la Fundación, por lo que acuerdan someter a arbitraje la valoración del terreno.

»(...).

»A la vista de los antecedentes fácticos expuestos no cabe la menor duda que el acuerdo de fecha 18 de mayo de 1998 de sometimiento a arbitraje se formalizó para fijar el justiprecio de un bien expropiado (...)”.

- Que ni la apariencia formal ni la eficacia de dichos actos mutan la verdadera naturaleza y esencia de la determinación del justiprecio realmente producida, de modo que aquéllos, sin perjuicio de la nulidad intrínseca de que adolecen, tampoco pueden alterar el régimen de impugnación y revisión que el



ordenamiento jurídico establece respecto de la determinación del justiprecio, y entre el que desde luego se incluye, cumplidos los presupuestos señalados, el de la revisión de oficio conforme al procedimiento establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- Que la determinación del justiprecio se inserta necesariamente en el procedimiento expropiatorio, y encuentra su causa y finalidad en éste. Así, la precitada sentencia señala: "Todo el procedimiento expropiatorio es un procedimiento administrativo que comprende, aunque se tramite en pieza separada, la determinación del justo precio de los bienes y derechos expropiados. Procedimiento que está regulado en la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento, no siendo admisible, porque implica fraude de ley, que a través de pactos no amparados en Ley alguna se pretenda eludir el Derecho Administrativo y el control de los órganos jurisdiccionales competentes, que son los del orden jurisdiccional contencioso-administrativo".

4ª.- Procede, en consecuencia, analizar si concurre el supuesto de nulidad de pleno derecho invocado, el del artículo 62.1.e): "Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido".

Al respecto la Sentencia nº xxxxx, de 28 de septiembre de 2005, en su fundamento de derecho segundo dispone:

"(...) no cabe la menor duda que el acuerdo de fecha 18 de mayo de 1998 de sometimiento a arbitraje se formalizó para fijar el justiprecio de un bien expropiado eludiendo el procedimiento legalmente establecido en la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) para la determinación del justo precio en los arts. 24 y siguientes de la misma.

»(...) el acuerdo a que se refiere el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa constituye una de las formas de terminación del expediente, cuya naturaleza es la de un negocio jurídico de derecho administrativo, un especial acto administrativo, que tiene por finalidad concretar la totalidad del valor del bien derivado de la expropiación (S.T.S. 16.5.2003) y que está sujeto a los concretos trámites previstos en el art. 25 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, en los que no tiene cabida la intervención de un tercero ajeno a la Administración expropiante y al expropiado.



»El citado artículo 24 LEF lo que permite es que la Administración y el particular pacten el precio del bien expropiado, pero no –cuando existe disconformidad sobre él, como sucede en este caso– el establecimiento de un procedimiento para fijarlo distinto del previsto en la referida Ley de Expropiación Forzosa. Claramente se dice en dicho precepto que «En caso de que en el plazo de quince días no se llegara a tal acuerdo se seguirá el procedimiento que se establece en los artículos siguientes (...)».

No cabe la menor duda de que en la fijación del justiprecio del terreno objeto de expropiación no se ha seguido el procedimiento del artículo 24 de la LEF, para el caso de existir mutuo acuerdo, ni el de los artículos 25 y siguientes de la LEF, para el caso de no llegarse a éste en el plazo de quince días, de modo que en la determinación de aquél se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, concurriendo así el supuesto de nulidad de pleno derecho invocado.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la fijación del justiprecio de un terreno expropiado a la Fundación zzzzz, por el Ayuntamiento de xxxxxxx, mediante Laudo Arbitral de 12 de julio de 1999, previo Acuerdo sobre procedimiento arbitral de 18 de mayo de 1998.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.