

En Logroño, a 13 de febrero de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Pedro María Prusén de Blas y D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia, por causa justificada, el Consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios, el cual, además y previamente, había comunicado su abstención en este asunto, por concurrir en el mismo causa legal de abstención; y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**22/20**

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Calahorra, a través de la Consejería de Fomento y Política Territorial, sobre la *Revisión de Oficio de la resolución (Decreto) de 17 de mayo de 2010, de la Alcaldía de Calahorra, por la que se aprobó definitivamente el Proyecto de expropiación, por el procedimiento de tasación conjunta, de bienes y derechos afectos por las obras exteriores del Parque empresarial “El Recuenco”, presentado por la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES) el 11 de diciembre de 2009, así como de los actos de ocupación de las fincas correspondientes por la conexión de dicha actuación industrial con la carretera N-232; afectando a 31 expedientes, acumulados por Resolución 510/2019, de 25 de febrero, de dicha Alcaldía.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El Ayuntamiento actuante, ha tramitado el procedimiento de Revisión de oficio expresado de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés:

1. El Proyecto de urbanización del Parque empresarial “El Recuenco”, promovido por SEPES, Entidad Pública Empresarial del Suelo, fue aprobado definitivamente por Decreto, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Calahorra, de fecha 24 de abril de 2008, publicado en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR) núm. 63, de 10 de mayo de 2008.
2. Por Acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno del Ayuntamiento de Calahorra, adoptado en sesión de 30 de junio de 2008, se aprobó definitivamente la relación de bienes y derechos afectados por el Proyecto de urbanización del Parque empresarial “El Recuenco”, así como se acordó estimar

necesaria la realización de las obras contenidas en dicho Proyecto, relativas al Sistema General Viario SGV-1 del Plan General Municipal, considerando implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos de la citada relación (BOR núm. 102, de 1 de agosto de 2008).

3. Por Resolución de la Alcaldía, de fecha 18 de junio de 2009, se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra el Acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de urbanización del Parque empresarial “El Recuenco”.

4. Contra los actos administrativos anteriormente reseñados, se interpusieron, por varios interesados, **recursos contencioso-administrativos**, que dieron lugar a la tramitación **de nueve procedimientos judiciales**, los cuales, con sus resultados, se reseñan a continuación:

**1/ Procedimiento Ordinario (PO) 475/08-F.-** Tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (en adelante, JCA) núm. 2 de Logroño, y promovido por D. J.A.E.C, como titular de la Finca CAL 008 de la relación de bienes y derechos. Fue resuelto por Sentencia núm. 204, de 5 de julio de 2011, que estimó el recurso. El fallo fue considerado meramente declarativo y ejecutado mediante la publicación del mismo en el BOR núm. 56, de 6 de mayo de 2013.

**2/ PO 476/08-F.-** Tramitado ante el JCA núm. 2 de Logroño, y promovido por D. A.V.R. como titular de las Fincas CAL 068 y CAL 087 de la relación de bienes y derechos. Fue resuelto por Sentencia núm. 161, de 19 de mayo de 2011. El fallo fue considerado meramente declarativo y ejecutado con su publicación en el BOR núm. 58, de 10 de mayo de 2013.

**3/ PO 477/08-F.-** Tramitado por el JCA núm. 2 de Logroño, y promovido por D<sup>a</sup> M.T. y D. J.B.M. Fue resuelto por Sentencia núm. 203, de 5 de julio de 2011. El fallo fue considerado meramente declarativo y ejecutado mediante su publicación en el BOR núm. 58, de 10 de mayo de 2013.

**4/ PO 478/08-F.-** Tramitado por el JCA núm. 2 de Logroño, y promovido por D. R.C.S. como propietario de las Fincas CAL 075 y CAL 093. Fue resuelto por Sentencia núm. 204, de 5 de julio de 2011. El fallo fue considerado meramente declarativo y ejecutado con su publicación en el BOR núm. 58, de 10 de mayo de 2013.

**5/ PO 528/08-C.-** Tramitado por el JCA núm. 2 de Logroño, y promovido por D. E.A.A.P. como propietario de las Fincas CAL 043. Fue resuelto por Sentencia núm. 182, de 6 de julio de 2011. El fallo fue considerado meramente declarativo y ejecutado con su publicación en el BOR núm. 58, de 10 de mayo de 2013.

**6/ PO 529/08-D.-** Tramitado por el JCA núm. de Logroño<sup>2</sup>, y promovido por D. I.V.L. y diez más como propietarios de las Fincas CAL 082 y CAL 100. Resuelto por Sentencia núm. 292, de 28 de septiembre de 2011 El fallo fue considerado meramente declarativo y ejecutado con su publicación en el BOR núm. 58, de 10 de mayo de 2013.

**7/ PO 276/08-C.-** Tramitado por el JCA núm. 1 de Logroño, y promovido por P.S.A, como propietaria de la Finca CAL 001. Fue resuelto por Sentencia núm. 182, de 27 de mayo de 2011. El fallo fue considerado meramente declarativo y ejecutado con su publicación en el BOR núm. 23, de 18 de febrero de 2015.

**8/ PO 278/08-A.-** Tramitado por el JCA núm. 1 de Logroño, y promovido por R.M.D.S.L, afectando a las Fincas CAL 015, CAL 016, CAL 017, CAL 018, CAL 019, CAL 020, CAL 023, CAL 024. Fue resuelto por Sentencia núm. 278, de 26 de mayo de 2011. El fallo fue considerado meramente declarativo y ejecutado con su publicación en el BOR núm. 23, de 18 de febrero de 2015.

**9/ PO 304/2008-B.-** Tramitado por el JCA núm. 1 de Logroño, y promovido por D. H.R.C, afectando a las Fincas CAL 002 y CAL 003. Fue resuelto por Sentencia núm. 275, de 10 de octubre de 2011. El fallo fue considerado meramente declarativo y ejecutado con su publicación en el BOR núm. 161, de 29 de diciembre de 2014.

**5. La pretensión anulatoria** en todos estos procesos judiciales versaba, básicamente, sobre los siguientes pedimentos: i) que se anule y deje sin efecto, por no ser ajustado a derecho el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Calahorra de fecha 30 de junio de 2008, por el que se produce la resolución de alegaciones y aprobación definitiva de la relación de bienes y derechos afectos por el Proyecto de urbanización del Parque empresarial “El Recuenco”, ii) que se ordene al Ayuntamiento de Calahorra la adopción de un nuevo acuerdo estimando la reclamación del recurrente; y iii) que se condene a la Administración demandada a pagar las costas del presente procedimiento, si se opusiere a esta demanda.

**6. Las Sentencias** que pusieron fin a los procedimientos referidos, coincidieron en estimar íntegramente las demandas y **anularon**: i) la Relación de Bienes y Derechos afectados por el Proyecto de urbanización del Parque empresarial “El Recuenco” (Acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno de 30 de junio de 2008); y ii) el Proyecto de urbanización del Parque empresarial “El Recuenco” y SGV-1, aprobado por Resolución de Alcaldía de 24 de abril de 2008.

**7. Iniciados los procedimientos de ejecución de las referidas Sentencias**, en los Autos de ejecución dictados por ambos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo Logroño, se resolvió que las Sentencias dictadas en todos los citados procedimientos, contenían un Fallo meramente anulatorio, de una actividad administrativa como es el Proyecto de urbanización recurrido, al afirmar que *“el pedimento de la demanda se dirigía a la anulación del instrumento urbanístico de ejecución y el Fallo de la Sentencia estima tal pretensión”*, añadiendo que resulta *“evidente que tal anulación va a tener evidentes consecuencias de tipo práctico en el patrimonio de los recurrentes pues, obviamente, la anulación del Proyecto de urbanización supone la **eliminación de la causa de expropiación** de los terrenos y la consiguiente devolución ..., con las consecuencias que de tan indubitada apreciación puedan seguirse en orden al restablecimiento de la propiedad de los recurrentes así como en relación a las indemnizaciones solicitadas”*.

**8. Durante la tramitación de los procedimientos judiciales anteriormente indicados**, y antes de que se ejecutara el fallo declarativo anulatorio de los actos administrativos impugnados, el Ayuntamiento de Calahorra, aprobó definitivamente el Proyecto de expropiación, por el procedimiento de tasación conjunta, correspondiente a los bienes y derechos afectados por las obras exteriores del Parque empresarial “El Recuenco”, mediante Resolución de la Alcaldía de 17 de mayo de 2010 (presentado por SEPES con fecha 11 de diciembre de 2009), y que culminaba el procedimiento expropiatorio iniciado con la aprobación de la relación de bienes y derechos por el Pleno de la Corporación y del proyecto de urbanización, ambos actos, en ese momento, impugnados ante la jurisdicción contenciosa administrativa, como ha quedado reseñado, y que, posteriormente, resultarían anulados.

**9. Aprobado definitivamente el Proyecto de expropiación referido**, las actas de pago y ocupación fueron levantadas, en ejecución del mismo, durante los meses de julio a diciembre de 2010, siendo, a

partir de ese momento, la entidad SEPES, como beneficiaria de la expropiación, la propietaria de los terrenos expropiados.

**10.** Una gran parte de los propietarios no estuvieron de acuerdo con el justiprecio fijado en el Proyecto de expropiación, por lo que los expedientes fueron remitidos al Jurado de Expropiación Forzosa, conteniendo las hojas de aprecio impugnadas, así como las alegaciones y escritos de disconformidad presentados por los expropiados, a fin de que, por el citado organismo, se procediera a la fijación de los correspondientes justiprecios.

**11.** Cuando concluyó la ejecución de las Sentencias anulatorias, recaídas en los procedimientos judiciales mencionados y, una vez realizadas las actas de ocupación derivadas de la aprobación definitiva del Proyecto expropiatorio, pendiente el procedimiento de que el Jurado Provincial de expropiación concluyera la fase de fijación del justiprecio, se iniciaron dos nuevas vías impugnatorias diferenciadas, entre: i) aquellos propietarios que habían impugnado los Acuerdos de aprobación de la relación de bienes y derechos del procedimiento expropiatorio y el Proyecto de urbanización; y ii) aquellos que no lo habían hecho.

**12.** Por tanto, los anteriormente recurrentes en vía judicial, que habían obtenido un fallo favorable a sus pretensiones, aunque meramente declarativo, formularon **nuevas reclamaciones**, demandando al Ayuntamiento de Calahorra la indemnización correspondiente por las Parcelas expropiadas, y dando lugar a la incoación y resolución de **diez nuevos procedimientos administrativos** y los consiguientes **procesos judiciales**, conforme a continuación se detalla:

**1/ PO 149/2013-C.-** Tramitado por el JCA núm. 1 de Logroño, y promovido por D<sup>a</sup> C.C.L. y otros. Resuelto por Sentencia núm. 151/2016 del Juzgado, y Sentencia núm. 292/2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (TSJ), que revoca la dictada por el Juzgado y cuyo fallo, esencialmente, establece que procede: i) la restitución **in natura** de la Finca registral núm. 6.340, integrada por dos Parcelas catastrales con núms. de referencia 26036046000610000AM y 7717505wm8872S001PS; ii) si no es posible restituirla, se fija una indemnización por daños y perjuicios de 32.965,38 euros por la Parcela 1, y la cantidad que se fije en ejecución de sentencia por la Parcela 2, más 2.520 euros por los olivos; y iii) intereses legales desde la fecha en que el Juzgado declare la imposibilidad de restitución hasta su pago.

**2/ PO 336/2014-B.-** tramitado por el JCA núm. 2, y promovido por D. R.C.R. Fue resuelto por Sentencia núm. 53/2017, de 23 de febrero de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, que revoca parcialmente la Sentencia núm. 147/2016, de 9 de septiembre de 2016, del JCA núm. 2 de Logroño y cuyo fallo esencialmente dispone: i) el derecho a ser restituido física y jurídicamente en la propiedad de la Finca núm. 49 del Proyecto de expropiación; y ii) la valoración de los 64 olivos y pérdida de cosechas desde 2010.

**3/ PO 335/2014.-** Tramitado por el JCA núm. 2 de Logroño, y promovido por D. A.V.R. (fallecido). Resuelto por Sentencia núm. 75/2017, que desestima recurso de apelación interpuesto por D. A.V.R., que confirma íntegramente la Sentencia núm. 170/2016, de 4 de octubre de 2016 del JCA núm. 2 de Logroño, en cuyo fallo se declaraba el “derecho a la restitución in natura de la Parcela Cal núm. 42”.

**4/ PO 337/2014-C.-** Tramitado por el JCA núm. 2 de Logroño, y promovido por D. I.V.L. y otros. Resuelto por Sentencia núm. 69/2017 que desestima el recurso de apelación y confirma íntegramente la Sentencia num. 144/2016, de 6 de septiembre de 2016, dictada por el JCA núm. 2

Logroño, en cuyo fallo se declaraba que “se ordena el derecho a la restitución in natura de la parcela expropiada. Finca núm. 56 del Proyecto de expropiación”.

**5/ PO 334/2014-F.-** Tramitado por el JCA núm. 2 de Logroño, y promovido por P.S.A. Resuelto por Sentencia núm. 94/2017 que revoca parcialmente la Sentencia núm. 169/2016, de 3 de octubre de 2016, del JCA núm. 2 Logroño, cuyo fallo esencialmente señala que: se declara la imposibilidad legal de restitución de la Finca núm. 1 del Proyecto de expropiación, se determina el derecho a ser indemnizado conforme se determine en ejecución de sentencia, añadiendo la Sentencia de apelación que se devengará el interés legal desde la fecha de la ocupación.

**6/PO 333/2014-E.-** Tramitado ante el JCA núm. 2 de Logroño, y promovido por D. E.A.A.M. Resuelto por Sentencia núm. 172/2016, de 4 de octubre de 2016, dictada por el JCA y confirmada íntegramente por la Sentencia núm. 86/2917, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, cuyo fallo esencialmente dice: i) Parcela 44: se declara la obligación de proceder a la restitución *in natura* de la Parcela 44 del Proyecto de expropiación; y ii) Parcela 29: se obliga a eliminar una tubería y posteriormente proceder a la restitución *in natura* de la finca.

**7/ PO 299/2014-B.-** Tramitado por el JCA núm. 1 de Logroño, y promovido por D. J. y D<sup>a</sup> M.T.B.M. Fue resuelto por Sentencia núm. 209/2017 del JCA núm. 1 de Logroño, por la que se estima íntegramente la demanda, y por Sentencia del TSJ de La Rioja núm. 128/2018, que revoca parcialmente la Sentencia de instancia en lo que respecta a la indemnización sustitutoria reconocida, por imposibilidad de restitución de la finca.

**8/ PO 300/2014-C.-** Tramitado por el JCA núm. 1 de Logroño, y promovido por D. H.R.C. Resuelto por Sentencia núm. 242/2017 del JCA núm. 1 de Logroño, por la que se estima íntegramente la demanda, y por Sentencia núm. 125/2018, del TSJ de La Rioja, que la confirma, declarando el derecho a la indemnización por imposibilidad de restitución de la Parcela 2 del Proyecto de expropiación.

**9/ PO 301/2014-A.-** Tramitado por el JCA núm. 1 de Logroño, promovido por D. J.A.E.C. Fue resuelto por Sentencia núm. 243/2017, de 21 de diciembre de 2017, revocada parcialmente por la Sentencia núm. 124/2018 de 12 de abril de 2018, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, para la determinación de la indemnización sustitutoria e intereses por imposibilidad de restitución de la Finca núm. 5 (CAL-8 y CAL-9) del Proyecto de expropiación por tasación conjunta para la ejecución de las obras exteriores del Parque empresarial “El Recuenco”.

**10/ PO 302/2014-A.-** Tramitado ante el JCA núm. 1 de Logroño, promovido por R.M.D.S.L. Resuelto por Sentencia núm. 135/2017 del JCA núm. 1 de Logroño, por la que se estima íntegramente la demanda, y Sentencia del TSJ de La Rioja núm. 17/2018, que la confirma, declarando la imposibilidad de restitución de las Parcelas del demandante (Fincas 8 a 14 del Proyecto de expropiación), debiendo ser indemnizado en la cantidad que se fije en ejecución de Sentencia con arreglo a las bases o criterios expuestos en la misma.

**13.** Por otra parte, dos de los propietarios de terrenos que habían sido expropiados, en ejecución del Proyecto de expropiación por el procedimiento de tasación conjunta correspondiente a los bienes y derechos afectados por las obras exteriores del Parque empresarial “El Recuenco”, que no habían recurrido con anterioridad los Acuerdos (posteriormente anulados), y que entendían que la declaración de nulidad del Proyecto de urbanización del Parque empresarial “El Recuenco”, determinaba, a su juicio, la nulidad de la expropiación realizada, por desaparición de la *causa*

*expropiandi*, promovieron un procedimiento administrativo para la extensión de efectos de los pronunciamientos judiciales, al no haber recurrido inicialmente, como ha quedado dicho, los Acuerdos de aprobación del Proyecto de urbanización.

Estos interesados en el expediente administrativo expropiatorio, que habían sido privados de sus bienes y derechos por suscripción de la correspondiente Acta de ocupación, en ejecución del Proyecto de expropiación por tasación conjunta, concretamente D<sup>a</sup> M.T.J.T. y D. T.J.M.E.E, presentaron, en vía administrativa, sendas **reclamaciones de extensión de efectos de la Sentencia** dictada por el JCA núm. 2 de Logroño, Sentencia núm. 203/2011, de 5 de julio, recaída en el PO 477/2008 en materia de urbanismo, confirmada íntegramente por la Sentencia núm. 61/2012, de 16 de febrero de 2012, dictada por el TSJ de La Rioja.

Ambas reclamaciones fueron desestimadas por Resolución de la Alcaldía y contra las mismas, los interesados recurrieron en vía contencioso administrativa.

El JCA núm. 2 de Logroño, instruyó los PO 193 y 194 de 2013, que fueron resueltos por las Sentencias núms. 72 y 73, de 1 de marzo de 2015, de forma que, en ambos procedimientos, con idénticas razones, el Juzgado consideró impropia la utilización, por parte de los recurrentes, de la terminología “extensión de efectos de sentencia” en la vía administrativa, ya que para el Juzgado, es sabido, que la extensión de efectos es un mecanismo procesal, dentro de la ejecución de sentencias, regulado en los arts. 110 y 111 de la LJCA, y que está tan solo previsto en materia de personal y en materia tributaria, para hacer frente en ambos casos a los denominados “*recursos-masa*”.

Ambas Sentencias, indicaron, además, que: *“el Proyecto de urbanización, no es una disposición general, por lo que no puede pretenderse un efecto general. ... Si, como todos sabemos, el Proyecto de urbanización no participa de la condición de disposición de carácter general que tienen los instrumentos de planeamiento propiamente dichos, ya que su finalidad se ciñe a la transformación física del territorio, de acuerdo con el planeamiento, tratándose de un acto singular, la eventual pérdida de objeto, por su anulación en otro recurso, ha de ser objeto de mayor matización que cuando se anulen disposiciones generales”*.

**14.** Cerrada definitivamente por los Tribunales esta vía, los dos citados recurrentes presentaron una nueva solicitud ante el Ayuntamiento de Calahorra, esta vez instando el **procedimiento de revisión de oficio** de actos nulos de pleno Derecho, conforme a la legislación del procedimiento administrativo común.

El Ayuntamiento de Calahorra, tramitó, a instancia de ambos interesados, dos procedimientos administrativos para la revisión de oficio del acto administrativo aprobatorio del Proyecto de expropiación por el procedimiento de tasación conjunta correspondiente a los bienes y derechos afectados por las obras exteriores del Parque empresarial “El Recuenco”, aprobado definitivamente por Resolución de la Alcaldía de 17 de mayo de 2010, que traía causa del Proyecto de urbanización del Parque empresarial “El Recuenco”, ya anulado.

**15.** Ante el **Ayuntamiento de Calahorra**, por tanto, se iniciaron y fueron tramitados **dos expedientes de revisión de oficio de actos nulos**:

**1/ Expediente 1/2016/ SE-RVO**, promovido a instancia de D<sup>a</sup> M.T.J.T., con fecha 12 de abril de 2016, para la revisión de oficio del Proyecto de expropiación por tasación conjunta de los bienes y derechos afectos por las obras exteriores del Parque empresarial “El Recuenco”, aprobado definitivamente por Resolución de 17 de mayo de 2010, y del Acta de ocupación suscrita en

disconformidad por la recurrente el 11 de noviembre de 2010 en relación a la Finca núm. 17 del Proyecto de expropiación.

La solicitud fue **inadmitida** por Decreto de Alcaldía núm. 1.363, de 7 de septiembre de 2016, y, contra la misma, se interpuesto recurso contencioso administrativo tramitado ante el JCA núm. 2 de Logroño con el núm. de **PO 305/2016**.

En el procedimiento referido, fue dictada Sentencia núm. 119/2018, de 28 de junio de 2018, en cuyo fallo, **se estima el recurso contencioso administrativo**, anulando el Decreto núm. 1.363, de 7 de septiembre de 2016, por contravenir el ordenamiento jurídico, **condenando al Ayuntamiento de Calahorra a admitir la solicitud de revisión de oficio** planteada por la recurrente en fecha de 7 de abril de 2016, tramitando el pertinente expediente y dictándose resolución expresa en el mismo.

**2/ Expediente 2/2016/ SE-RVO**, promovido a instancia de D. T.J.M.E.E, para la revisión de oficio del Proyecto de expropiación por tasación conjunta de los bienes y derechos afectos por las obras exteriores del Parque empresarial “El Recuenco”, aprobado definitivamente por Resolución de 17 de mayo de 2010, y del Acta de ocupación suscrita en disconformidad por la recurrente el 11 de noviembre de 2010, en relación a la Finca núm. 7 del Proyecto de expropiación.

La solicitud fue **inadmitida** por Decreto de Alcaldía núm. 1.364, de 7 de septiembre de 2016, y contra la misma se interpuesto recurso contencioso administrativo tramitado ante el JCA núm. 1 de Logroño con el núm. de PO 2.095/2016.

En el procedimiento referido, fue dictada Sentencia núm. 64/2018 de 9 de febrero de 2018, cuyo fallo contiene el siguiente pronunciamiento:

*“Se estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. T.J.M.E.E frente a la actuación administrativa referenciada en el Fundamento Jurídico Primero de la presente resolución, la cual se anula por contravenir el ordenamiento jurídico. Se declara la imposibilidad de restitución de las Parcelas propiedad del actor CAL-013 y CAL-014 (Finca núm. 7 del Proyecto de expropiación) y, consecuentemente, el derecho de la recurrente a ser indemnizada por el Ayuntamiento de Calahorra, en la cantidad que se fije en ejecución de sentencia con arreglo a las bases o criterios expuestos en la presente Sentencia”.*

La Sentencia fue confirmada por la núm. 220/2018 de 28 de junio de 2018, dictada por el TSJ de La Rioja.

**16.** El Ayuntamiento de Calahorra, en ejecución de la Sentencia núm. 119/2018, de 28 de junio de 2018 (en cuyo fallo se estima el recurso contencioso administrativo, anulando el Decreto núm. 1.363, de 7 de septiembre de 2016, por contravenir el ordenamiento jurídico, condenando al Ayuntamiento de Calahorra a admitir la solicitud de revisión de oficio planteada por la recurrente en fecha de 7 de abril de 2016, tramitando el pertinente expediente y dictándose resolución expresa en el mismo), procedió a dictar resolución, admitiendo a trámite la solicitud y continuando el expediente por sus trámites.

**17.** Por otra parte, el expediente de expropiación forzosa tramitado, y cuyas Actas de ocupación habían sido realizadas e inscritas en el Registro de la Propiedad, no fue debidamente concluido, por

cuanto que, con fecha 18 de febrero de 2013 (registro de entrada 2.286) el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa (JPEF) remitió al Ayuntamiento el siguiente Acuerdo:

*“A la vista de las Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo núms. 1 y 2 de Logroño, recurridas y confirmadas en su integridad por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que afectan a los bienes y derechos contenidos en los expedientes núms. 108, 109, 111, 114, 120, 121, 125, 130 y 135/2010 de este Jurado, por las que se anula el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Calahorra de 30 de junio de 2008 y de 18 de junio de 2009, que desestimaba el Recurso de Reposición interpuesto frente a la Resolución de 24 de abril de 2008, que aprobaba definitivamente el Proyecto de urbanización del Sector El Recuenco y SGV-1, actuaciones que se anulan por contravenir el ordenamiento jurídico, se acuerda la devolución a la Entidad Expropiante, Ayuntamiento de Calahorra, de los indicados expedientes por imposibilidad manifiesta de proceder a su valoración”.*

Esta Acuerdo del JPEF supuso que dicho expediente de expropiación forzosa, nunca podría ser concluido al negarse el Jurado de Expropiación forzosa a tramitar y concluir la fase de justiprecio.

**18.** Obligado por el fallo de la Sentencia 119/2018, el Ayuntamiento de Calahorra, resuelve continuar el expediente iniciado con el núm. 1/2016 SE- RVO.

A su vez, ante la situación creada respecto al resto de las Actas de ocupación, que seguían estando pendientes de resolver tras la devolución de los expedientes por el Jurado Provincial de Expropiación que no concluyó la fase de fijación del justiprecio, **se incoaron simultáneamente otros treinta expedientes de revisión de oficio** de la Resolución de Alcaldía de 17 de mayo de 2010 (BOR núm. 64, de 26 de mayo de 2010), por la que se aprobó el Proyecto de expropiación por el procedimiento de tasación conjunta correspondiente a los bienes y derechos afectados por las obras exteriores del Parque empresarial “El Recuenco” y las consiguientes actas de ocupación suscritas con cada uno de los propietarios afectados por la expropiación cuya revisión se pretendía, con todos los pronunciamientos procedentes.

Se incoaron, por tanto, y se han tramitado los **expedientes 1 a 30/2018/SE-RVO**, ordenándose posteriormente **la acumulación de todos ellos, entre sí y con el expediente de referencia 1/2016/SE-RVO**, cuya tramitación había sido iniciada en trámite de ejecución de Sentencia, siendo acordada la acumulación de todos ellos por Resolución de la Alcaldía núm. 510, de 25 de febrero de 2019, y continuando la tramitación del expediente por sus trámites.

Expuestos los precedentes datos de interés, conviene advertir que consta en la documentación remitida a este Consejo (tomo 15), la Propuesta de resolución, de 20 de noviembre de 2018, y el Decreto de la Alcaldía, de 21 de noviembre de 2018, por los que se propone *iniciar expediente administrativo de revisión de oficio del proyecto de expropiación mediante procedimiento de tasación conjunta correspondiente a los bienes y derechos afectados por las obras exteriores del Parque empresarial “El Recuenco” y acta de ocupación de las Fincas, núm. 74 y 78.*

Asimismo, obra en el expediente la Resolución (Decreto) de la Alcaldía núm. 510/2019, de 25 de febrero, por el que se acuerda, al amparo de lo previsto en el art. 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones

Públicas (LPAC'15), la acumulación al anterior expediente de otros treinta tramitados por el Ayuntamiento de Calahorra, con los que guarda identidad sustancial.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 14 de junio de 2019, y registrado de entrada en este Consejo el 17 de junio de 2019, el Excmo. Sr. titular de la (entonces competente) Consejería de Fomento y Política Territorial, remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 25 de junio de 2019, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

##### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo**

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 LPAC'15, a cuyo tenor: *las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la CA, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPAC'15.*

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, art. 12.2.f).

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 106.1 LPAC'15, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

## **Segundo**

### **Sobre la normativa aplicable al presente caso**

**1.** A la hora de resolver el supuesto sometido a nuestra consideración, debemos indicar previamente cual es la normativa que debe aplicarse a la materia objeto del presente dictamen, y así debemos señalar la siguiente:

**A)** Con carácter general, el art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC'15) establece:

*“1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1. (...)*

*4. Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma”.*

**B)** El artículo 47.1 LPAC'15, regula los supuestos de nulidad de pleno Derecho y, en su letra g), reconoce como causa de nulidad de pleno Derecho aquella que así sea establecida por una disposición con rango de ley.

**C)** En materia de expropiación por razón de urbanismo, el art. 85 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF, Ley de 16 de diciembre de 1954) dispone que:

*“Las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las Entidades locales, se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente”.*

**D)** Por su parte, el art. 102 del Decreto de 26 de abril de 1957 (Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa) señala que:

*“Las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley de Régimen del Suelo y disposiciones, vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia”.*

**E)** De este modo, el art. 42 (rubricado como *Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística*) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y rehabilitación urbana (LS'15), señala lo siguiente:

*“1. La expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en la Ley de Expropiación Forzosa.*

*2. La aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación. Dicha declaración se extenderá a los terrenos precisos para conectar la actuación de urbanización con las redes generales de servicios, cuando sean necesarios”.*

**2.** Ahora bien, si la *causa expropriandi* viene dada por la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que habilitan para su ejecución y estos son anulados, la ausencia de *causa expropriandi*, que constituye un elemento de observancia inexcusable para ejercer la potestad expropiatoria, determinará la nulidad de pleno Derecho de las actuaciones realizadas en su caso. Así se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 27 de junio de 2006, Rec. 3247/2003:

*“Para proceder a la expropiación forzosa, será indispensable, según determina el artículo 9 de la Ley de Expropiación Forzosa, la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, declaración que no es un simple requisito para que pueda iniciarse el procedimiento expropiatorio, sino que es el presupuesto necesario - "indispensable" es el término utilizado por la Ley que legitima dicho procedimiento-. La declaración de utilidad pública o interés social forma parte del mismo instituto expropiatorio, de tal modo que su falta determina la inexistencia de la causa expropriandi y la consiguiente carencia de potestad en la Administración para realizar actos válidos con eficacia expropiatoria. Faltando la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, los actos que con una pretendida finalidad expropiatoria verifique la Administración no tienen validez jurídica alguna, por lo que deben calificarse de nulos de pleno Derecho”.*

## Tercero

### Sobre la procedencia de la revisión de oficio en el presente caso

1. Para la Propuesta de resolución, aunque no lo mencione expresamente, nos encontramos ante el supuesto previsto en el artículo 47.1.g) de la LPAC'15, lo que determina la necesidad de proceder a la revisión de oficio del Proyecto de expropiación mediante procedimiento de tasación conjunta correspondiente a los bienes y derechos afectados por las obras exteriores del Parque Empresarial *El Recuenco* y acta de ocupación de las fincas afectadas por el propio expediente.

La jurisprudencia y la doctrina han insistido, con reiteración, en la necesidad de interpretar restrictivamente los preceptos que tipifican las causas de nulidad de los actos administrativos. Y ello, porque la categoría jurídica de la *nulidad de pleno Derecho* es, dentro de la teoría de la invalidez del acto administrativo, una excepción frente a la *anulabilidad*, que constituye, a su vez, la consecuencia prevista, como regla general, para los supuestos en que un acto administrativo contraviene el ordenamiento jurídico (art. 48.1 LPAC'15).

Así lo han señalado, entre otros muchos, el Dictamen del Consejo de Estado (DCE) 485/2012, de 24 de mayo, y los en él citados.

2. Como ha quedado expuesto en los Antecedentes del Asunto del presente dictamen, el JCA núm. 2 de Logroño, en su Sentencia 119/2018, de 28 de junio, condenó al Ayuntamiento de Calahorra (anulando el Decreto núm. 1.363, de 7 de septiembre de 2016, por contravenir el ordenamiento jurídico) a admitir la solicitud de revisión de oficio, planteada por la recurrente (en fecha de 7 de abril de 2016, del acto administrativo aprobatorio del Proyecto de expropiación por el procedimiento de tasación conjunta correspondiente a los bienes y derechos afectados por las obras exteriores del Parque empresarial *El Recuenco*, aprobado definitivamente por Resolución de la Alcaldía de 17 de mayo de 2010) y señaló que el Ayuntamiento debía proceder "*tramitando el pertinente expediente y dictándose resolución expresa en el mismo*"; ante lo cual, el citado Ayuntamiento procedió a dictar resolución, admitiendo a trámite la solicitud y continuando el expediente por sus trámites.

3. Sin embargo, el JCA núm. 1 de Logroño, en su Sentencia núm. 64/2018, de 9 de febrero (que puso fin al PO 2.095/2016), decidió, en un caso similar al que motiva el inicio del expediente administrativo de revisión de oficio en el que nos encontramos, obviar el derecho al trámite y el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa-administrativa, entrando a conocer del fondo del asunto, y dictando una Resolución diferente de lo razonado por el JCA núm. 2 de la misma ciudad. Argumenta el Juzgador

en la referida Sentencia núm. 64/2018, en relación a la acción ejercitada por la parte demandante, que:

*“No existe razón para no examinar y resolver este litigio como se ha hecho en asuntos análogos al que aquí se plantea. Y es que, por diversas resoluciones de los Juzgados de lo contencioso administrativo de esta ciudad se han resuelto casos similares al que aquí se ha de enjuiciar (si bien el presente litigio presenta la particularidad de que la actividad administrativa impugnada es un Acuerdo de la Administración Local demandada que, como se ha podido comprobar, inadmite la revisión de oficio instada por el recurrente) entre los que se encuentra la sentencia 169/2016 de 3 de octubre de 2016, dictada por el Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 2 de Logroño, integrando en ella lo establecido en apelación por la Sentencia 94/2017, de 22 de marzo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en cuanto que revocó parcialmente aquella”.*

El JCA núm. 1 cita textualmente la Sentencia de referencia que, en su Fundamento Jurídico Segundo, afirma:

*“Ha de partirse en la resolución del presente recurso de un hecho incontestado, como es la anulación del Proyecto de urbanización, que conlleva necesariamente, la nulidad de la causa que motiva la expropiación. Sobre supuestos como el que nos ocupa en el presente recurso, se ha pronunciado el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones, reseñando a continuación, algunas de las Sentencias dictadas, que se transcriben por su claridad expositiva. (...). Y así dice el Tribunal Supremo en Sentencia de 22 de diciembre de 2010: Es jurisprudencia constante que la nulidad de la causa expropiandi arrastra consigo todo lo actuado. Ello implica la ilegalidad de la ocupación del bien expropiado, que debe ser restituido por la Administración a sus propietarios, indemnizando, en su caso, los perjuicios ocasionados por dicha ocupación ilegal. Esto es precisamente lo que ordenó la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 29 de septiembre de 2006 cuando declaró la nulidad del proyecto “Acondicionamiento de la margen derecha del río Avia”, lo que luego ha sido confirmado por la Sentencia de esta Sala de 11 de mayo de 2010. (...) no está demostrado que en el presente caso no sea posible la restitución in natura del terreno expropiado, lo que excluye que los recurrentes deban recibir el justiprecio incrementado en un 25%. Éste es un criterio de origen puramente jurisprudencial para indemnizar la vía de hecho que sólo opera en el supuesto de que la restitución del bien ilegalmente ocupado sea imposible. Y en cuanto a la pretensión de valoración correcta de las cepas existentes en el terreno expropiado, tampoco puede ser acogida, desde el momento en que todo el procedimiento expropiatorio es nulo. Si la restitución in natura resulta imposible, la Administración deberá dar a los recurrentes una indemnización equivalente al valor del terreno no restituído. Tanto la indemnización equivalente en el supuesto de imposibilidad de restitución como la indemnización de perjuicios por la ocupación ilegal deberán ser fijadas, previa su debida acreditación, en ejecución de Sentencia”.*

En el Fundamento Jurídico Cuarto, párrafo tercero, de la misma Sentencia 64/2018, se argumenta:

*“Por ello... tal y como estableció la Sentencia 169/2016, de 3 de octubre de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Logroño, no cabe hacer distinciones entre parte restituible y parte no restituible de las fincas. Las fincas se expropiaron como una unidad física y jurídica y por lo tanto la restitución de las mismas, debe ser o posible o imposible”.*

En el Fundamento de Derecho Quinto, la misma Sentencia añade:

*“Si no es posible la restitución de la finca, como unidad física y jurídica, que es lo que era la propiedad del recurrente, resta por determinar lo que corresponde a la parte actora como indemnización sustitutoria ante la ocupación efectiva de la finca por una causa que ha quedado anulada. Y, es preciso, efectivamente distinguir entre justiprecio e indemnización sustitutoria puesto que aquél se hace efectivo ante una expropiación "perfecta" jurídicamente, legal. Y dado que éste no es el caso, no puede hablarse de justiprecio. Ciertamente es que, en muchas ocasiones se ha tomado el justiprecio como medida de la indemnización sustitutoria. (...) Siguiendo con la fundamentación efectuada por la Sentencia 169/2016, de 3 de octubre de 2016, dictada por el JCA núm. 2 de Logroño, se hace preciso señalar que, en este punto conviene tener presente la STSJ de Castilla La Mancha citando otra del TS de 15 de mayo de 2009: (...). Significa por tanto ello, que dado que la Administración, el Ayuntamiento de Calahorra, desestimó por silencio la solicitud de la recurrente y que la prueba articulada en el presente procedimiento, es concluyente respecto a la imposibilidad de restitución in natura, es evidente que se debe proceder a la indemnización sustitutoria.*

**4.** A pesar de la complejidad administrativa de la tramitación de un procedimiento, o varios acumulados entre sí (como en este caso, de revisión de oficio de actos nulos que afecta a una pluralidad de interesados y que deriva de un procedimiento expropiatorio, en este expediente), la decisión ha sido ya objeto de resolución judicial por la última de las Sentencias reseñadas (la núm. 64/2018, del JCA núm. 2 de Logroño) que, con relación a hechos sustancialmente idénticos sobre los que ahora se dictamina, ha resuelto que el Proyecto de urbanización del Parque empresarial *El Recuenco*, y la relación de bienes y derechos afectados por el mismo han sido declarados nulos, lo que conlleva, igualmente a la nulidad de la causa que motiva la expropiación.

En consecuencia, es nulo el Proyecto de expropiación por tasación conjunta de los bienes y derechos afectos por las obras exteriores del Parque empresarial *El Recuenco*, aprobado definitivamente por Resolución de fecha 17 de mayo de 2010 y, consecuentemente, deberán ser declaradas nulas las Actas de ocupación de las fincas relacionadas en dicho proyecto de expropiación.

Declarada la nulidad de las Actas de ocupación, deberá determinarse, en cada caso concreto, si cada una de las fincas sobre las que se suscribió Acta de ocupación son restituibles *in natura* o no, conforme a los criterios establecidos en la Sentencia 169/2016, de 3 de octubre de 2016, dictada por el JCA núm. 2 de Logroño, de forma que, según este criterio, si es posible la restitución de la finca, se procederá a su restitución y, si no fuera posible, como unidad física o jurídica, deberá abonarse a los interesados una indemnización sustitutoria ante la ocupación efectiva de la finca por una causa que ha quedado anulada; indemnización que, en su caso, se determinará con arreglo al valor que tenga el suelo en la fecha en la que la imposibilidad de restitución se declare. Además, esta indemnización, devengará el interés legal desde la fecha de la ocupación de la finca.

Cuestiones todas ellas que deberán ser resueltas de forma individualizada, atendiendo a las circunstancias concretas de cada uno de los bienes y de las alegaciones presentadas por los interesados, siempre de acuerdo con los criterios fijados por la Sentencia 64/2018, de 9 de febrero de 2018, del JCA núm. 1 de Logroño.

## **CONCLUSIÓN**

### **Única**

Procede la revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía de Calahorra de 17 de mayo de 2010, por la que se aprobó el Proyecto de expropiación por tasación conjunta y de las actas de ocupación de los bienes expropiados que del mismo se derivan, debiendo la Administración, al resolver el procedimiento, determinar las consecuencias concretas que, para cada caso, sean aplicables, conforme a los criterios determinados por las Sentencias anteriores que han quedado establecidos en el Fundamento Jurídico Tercero de este Dictamen, por concurrir en la misma la causa de nulidad de pleno Derecho del art. 47.1-g) LPAC'15.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero